

CONSTITUCIÓN Y EDUCACIÓN

I. Las generaciones de derechos humanos y la educación	43
II. El constitucionalismo social y la educación	46
III. Las constituciones mexicanas y la educación	56
IV. La Constitución de 1917	66
V. Los principios constitucionales actuales	74
VI. La legislación federal y la educación superior	92
VII. La renovación del marco jurídico	100

CONSTITUCIÓN Y EDUCACIÓN

I. LAS GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LA EDUCACIÓN

Hasta hace algunos años en la mayoría de los países del mundo, México entre ellos, se consideraban los derechos humanos un asunto doméstico, eran cuestiones que estaban reservadas a cada gobierno respecto de sus nacionales. El panorama ha cambiado radicalmente. Los pueblos del orbe se han sumado de manera abrumadora a la causa de los derechos humanos, misma que ha logrado provocar efectos muy importantes tanto en el orden jurídico interno como en el internacional.

Pero los derechos humanos no sólo se han internacionalizado, sino que también se han diversificado en su número y ampliado de manera notable sus alcances. Para explicar esta nueva realidad jurídica, en la doctrina moderna se ha difundido la tesis —de buena utilidad didáctica— que distingue varias generaciones de derechos humanos, según su progresiva aparición histórica.³⁸

En este apartado se ubicará al derecho de la educación en las referidas generaciones de derechos, para después averiguar de qué manera ha sido recogido por el constitucionalismo social.

38 Véanse, entre otros: Dávalos, José, “Naturaleza y definición de los derechos humanos”, *Órgano Informativo de la Procuraduría General de la República*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, núm. 5, pp. 10 y ss.; Díaz Müeller, Luis, *Manual de derechos humanos*, 2a. ed., México, 1992, pp. 55 y 190; Madrazo, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993, pp. 25 y 26.

1. *Los derechos civiles y políticos*

La primera generación de derechos humanos, fruto del liberalismo político del siglo XVIII, se instaura en las primeras constituciones escritas, pero adquiere su plena expresión en las leyes fundamentales del siglo pasado. En esta generación están ubicados los clásicos derechos individuales clásicos, esto es, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

En esta generación de derechos se exige del Estado esencialmente una *actividad de no hacer*, en otras palabras, el poder público debe observar una actitud de respeto frente a ellos. En esta generación de derechos se encuentran entre otros los siguientes: derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad; derechos de igualdad ante la ley, al debido proceso y el recurso efectivo; derechos de conciencia (libertades de pensamiento, expresión religión y culto); derecho de propiedad; libertades de circulación, reunión y asociación; inviolabilidad de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia; derechos a una nacionalidad, a participar en los asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas.

2. *Derechos económicos, sociales y culturales*

Los derechos de la segunda generación están constituidos por los derechos económicos, sociales y culturales del hombre, se les conoce también como derechos de “igualdad”, en los cuales corresponde al Estado *una obligación de hacer*, dado que tales derechos tienen que realizarse por medio del Estado.

En este ámbito, el Estado debe actuar como promotor y protector del bienestar económico y social, es decir, tiene que convertirse en garante del bienestar de todas las personas dependientes de su jurisdicción, para que éstas desarrollen sus facultades al máximo, individual y colectivamente. Tales derechos han sido propugnados desde hace varios años por el constitucionalismo

social, entre los cuales tenemos: derechos al trabajo y a la seguridad social; derechos al salario equitativo, la sindicación, la huelga; derechos al descanso y al pleno empleo; derecho a la educación.

3. *Derechos de solidaridad o de tercera generación*

Existen también, por último, los derechos humanos de tercera generación, llamados también de “solidaridad”, mismos que surgieron de la necesidad de proteger los llamados “intereses difusos” y se inspiran en principios generales o universales cuyo respeto reclama la humanidad.³⁹ Este tipo de derechos, que han sido impulsados por la comunidad internacional, tienen carácter abstracto y su propia formulación se encuentra en ciernes, de ahí que se recomiende que por los perfiles algo borrosos que todavía presentan, “el derecho constitucional que los recoja con intención de facilitarles vigencia sociológica tiene que empeñarse, tanto o más que en el caso de los derechos sociales, en buscarles las prestaciones que los satisfagan, y el sujeto pasivo que las tome a su cargo y que pueda ser compelido a cumplirlas”.⁴⁰

Los derechos de este grupo son, entre otros, el derecho a la paz, a la libre autodeterminación, el derecho al desarrollo, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el derecho a beneficiarse del patrimonio de la humanidad. Cabe añadir que pese a la difícil exigibilidad que algunos de estos derechos presentan, se están sentando ya precedentes sobre varios de ellos que les imprimen cada vez mayor concreción, como las políticas y las medidas que se han emprendido para la protección de la ecología o en bienes que son patrimonio común de la humanidad.

39 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1993, pp. 424 y 425.

40 Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989, pp. 349 y 350.

II. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL Y LA EDUCACIÓN

Para entender el origen y desarrollo de los derechos sociales, entre ellos el de la educación, es preciso referirse —aun cuando sea de manera rápida— a las transformaciones contemporáneas del Estado que los hicieron posibles. En efecto, conforme avanza el siglo XX, el Estado abstencionista cedió el paso a otro tipo de Estado, que incursionó cada vez más en múltiples campos de actividad; para explicar el nuevo fenómeno, se acudió en el mundo occidental a la concepción del Estado social primero y a la del Estado de bienestar después, mientras que en el mundo socialista el correlato fue el Estado centralmente planificado. Estas nuevas realidades políticas tuvieron una lógica repercusión en las constituciones, que empezaron a incluir en su articulado distintos preceptos de carácter social.

1. *La concepción del Estado social*

En el Estado social, ha sostenido García Pelayo, culmina todo un proceso de modernización de las sociedades occidentales: “Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado nacional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial en sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y administrativas para enfrentarlos”.⁴¹

Los diversos nombres que se le han dado al Estado social, como Estado de asociaciones, Estado providencia, Estado benefactor y otros más, ponen de manifiesto su carácter interventor y no vigilante, que se traduce en sus actividades como controlador económico, administrador industrial y proveedor de servicios sociales.

⁴¹ García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1989, p. 18.

En cuanto a las concepciones del Estado social y del Estado de bienestar, término preferido por los anglosajones, Requejo subraya que el proceso de expansión del Estado no fue lineal, que el término “Estado social” se asocia “a las primeras regulaciones públicas de materia socioeconómica, mientras que, por el contrario, hablaremos de Estado de bienestar en el sentido temporal más restringido, esto es, circunscrito sólo a las democracias liberales de la segunda posguerra”. Como quiera, las expresiones Estado social o Estado de bienestar surgen para subrayar la mayor participación pública en el dominio social y económico, originándose el fenómeno en diversas causas: el pacto social que surge entre las fuerzas políticas de los países europeos después de la consagración de los derechos sociales; la incorporación de ciertos principios de carácter económico en la ley fundamental; y el “keynesianismo”, que como corriente dominante implica una mayor intervención del Estado en la economía.⁴²

El Estado social ha tenido larga vida y prestigio, aunque ha tenido severos cuestionamientos recientes en un importante sector del pensamiento económico y político. Es usual ahora, en primer lugar, que en el aspecto económico se contraponga a la tendencia neoliberal en boga, pues ésta se inspira, quiérase o no, en la influencia de las leyes del mercado y de la competencia, y es que, según precisa Tobin, “la proposición de que la alquimia de la competencia de mercado transmuta la escoria del egoísmo personal en el oro del bienestar social es todavía un mensaje poderoso en los salones de economía y en el debate político”, y aunque la doctrina ha tenido altas y bajas “en el presente disfruta de una de sus más sólidas prosperidades”, se pueden ver los síntomas en todo el mundo, tanto en las naciones capitalistas democráticas avanzadas, cuanto en los países que han dejado el comunismo y en muchos del tercer mundo.⁴³ Pero también el Estado

42 Requejo, Coll, *Las democracias (democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar)*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 124 y ss.

43 Tobin, James, “Uno o dos brindis a la salud de la mano invisible”, *Nueva Economía*, México, Cambio XXI, año 1, núm. 1, noviembre 1992-enero 1993, pp. 35 y 36.

social, por otra parte, está a revisión en la política y el derecho, disciplinas en las que se habla de “crisis del Estado social”, que se transita “del Estado de bienestar al Estado de malestar”, que el Estado para ser eficiente debe ser modesto y que debe luchar contra “el Estado megalómano”,⁴⁴ revisión que se ha traducido en el “fenómeno general de privatización del Estado, de privatización de lo público” y en el proceso de desregulación de distintas actividades estatales, en las que se había hecho un uso pertinaz de la legislación delegada, un abuso de las leyes marco y la potenciación de la potestad reglamentaria.⁴⁵

La opción de nuevo no está, a nuestro juicio, ni en los extremos ni en los dogmas, que de sobra han demostrado su perplejidad e ineficacia ante los complejos problemas económicos y políticos que nuestro tiempo afronta. En principio, es ingenua la aceptación acrítica de los argumentos del libre mercado y la economía de la oferta, que como reacción al desencanto de la intervención del gobierno ha surgido en varios países, como tampoco podría ignorarse la determinante influencia que aquellas leyes ejercen en el proceso económico.

Ante la crisis actual de los paradigmas, se recomienda innovar, buscar la opción alternativa, que reconociendo el papel del orden económico, también admita “sus fallas y límites frente a deseconomías externas, bienes públicos, y frente a imperfecciones de mercado, como estructuras oligopólicas y monopólicas. Así como frente a los problemas de la distribución del ingreso”, por ello, ante “el dilema entre el Estado mínimo y el Estado máximo, se propone llegar a un Estado óptimo”.⁴⁶ No existe, además, “un milagro del mercado que haga que la población y los recursos

44 A este respecto, véanse: Decabo Martín, Carlos, *La crisis del Estado social*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias (PPU), 1986; Cotarello, Ramón, *Del Estado de bienestar al estado de malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1990; Revell, Jean François, *El Estado megalómano*, Planeta, 1984; Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno*, México, FCE, 1989.

45 Decabo, Carlos, *op. cit.*, pp. 63 y ss.; Cotarello, Ramón, *op. cit.*, pp. 164 y ss.

46 Villarreal, René, “La economía del liberalismo social mexicano”, *Nueva Economía*, *op. cit.*, pp. 13 y ss.

lleguen al equilibrio y los mantenga allí”, la competencia “por sí misma no puede funcionar sin un marco legal, político y adecuado, y los mercados competitivos no sobrevivirán los esfuerzos de los competidores mismos para eliminarlos sin la incesante vigilancia de los gobiernos”, de ahí que si los gobiernos, los funcionarios electos y las organizaciones del orden civil son denunciados continuamente como lo peor y si se les dice que no valen nada, considerándoles como cuerpos externos en una organización utópica de mecanismos privados, las instituciones centrales y la infraestructura social, política y económica decaerán y morirán.⁴⁷

2. *La influencia del constitucionalismo social*

Independientemente de la polémica a que nos hemos venido refiriendo, no puede desconocerse que al amparo de la concepción del Estado social prosperó una nueva tendencia constitucional. Esta tendencia, encarnada en el constitucionalismo social, tuvo un impacto muy fuerte en los textos fundamentales, a tal punto que rompió con el esquema clásico que se le aplicaba a las constituciones, tradicionalmente divididas en las llamadas partes dogmática y orgánica, para hablarse de un tercer sector, denominado social. De este modo, en las constituciones de nuestros días es común encontrar una parte social, a veces llamada programática, sea en forma sistemática o diseminada en el texto fundamental correspondiente; en los preceptos que en esta parte se encuentran incluidos se recogen aspiraciones populares, se establecen auténticos programas sociales, o se fijan metas para el Estado.

Un grupo de constituciones pioneras inician el constitucionalismo social. La Constitución mexicana de 1917 fue la primera en incorporarse a este movimiento, a través de sus artículos 3o., 27, 28, 123 y 130.⁴⁸ Poco después siguieron el mismo camino la

47 Tobin, James, *op. cit.*, pp. 51-53.

48 Sobre el particular: Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-so-*

Constitución rusa de 1918 y la alemana de Weimar de 1919. A partir de los referidos textos, se abrió paso definitivamente al constitucionalismo social en muchas leyes fundamentales.

Después de la Segunda Guerra Mundial la concepción del Estado social arraigó y se mantiene vigente en varias constituciones europeas. En el texto alemán de 1949, artículo 20, se expresa que “la República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social”, semejante pronunciamiento se hace en el artículo 28; la concepción del Estado social en este país ha dado lugar a un intenso debate, incluso a distintas interpretaciones, pero sigue animando la Constitución de aquel país en su carácter de principio fundamental.⁴⁹ En la Constitución de Italia de 1947, no se hacen definiciones categóricas por considerarse superfluas, mas la dimensión social del Estado se deduce de varios artículos constitucionales, entre otros, los artículos 1o., 3o., 9o., 39 y siguientes. A su turno, en Francia, el texto de 1958, artículo 2o., ha declarado que este país “es una República indivisible, laica y social”. Por su parte, la Constitución de Portugal de 1976, en su artículo 2o., hace un pronunciamiento similar, puntualizando que el fin de ese Estado de derecho es “realizar la democracia económica, social y cultural, y profundizar la democracia participativa”. Más recientemente, la Constitución de España de 1978, en su artículo primero, ha expresado que dicho país está constituido en un “Estado social y democrático de derecho”.

Algunas constituciones latinoamericanas proclaman también su vocación al Estado social: Brasil, en su artículo 1o., fracción IV, indica que el Estado democrático de derecho tiene entre otros fundamentos “los valores sociales del trabajo y de libre iniciativa”, y en el artículo 2o. se precisan varios objetivos de carácter social; Colombia se considera “un Estado social de derecho, al

cial del mundo, México, Porrúa, 1971, y *Derecho social mexicano*, Porrúa, 1978; Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura y Ciencia Política, 1965; Mendieta y Núñez, Lucio, *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1980.

⁴⁹ Cfr. Abendroth, Wolfgang; Forsthowf, Ernest e Idoehryng, Karl, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

igual que Paraguay, artículo 1o.; Haití, artículo 1o., dice que se trata de una República ‘indivisible, soberana, independiente, libre, democrática y social’”. Han ido más allá otros textos constitucionales consagrando un título o un capítulo al constitucionalismo social: Costa Rica, título V, “Derechos y garantías sociales”, artículos 50 a 74; El Salvador parte primera, título II, capítulo II, “Derechos sociales”, artículos 32 a 70; Guatemala, título II, capítulo II, “Derechos sociales”, artículos 47 a 134; Honduras título III, “De los derechos individuales y sociales”, artículos 8o. a 17; Panamá, título III, “Derechos y deberes individuales y sociales” artículos 17 a 124; Bolivia, parte III, títulos II, III y IV dedicados a los regímenes social, agrario y campesino, cultural, artículos 156 a 192.

3. *Las constituciones latinoamericanas y la educación*

En las constituciones latinoamericanas se puede observar una tendencia a regular el derecho a la educación de manera extensa y prolija, usualmente se le coloca dentro del título o capítulo dedicado a los derechos sociales, pero a veces se le regula de manera específica. Existen también algunos textos que hacen referencia a la educación de manera mínima.⁵⁰

Un primer grupo de constituciones se refiere a la educación de manera general y a la instrucción de carácter elemental, si acaso se hace una ligera alusión a la educación superior.

En esta dirección, el texto argentino, en su artículo 5o., indica que cada provincia asegurará en su Constitución “la educación primaria”, y después, en su artículo 14, se refiere al derecho de enseñar y de aprender. Por su parte, el texto de Chile, en su artículo 19, parágrafos 10 y 11, consagra el derecho a la educación, el derecho y deber de los padres de educar a sus hijos, la libertad de enseñanza, la educación básica obligatoria, y el deber del Es-

50 Véase la Colección de Constituciones de los diversos países de Latinoamérica, México, UNAM-FCE, 1994.

tado de “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles”. A su turno, la Constitución de la República Dominicana, en su artículo 8o., apartado 16, reconoce la libertad de enseñanza, la educación primaria obligatoria y ésta junto con la secundaria gratuitas, añadiendo que el Estado “promueve la más amplia difusión de la creación y la cultura”. Un poco más explícita, la de Haití, dedica un largo artículo 32 a la educación y a la enseñanza, particularmente en el apartado número 6 del precepto arriba indicado, dispone que “el acceso a los estudios superiores está abierto para todos en plena igualdad, únicamente en función del mérito”. Por último, en la Constitución de Uruguay, los artículos 68 a 71 se refieren a la educación, declarándose en el último precepto “de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística, de la educación física, la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares”.

Un buen número de constituciones latinoamericanas destina un articulado amplio a la educación, delinea sus principios, el papel que en dicha actividad incumbe al Estado y la obligación de éste de financiarla.

De esta manera, la Constitución de Brasil, en su artículo 6o., postula a la educación como un derecho social, al cual más adelante, en el título V, dedica el capítulo III, que lleva el nombre “De la educación, de la cultura y el deporte” (artículos 205 a 214); se considera que “la educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad” (artículo 205), sujetándose a los siguientes principios: igualdad, libertad de aprender y enseñar, pluralismo de ideas, gestión democrática y patrón de calidad (artículo 206); y se hace también referencia expresa a las instituciones de educación superior diciendo: “las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial y obedecerán al principio de indisociabilidad entre enseñanza, investigación y divulgación”. Por su lado, el texto boliviano norma el tema educativo en diferentes preceptos;

se reconocen como derechos fundamentales “recibir instrucción y adquirir cultura” y “enseñar bajo la vigilancia del Estado” (artículo 7o., incisos e y f), así como también se prescribe el deber de cursar la instrucción primaria y educar a sus hijos menores (artículo 8o., incisos c y e); en el título cuarto, artículo 177 a 192, denominado “Régimen cultural”, se considera a la educación como “la más alta función del Estado”, describiendo las obligaciones y facultades que éste tiene al respecto; específicamente, en el artículo 185, primer párrafo, se da una definición de la autonomía: “Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones, y la celebración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades”; seguidamente, en los artículos 186 a 189, se encuentran otras disposiciones dedicadas tanto a las universidades públicas como a las universidades privadas. En Colombia, también se regula el derecho a la educación, artículos 67 a 72; es de particular interés el artículo 69 que se refiere a la educación superior:

Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Las leyes establecerán un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas a la educación superior.

En las leyes fundamentales de varios países centroamericanos se regula de manera consistente el derecho a la educación, se norma la educación superior y se concede un papel clave a su universidad nacional.

En este sentido la Constitución de Guatemala, en su título segundo tiene un capítulo de “derechos sociales” muy completo, cuyas secciones segunda, cuarta y quinta se dedican respectivamente a la cultura (artículos 57 a 64), a la educación (artículos 71 a 81), y a las universidades (artículos 82 a 90); concretamente en su artículo 82, primer párrafo, respecto de la Universidad de San Carlos en Guatemala, señala que “en su carácter de única universidad estatal le corresponde organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones”; inmediatamente explica, en el artículo 83, cómo se gobierna dicha universidad, y en el artículo 84 prescribe que la Universidad referida tendrá “una asignación privativa no menor del 5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento de su personal académico”. La Constitución de Panamá, en su título tercero, destina el capítulo quinto a la educación, artículos 87 a 104; resulta de interés el artículo 95, el cual previene: “La Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la ley lo establezca”, luego en el artículo 99, considera dicha universidad oficial como autónoma, y “le reconoce personalidad jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal”. En Costa Rica, el título sexto se dedica a la educación y la cultura, comprende los artículos 76 a 89; varios de dichos numerales se refieren a la educación superior, es de relevancia el artículo 85 que expresa: “El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originada en estas instituciones. Además mantendrá —con las rentas actuales y otras que sean necesarias— un fondo especial para el

financiamiento de la educación superior estatal”. Honduras también posee dentro del título segundo un capítulo séptimo que titula “De la educación y cultura”, artículos 151 a 157; destaca el artículo 161 que dice: “El Estado contribuirá al sostenimiento, desarrollo y engrandecimiento de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, con una asignación privativa anual no menor de 6% del presupuesto de ingresos netos de la República, con exclusión de los préstamos y donaciones. La Universidad Nacional Autónoma de Honduras está exonerada de toda clase de impuestos y contribuciones”. En El Salvador, título segundo, capítulo octavo, en la sección tercera “Educación, ciencia y cultura”, los artículos 53 a 64 se refieren a distintos tópicos; llama la atención el primer párrafo del artículo 61, el cual dispone que: “La educación superior se regirá por una ley especial. La Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozarán de autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico. Deberán prestar su servicio social, respetando la libertad de cátedra. Se regirá por estatutos enmarcados dentro de dicha ley, la cual sentará los principios generales para su organización y funcionamiento”.

Han dedicado también un buen número de preceptos al derecho de la educación otros países latinoamericanos: en Ecuador, dentro del título segundo, se encuentra la sección tercera titulada “La educación y la cultura”, artículos 26 a 28, en este último precepto, primer párrafo, se afirma que “las universidades y escuelas politécnicas tanto oficiales como particulares son autónomas y se regirán por la ley como por su propio estatuto, y en el párrafo tercero se advierte que “sus recintos son inviolables. No podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona”. En Nicaragua se destina el título séptimo a la educación y a la cultura, artículos 116 a 128, sobresale el artículo 125 que prevé: “La educación superior goza de autonomía financiera, orgánica y administrativa de acuerdo con la ley. Se reconoce la libertad de cátedra. El Estado promueve la libre creación, investigación y difusión de las ciencias, las artes y las letras”. Paraguay, en su título segundo, tiene el capí-

tulo séptimo, artículos 73 a 85, específicamente el artículo 79 se refiere a la educación superior, sus fines y a la autonomía universitaria, y en el 85 se previene: “Los recursos asignados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones”.

III. LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS Y LA EDUCACIÓN

Las constituciones que han estado vigentes en nuestro país —en mayor o menor medida— han dedicado preceptos al tema de la educación. Sin embargo, habría que apuntar que durante el siglo XIX casi todas las leyes fundamentales pusieron especial énfasis en la libertad que debía reinar en el ámbito educativo o cuando menos en la necesidad de favorecerlo, en tanto que a partir de la Constitución 1917, la educación impulsa definiciones sustantivas para el Estado mexicano, motiva apasionados debates ideológicos y recoge diversos principios que han dotado a este derecho social de un generoso contenido.

1. *Los primeros documentos*

En la Constitución de Cádiz se encuentran las primeras normas educativas que rigieron en el país. Ciertamente que esta Constitución se aprobó fuera del territorio nacional, por lo cual Octavio Hernández la calificó de “ley extraña en suelo propio”, pero es un documento que por la influencia que tuvo en el constitucionalismo mexicano y en el latinoamericano es de estudio obligado, además de haber estado vigente en nuestro país, así fuera de manera intermitente en 1812, cuando fue jurada en la Nueva España, y en 1820, cuando volvió a ponerse en vigencia por el movimiento liberal en la Península.⁵¹

51 Para la Constitución de Cádiz, véanse Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *La teo-*

En la Constitución de Cádiz, en la cual tuvieron los diputados americanos destacada participación, se dedicaron numerosas y apropiadas normas para regular la educación, artículos 131 y 336 a 370, en algunos de ellos se hizo referencia a la educación superior.

A las Cortes del reino, máximo organismo legislativo, en el artículo 131, fracción vigesimosegunda, se les dio facultad para “establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del príncipe de Asturias”. Más adelante, en el diverso 370, se añadió que “las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública”.

A las diputaciones provinciales, que se constituyeron en la Nueva España como en la península, se les otorgó también competencia educativa; a ellas correspondía, según el artículo 335, apartado quinto, “promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuestros descubrimientos en cualquiera de estos ramos”. Tales diputaciones provinciales, que por cierto contribuyeron a la implantación del federalismo, se integraban, según el artículo 326 por su presidente, el intendente y siete individuos electos; dicha diputación era presidida por el jefe superior, origen de las llamadas “jefaturas políticas”, que persistieron a lo largo del siglo XIX y de ingrata memoria en el régimen porfirista.

Se consagraron, además, varios preceptos que suministraron bases generales para las actividades educativas, entre ellas la de

ría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983; Barragán Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1988; Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993; García Álvarez, Juan Pablo, “México y las Cortes de Cádiz”, Reyes Nevárez, Salvador, “Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México”; Hernández Sánchez, Alejandro, “Las Cortes de Cádiz y las actuaciones de los diputados americanos”, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano (México a través de sus Constituciones)*, t. I: *Historia*, 1985, pp. 239 y ss.

nivel superior. De este modo, el artículo 367 dispuso “se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes”. Enseguida, el artículo 338 señaló que “el plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución Política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas”. Por último, para conducir a la educación, el artículo 369 indicó que “habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del gobierno, la inspección de la enseñanza pública”.

Es menester referirse, en segundo lugar, a la Constitución de Apatzingán,⁵² del 22 de octubre de 1814, que oficialmente llevó el largo título de “Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana”. Este documento se debe ya enteramente a los patriotas mexicanos, que al calor de la guerra de Independencia recogieron en él las inquietudes políticas y constitucionales manifestadas en los documentos constitucionales de Rayón y en los *Sentimientos de la nación* que había formulado Morelos.

El texto constitucional reconoce su paternidad en el grupo de Chilpancingo, integrado principalmente por Morelos, Bustamante, Quintana Roo, Herrera, Rayón y Liceaga, en su contenido se percibe “el mayor acercamiento a Rousseau y que por su uniformidad de pensamiento es obligado tratarlos como unidad doctrinal”.⁵³

52 Sobre la Constitución de Apatzingán, véanse: Noriega, Alfonso, “La Constitución de Apatzingán”, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. I, pp. 365 y ss.; varios autores, *Estudios sobre el derecho constitucional de Apatzingán*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1967; *El Congreso de Anáhuac*, Edición de la Cámara de Senadores, dirigida por Luis González, 1963.

53 Miranda, José, *Vida colonial y albores de la Independencia*, México, Sep-Setentas, 1972, p. 224.

Quizá porque la preocupación especial en Apatzingán fue la regulación de los poderes públicos, al tema educativo sólo se hizo una elemental referencia; recuérdese que un buen número de preceptos se encargó de la regulación de un gobierno de asamblea y de un Poder Ejecutivo de carácter colegiado, mismo que se depositó en tres personas. En cambio, para la educación se consagró nada más el artículo 39, en el cual se señaló: “La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”.

2. *De la República federal al centralismo*

Una vez consumada la independencia, se puede observar que durante buena parte del siglo XIX el constitucionalismo mexicano osciló de manera continua entre los textos fundamentales federalistas y los centralistas.

Tan luego fenece el Imperio de Iturbide, la Asamblea que pretendía elaborar una nueva Constitución en 1823 se fragmentó en federalistas y centralistas. El grupo federalista tuvo distinguidos representantes, como Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farías, Juan Bautista Morales, Crescencio Rejón y José María Covarrubias. No le fueron a la zaga los centralistas, entre ellos figuraron Espinoza, Carlos María de Bustamante, el veracruzano Becerra, Rafael Manguino y Fray Servando Teresa de Mier, célebre por su discurso de “las profecías”.

La balanza se inclinó a favor del sistema federal. Con fecha 31 de enero de 1824, se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, inspirada sustancialmente en el proyecto de Ramos Arizpe y que consistió en un sobrio documento de 36 artículos. En el artículo 5o. del Acta se expresó: “La nación adopta para su gobierno la forma de República, representativa, popular, federal”.

En la Constitución del 4 de octubre de 1824, se ratificó el sistema federal y se instauró el sistema presidencial; este texto es-

tuvo en vigor poco más de diez años, y sin alteraciones por lo difícil de su procedimiento de reforma. Sin embargo, su trayectoria estuvo plagada de vicisitudes: rivalidades constantes entre el presidente y el vicepresidente, pronunciamientos y cuartelazos, amenazas y presiones del exterior, y sobre todo, la pugna irreconciliable entre conservadores y liberales, que promovieron su desaparición.

En esta Constitución se reguló la educación en general y se aludió también a la superior. De este modo, en las facultades concedidas al Congreso General por el artículo 50, la fracción I, otorgó facultad a este órgano para: “Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados”.

A este breve ensayo federal, sucedió un periodo centralista que dio lugar a expedir dos constituciones: las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.⁵⁴

Se expidió la Constitución de 1836 merced a un golpe de estado parlamentario efectuado por los conservadores. Quedó el proyecto a cargo de una Comisión, cuyo miembro más influyente fue Francisco Manuel Sánchez de Tagle, de ahí que después la Constitución fuera llamada la “taglina”, aunque se habían escuchado otras opiniones como las de Alamán y Bustamante.

El 15 de diciembre del mismo año se tuvo el primer resultado, la Ley de Bases Constitucionales, que estableció los lineamientos generales sobre la forma de gobierno centralista y los poderes públicos. Además, la Constitución de 1836 estuvo integrada por

54 Para el periodo centralista, véanse: Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM, 1972; Noriega, Cecilia, *El constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986; Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 19 y ss.

siete estatutos o leyes, de ahí su nombre; aunque en rigor, como dijo Herrera y Lasso, debería denominarse de las ocho leyes, por la ley de bases que la había precedido.

A la educación se le mencionó en sólo dos preceptos de la sexta ley constitucional. En el artículo 14 se conferían como atribuciones a las Juntas Departamentales:

I. Iniciar leyes relativas a los impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional; II. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten... V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el congreso.

Además, en el artículo 25 se dispuso: “Estará a cargo de los ayuntamientos cuidar de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común”.

Como se sabe, la Constitución de 36 no tuvo un buen fin, desde que inició su vigencia fue duramente impugnada por los federalistas e incluso algunos centralistas estimaban necesaria su reforma. Después de varios proyectos, se formularon las Bases Orgánicas, promulgadas el 12 de junio de 1843. Esta segunda Constitución centralista tuvo todavía una vigencia más corta que la anterior. La Constitución estaba hecha según los deseos de Santa Anna: un presidente por cinco años, que tenía el gobierno central en sus manos y podía nombrar libremente a los gobernadores de los departamentos; la composición del legislativo era acentuadamente aristocrática, los senadores se elegían por tercios y de manera corporativa, y aun los diputados necesitaban una renta importante para poder ser electos. Con cuánta razón se afir-

mó que esta ley fundamental era “un absurdo realizado”, era “el despotismo constitucional”.

En esta ley fundamental, el asunto educativo se reguló en el artículo 143, que contuvo dos fracciones al respecto: “IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera... VII. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados”.

3. *La Constitución de 1857 y la libertad de la enseñanza*

Del Constituyente de 1856 puede asegurarse que arribó en una singular coyuntura histórica: estuvo integrado por una de las generaciones más ilustres que ha tenido el país y fue un momento en que la nación pareció efectuar una reflexión sobre sí misma para conformarse de manera definitiva.⁵⁵

Las tendencias que se observaron en los legisladores de aquel constituyente comprueban el aserto anterior. En la tendencia liberal se ubicaron aquellos hombres que encarnaron la llamada “Generación de la Reforma”: Ponciano Arriaga, quizá el personaje central, el pensador Ignacio Ramírez, el constitucionalista José María del Castillo Velasco, Melchor Ocampo, el experimentado Gómez Farías, León Guzmán, Guillermo Prieto, los entonces jóvenes Ignacio Vallarta, Vicente Rivapalacio y Francisco Zarco. Estuvo también representada la corriente conservadora por Mariano Arrizcorreta, Prisciliano Díaz González, Juan Antonio de la Fuente, Juan Barragán y Marcelino Castañeda, que tanto

55 Para este constituyente y la Constitución de 57, consultar: Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, México, Talleres de la Ciencia Jurídica, 1898; varios autores, *El debate de la Constitución de 1857*, México, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994; Labastida, Horacio, “Las luchas ideológicas en el siglo XIX” y Cueva, Mario de la, “La Constitución del 5 de febrero de 1857”, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, t. III: *Historia*, pp. 771 y ss.

insistió en retornar a la Constitución de 24. Formaron parte también de aquella asamblea los liberales moderados, que tenían como jefe al presidente interino de la República, Ignacio Comonfort, varios de sus ministros influyeron y participaron en las sesiones, Miguel Lerdo de Tejada, Luis de la Rosa, José María Lafragua, Ezequiel Montes y José María Iglesias.⁵⁶

Se efectuó la apertura de las sesiones del congreso el 18 de febrero de 1856, para el día 21 se eligieron los integrantes de la importante Comisión de Constitución, cuyo presidente fue Ponciano Arriaga y en la cual lograron dominar los liberadores puros. Esta Comisión presentó el proyecto de Constitución casi cuatro meses después, el 16 de junio. Se ha criticado que la elaboración del proyecto fue demasiado lenta, pero hay que considerar que el Congreso no era sólo constituyente, sino que el Plan de Ayutla le encomendó corregir los abusos de la dictadura santannista y revisar los actos del presidente Comonfort, por cierto esta tarea lo condujo fatalmente a chocar con éste; por si fuera poco, un buen número de diputados constituyentes pretendían simplemente que volviese a regir el texto de la carta federal de 1824, como propuso el diputado Castañeda desde el primer día de sesiones. Pese a todo ello, el proyecto presentado por la Comisión se discutió a fondo y el 5 de febrero de 1857 se promulgó la nueva Constitución.

Cabe añadir que, aunque en general la Constitución de 57 fue de corte liberal clásico, en la asamblea constituyente se manifestaron diversas e importantes opiniones sobre las cuestiones sociales. En este sentido, son dignos de mención los votos particulares de Ponciano Arriaga sobre la propiedad y de Isidoro Olvera sobre la cuestión social, las proposiciones sobre el municipio de

⁵⁶ Una buena información sobre los constituyentes de 56, en: Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Editorial Clío, 1997, pp. 55 y ss.; Morán, Julio César, "Semblanzas biográficas de los constituyentes de 1856-1857", en *México a través de sus Constituciones*, op. cit., t. III, pp. 649 y ss.

Castillo Velasco, así como la intervención de Vallarta sobre la propiedad industrial y de otros diputados sobre temas de gran importancia.

En el Constituyente se propuso el artículo 3o. para la educación, que consagraba la libertad de enseñanza de una manera muy concisa, el debate sobre el texto no fue muy prolongado. Para fundamentar el dictamen, se produjo un largo discurso del diputado Manuel Fernando Soto sobre la referida libertad de enseñanza. Intervinieron después, en contra, algunos constituyentes, Balcárcel, García Granados y Lafragua, quienes expresaron sus temores de que dicha libertad abriera el paso al “abuso y a la charlatanería” o a que el clero impartiera “una educación fanática”, por lo cual proponían la vigilancia del gobierno al respecto. A favor del dictamen hablaron los diputados Olvera, Aranda, Ignacio Ramírez, Prieto y Arriaga, quienes juzgaron infundados los temores que había sobre el artículo, asegurando que la enseñanza “no podía ser forzada”, que la libertad de enseñanza era “consecuencia natural de la libertad de cultos”, y que “no se podían poner trabas a la razón y a la inteligencia”.

El artículo se aprobó sin más como estaba originalmente propuesto, por 69 a favor y 15 en contra. El mencionado artículo tercero expresó textualmente: “La enseñanza es libre. La Ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”.

Aunque el precepto aprobado fue muy escueto, esto no significa que la generación liberal no le concediese importancia a la educación, antes bien consideraba que debía regirla un marco flexible. Es más, bajo la vigencia de la Constitución de 1857 se hicieron grandes esfuerzos educativos.

Durante el gobierno de Benito Juárez hay que destacar la Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal, del 2 de diciembre de 1867, que pese a que no tuvo vigencia nacional porque las entidades seguían conservando sus atribuciones en la materia, fortaleció el papel del Estado en la educación y fue punto de partida para la reforma de la enseñanza media y aun de la

superior; dicho ordenamiento fue sustituido dos años después por una nueva Ley Orgánica, del 15 de mayo de 1869, que fue el texto definitivo, pero que repitió sustancialmente los artículos de la anterior. En la elaboración de estas leyes influyó de manera determinante el doctor Gabino Barreda, en ellas imprimió su marcada tendencia a la filosofía positivista e impulsó su importante proyecto del Escuela Nacional Preparatoria.

El gobierno de Lerdo incorporó las leyes de reforma a la Constitución de 1857, mediante la ley del 25 de septiembre de 1873. Consecuentemente, por decreto del 10 de diciembre de 1874, se implantó el laicismo en las escuelas oficiales; en el artículo 4o. del referido decreto, se asentó: “La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto, quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los estados y los municipios. Se enseñará la moral en los que por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto...”.

La tarea educativa fue también fecunda durante la etapa porfirista, en ella, ministros de educación excepcionales efectuaron importantes avances, entre ellos, Ignacio Ramírez, Protasio Tagle, Ezequiel Montes, Joaquín Baranda para un largo periodo y Justo Sierra. A este respecto, Zea lo ha escrito bien: “El régimen porfirista no llevó la escuela a las grandes masas del país; pero permitió que se expusiesen las ideas que habrían de llevarla. Dentro de sus limitaciones, ministros de educación como Baranda y Sierra harán lo máximo por extender la misma; Sierra, Rébsamen, Carrillo, Torres Quintero y otros más fueron formando a la generación que serviría de líder en las nuevas reformas, tanto políticas y económicas como educativas”.⁵⁷

Particularmente loable fue la obra de Enrique C. Rébsamen en la Escuela Modelo de Orizaba, en la Escuela Normal de Veracruz en Jalapa, y como director general de Enseñanza Normal en la

⁵⁷ Zea, Leopoldo, “Hacia un nuevo liberalismo en la educación”, *La educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1992, p. 293.

ciudad de México, a su vera se formaron miles de maestros que llevaron luz a muchas partes de la República.

Es preciso referirse también a otros esfuerzos educativos que se hicieron durante este periodo. El 17 de diciembre de 1885 se fundó la Escuela Normal para Profesores, y al año siguiente se expidió su correspondiente reglamento. Se celebraron dos importantes Congresos Nacionales de Instrucción de notables repercusiones pedagógicas. Finalmente, mediante ley del 16 de mayo de 1905, se determinó que habría una nueva Secretaría de Estado con el nombre de Instrucción Pública y Bellas Artes.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Nuestra Constitución actual entronca directamente con la Revolución mexicana. Sin embargo, en un principio este movimiento no llevó como objetivo hacer una nueva Constitución; se encabezó inicialmente por Madero contra la dictadura de Díaz, y después por Carranza para restaurar el orden constitucional quebrantado por Huerta, pero el desarrollo de los acontecimientos condujo finalmente a la expedición de una nueva ley fundamental.

1. Carranza y el constituyente de Querétaro

Se ha dicho que Venustiano Carranza no se propuso expedir una nueva Constitución, tan es así que llegó al constituyente de Querétaro con un proyecto de reformas; pero en la historia y en la política no hay absolutos, recuérdese que si bien cuando se expide el Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913, no hay ninguna mención sobre el particular, al mismo tiempo varios revolucionarios y el primer jefe —según testimonio de Múgica— se habían planteado modificaciones jurídicas de fondo. Más aún, en abono del primer jefe, debe recordarse su discurso en el Ayuntamiento de Hermosillo, el 24 de septiembre del mismo año, en el cual afirmó: “El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y

desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorece. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie puede evitar”.⁵⁸ Para 1914, se efectuaron adiciones al Plan de Guadalupe, en cuyo punto quinto se estableció que las reformas que se hubieren realizado durante la lucha se podrían elevar a preceptos constitucionales. En fin, por decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, se convocaron a elecciones para un Congreso Constituyente.⁵⁹

Se inauguraron las sesiones del Congreso el 1o. de noviembre de 1916, ceremonia a la que concurrió Carranza, en ella dio lectura a su famoso mensaje y entregó el proyecto de Constitución reformada. Acto seguido se produjo la contestación del presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas. En el mensaje, el primer jefe hizo una somera explicación social de la situación política del país, se refirió a la Constitución de 1857 como un código político de fórmulas abstractas de gran valor especulativo, pero de las cuales no había podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva, para después enumerar los aspectos en que no había funcionado y enumerar las reformas que proponía, poniendo especial énfasis en la organización de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En cuanto al proyecto de Constitución, éste no difirió en esencia del de 1857, en virtud de que reprodujo un buen número de preceptos del texto anterior, y aunque se hicieron cam-

58 Silva Herzog, Jesús, *Historia de la Revolución mexicana*, 4a. ed., México, FCE, 1965, p. 53.

59 Para el constituyente de Querétaro, véanse: *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, edición del gobierno del estado de Querétaro y del Instituto Mexicano de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de Gobernación, 1960; Palavicini, Felix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, Consejo Editorial del gobierno del estado de Tabasco, 1980; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979; varios autores, *La Constitución mexicana de 1917 (ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes)*, México, UNAM, 1990; Ulloa, Bertha, *La Constitución de 1917*, El Colegio de México, 1983 (Colección de la Historia de la Revolución Mexicana, 6); Cumberland, Charles, *La Revolución mexicana (los años constitucionales)*, México, FCE, 1975.

bios más o menos sustanciales en varios de ellos, éstos no llegaron a satisfacer las expectativas que había creado el movimiento revolucionario.

Las sesiones del constituyente de Querétaro fueron, por ello, necesariamente polémicas y provocaron que los legisladores se formaran en grupos, como ya se había anunciado desde que se revisaron las credenciales de los constituyentes en la junta previa. Los grupos fueron tres: a) la *corriente radical*, que gozaba de la simpatía de Obregón; en ella militaron, entre otros, Francisco Múgica, Heriberto Jara, Hilario Medina, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio, Aguirre Berlanga y Esteban Baca Calderón, que fueron promotores del constitucionalismo social y algunos de los cuales integraron la importante Comisión de Constitución; b) existió también el *grupo renovador*, cercano a Carranza, en el que se incluían José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix Palavicini y Alfonso Cravioto, a los que se atribuía la redacción del proyecto de Constitución; c) no faltaron por supuesto los *legisladores moderados*, que siempre surgen en cualquier asamblea.

2. *El debate sobre la educación*

Si al escenario descrito se le agrega el enorme interés que tenían los revolucionarios en el tema de la educación, se comprende lo encendido que fue el debate a que dio lugar, y que fuesen necesarias cuatro sesiones del Constituyente para agotarlo.⁶⁰ Es necesario añadir que a partir del referido debate puede percibirse claramente la tendencia progresista que dominará en la asamblea, así como definida apertura hacia el constitucionalismo social.

En el artículo 3o. del proyecto de Carranza, se había ratificado sustancialmente la libertad de enseñanza de la constitución anterior, sólo se introdujeron como novedades el carácter laico y la

⁶⁰ Al tema educativo se le dedicaron las sesiones ordinarias 8a., 11a., 13a. y 15a., que se celebraron los días 11, 13, 14 y 16 de diciembre de 1916.

gratuidad en la enseñanza primaria. El artículo propuesto estuvo redactado en los siguientes términos: “Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”.⁶¹

Cuando la Comisión de Constitución integrada por los diputados Múgica, Román, Recio y Colunga, rindió su dictamen en la sesión ordinaria el 11 de diciembre de 1916, expresó bruscamente un “no se aprueba” al artículo transcrito, y en su lugar presentó un nuevo texto. En el dictamen se consideró que era “justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo”, que era el caso de la enseñanza religiosa; en tal virtud, la enseñanza debería ser laica, pero no en el significado de “neutral”, sino entendiendo por tal “la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error, inspirándose en un criterio rigurosamente científico”.⁶²

El texto de la Comisión fue el siguiente:

Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación elemental y superior y la que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

61 El mensaje y el proyecto del primer jefe en: Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 745 y ss.

62 Para los textos y el debate del artículo tercero: *Derechos del Pueblo Mexicano*, op. cit., t. I, pp. 172 y ss.

Hubo también un voto particular del diputado Luis G. Monzón para sugerir que se cambiara la palabra *laica* por el vocablo *racional*, en virtud de que la enseñanza laica, si bien no imbuye creencia alguna en el ánimo del educando, tolera el error, que es necesario se “combata en todos sus reductos por lo cual la escuela necesita trocarse de laica en racional”.

Quedó así planteada la polémica: el grupo moderado de constituyentes abogaba por la libertad de enseñanza y el laicismo sólo en los establecimientos oficiales, en tanto que los diputados radicales extendieron el laicismo a toda la educación y establecían normas muy estrictas a la enseñanza privada y religiosa.

Tanta relevancia adquirió en aquel momento el debate, que Carranza, enterado oficialmente por los legisladores del nuevo dictamen, comunicó por escrito que tendría la satisfacción de concurrir a la discusión del artículo tercero, con el propósito evidente de que su presencia respaldara su texto y pesara en el ánimo de los legisladores, esfuerzo que por cierto resultó infructuoso. Más aun, el debate tendría también sus consecuencias políticas, no sólo porque fue particularmente ríspido y dividió a los legisladores, sino también porque el grupo cercano a Carranza hizo abiertas alusiones a que Aguirre Berlanga, subsecretario de gobernación, y el propio general Obregón, alentaban a trasmano a los diputados radicales. Tales diferencias auguraban el enfrentamiento definitivo que culminó en Tlaxcalalongo.

El 13 de diciembre se inició el debate ante la presencia de Carranza. Correspondió intervenir en primer lugar al diputado Múgica, obviamente en defensa de la propuesta de la Comisión, quien subrayó que se estaba “en el momento más solemne de la Revolución”, porque no se trataba sólo de enfrentarse al “poder usurpador” o de “acabar con la reacción, sino del ‘porvenir de la patria’, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra *alma mater*, que debe engendrarse en los principios netamente progresistas”. Más adelante advertía: “Si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retros-

pectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros postreros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más de otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad”.

Luis Manuel Rojas se pronunció en contra de la propuesta de la Comisión, quien hizo ver que la obra de la asamblea debería ser un “código netamente liberal, tolerante progresista y moderno; un código magno que sirva para restablecer cuanto antes la paz en México por un tiempo indefinido”, pero con el texto propuesto dicha obra podría llegar a “calificarse como imprudente e inoportunamente jacobina, y por consiguiente, reaccionaria”. Consideró por ello que la fórmula de la Comisión era “extemporánea, intolerante y agresiva”, después de haberse dado las leyes de reforma y la independencia de la iglesia y el Estado. Sin embargo, quizá porque reparó en reacciones adversas, matizó su intervención y restó importancia al asunto; en el fondo aseguró se trataba de “una verdadera tempestad en un vaso de agua”, por lo cual pidió una moción suspensiva para aplazar la discusión del artículo relativo, misma que fue rechazada de inmediato por la asamblea.

Tanto el grupo renovador como el radical enviaron en esa sesión y en las subsiguientes a la tribuna lo más granado de su artillería. De este modo, en contestación al diputado Rojas, el constituyente Alberto Román sostuvo que el laicismo como restricción a la libertad de enseñanza descansaba sobre “dos bases fundamentales”, una pedagógica porque “el hecho de asociar la religión a la enseñanza es asociar el error a la verdad”, y otra de carácter político, dado que las escuelas católicas “han sido simplemente un medio para preparar a las generaciones venideras contra el credo liberal”. En contra del dictamen intervino el diputado hidalguense Cravioto, quien afirmó que la libertad de enseñanza era “una derivación directa de la libertad de opinión”, la más preciada y trascendental de las libertades del hombre, así

como que “el verdadero triunfo liberal sobre la enseñanza religiosa está en combatirla en su terreno mismo multiplicando las escuelas nuestras”. El diputado Jesús López Lira respondió a Cravioto puntualizando que los límites a la libertad de enseñanza eran el derecho de enseñar “las verdades conquistadas, los hechos positivos, los conocimientos comprobados”, pero no se tiene el derecho de “enseñar errores o enseñar mentiras”. Para concluir la sesión, hizo uso de la palabra el diputado Macías, que después sería rector de la Universidad Nacional, quien hizo una erudita exposición sobre la libertad de enseñanza, pero que resultó agobiadora para la asamblea por excederse del tiempo reglamentario.

3. La aprobación final del texto

Hubo que dedicar un par de sesiones más para aprobar el artículo tercero. En la sesión del 14 de diciembre, la primera intervención correspondió a Rosas Reyes, quien se inclinó favor del dictamen y condenó la enseñanza religiosa, sosteniendo que “es preciso que nuestros hijos se eduquen en principios saludables de verdad y de ciencia, no en sofismas abstractos, en doctrinas ilegibles y en mentiras insondables”.

Le siguieron el diputado Chapa que se oponía a una Constitución “sectaria”, y Celestino Pérez, a favor, aunque hizo notar cierta contradicción en el dictamen. Después, hubo una memorable y extensa intervención de Palavicini, quien se preguntó cómo era posible que se aprobara en el dictamen la libertad de enseñanza y a continuación el artículo negara esa libertad, estimo una “monstruosidad” prohibir ser maestro a los miembros de las corporaciones religiosas, porque se atentaba contra las garantías individuales, y que era menester dejar encendida la antorcha de la libertad y que “el pueblo escoja entre las sombras y la luz”, y que lo haría seguramente por esta última. Hizo nuevamente uso

de la palabra el diputado Múgica para defender el dictamen, pero finalmente estimó conveniente retirarlo para presentar una nueva propuesta.

El debate se cerró el 16 de diciembre, no sin antes discutirse una nueva propuesta de la Comisión, en la cual se suprimía la prohibición de impartir enseñanza a los miembros de corporaciones religiosas y la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Al principio de la sesión, el grupo renovador —a través de Rojas y Palavicini— intentó de nuevo posponer la discusión del dictamen, pero su moción fue rechazada. Durante la sesión desfilaron numerosos oradores; el diputado Alonso Romero tuvo una intervención breve pero contundente, en la que expresó que no le habían convencido los “terribles fantasmas” que habían forjado los renovadores “con el objeto de embaucar” a los diputados, subrayando el hecho de que, en Yucatán, la niñez recibía desde dos años antes la instrucción laica que proponía el texto de la Comisión; pesó también en el ánimo de la asamblea la enjundiosa defensa del dictamen que hizo José María Truchuelo, quien dijo que el artículo tercero propuesto “es la más bella manifestación del pensamiento libre, y que lejos de traernos un conflicto es la prueba más hermosa de que la Revolución constitucionalista está identificada con los ideales del progreso”, al concluir su intervención rememoró las palabras de Aixsa a su hijo Boabdil, que al partir de Granada le dijo “llora como una mujer lo que no has sabido defender como un hombre”, no fuera a ser que la historia que nos contempla diga “llorad, constitucionalistas, como una mujer, la pérdida de las conquistas de la Revolución”. La discusión todavía se prolongó; por tres ocasiones se preguntó inútilmente si estaba suficientemente discutido el tema, hasta que finalmente se aprobó la propuesta de la Comisión por 99 votos a favor y 58 en contra.

La redacción final del artículo tercero fue la siguiente:

La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria,

elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

V. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ACTUALES

Las principales reformas en materia educativa se han concentrado principal, aunque no exclusivamente, en el artículo 3o. constitucional. En las reformas efectuadas se revela una vinculación muy estrecha entre educación y política, pues cada modificación ha correspondido a una especial coyuntura: en la restauración de la Secretaría de Educación Pública como organismo rector de la educación, ante la dispersión de esta actividad en los primeros años de vigencia constitucional; en la implantación de la educación socialista cuando privó dicha concepción en los mandos del Estado mexicano; por una educación más universal y abierta a fin de la Segunda Guerra Mundial, que trajo consigo un nuevo escenario internacional; en la incorporación de la autonomía en las instituciones de educación superior, para responder a la inquietud de los universitarios y a la necesidad de una legislación laboral; en la reforma de la enseñanza laica en el contexto de nuevas relaciones entre el Estado y las iglesias; en la enseñanza de secundaria obligatoria para corresponder a una mayor evolución educativa; en la enseñanza preescolar obligatoria, que ya se había planteado desde la última reforma y armoniza con la norma correspondiente.

1. *Las reformas al artículo tercero*

A continuación, se hará una apretada síntesis de las principales reformas constitucionales que ha experimentado el artículo 3o. constitucional.

A. Primera reforma (13 de diciembre de 1934). Introdujo la llamada educación socialista, mediante un párrafo en el artículo tercero en los siguientes términos: “La educación que imparta el Estado será socialista y, además de excluir toda la 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”.

La reforma que se comenta no se limitó al texto transcrito. En un segundo párrafo se reforzó el papel del Estado —federación, estados y municipios— en la educación y seguidamente en cuatro fracciones se establecieron estrictas reglas para las actividades de enseñanza de los particulares. Se añadió igualmente otro tercer párrafo para que el Congreso de la Unión pudiera, con el fin de unificar y coordinar la educación, expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función educativa entre la federación, los estados y los municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios y todos aquellos que violaran las disposiciones relativas. Este último párrafo corresponde a la actual fracción VIII del artículo 3o. y se incorporó también en la parte final de la fracción XXV del artículo 73.

Desde años antes había venido manifestándose un ambiente político favorable al proyecto de la educación socialista. En la Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, verificada en la ciudad de Querétaro en diciembre de 1933, se había aprobado el Plan Sexenal y votado porque en el artículo 3o. se incorporará el principio de que la educación primaria y secundaria se impartiera directamente por el Estado o bajo su inmediato control o dirección, así como que la educación en ambos grados debía “basarse en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista que la Revolución mexicana sustenta”. Es también de mencionarse por la ascendencia política que en aquel momento tenía, el pronunciamiento del general Calles (conocido como el “grito de Guadalajara”) el 20 de julio de 1934, en el

que sostuvo que la Revolución tenía el derecho de “apoderarse de la conciencia de la niñez y de la juventud”, por lo cual el Estado debía orientar la educación de acuerdo con sus principios. En tales condiciones, el Comité Ejecutivo Nacional del PNR presentó una iniciativa, suscrita por su presidente Carlos Rivapalacio y que hizo suya la “totalidad de los ciudadanos diputados”, el 16 de septiembre de 1934, ante la Cámara Baja que propuso la reforma que se comenta.

B. Segunda reforma (30 de diciembre de 1946). Mediante ésta se suprimió la educación socialista que había ocasionado fuertes impugnaciones, en su lugar se acogió una fórmula más abierta, de acentuado humanismo y definida vocación internacional, acorde con los tiempos de postguerra que se vivían. El texto que entonces se aprobó tuvo mucho éxito, estuvo en vigor más de treinta años sin alteración alguna, su filosofía política y la estructura del precepto subsisten en buena parte en el actual artículo 3o.

De este modo, la educación se sustentó en principios y criterios definidos: tenderá a desarrollar todas la facultades del ser humano, así como 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; laica, en cuanto se mantendría por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; se basaría en los resultados del progreso, luchando contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; democrática, entendiendo la democracia no sólo como estructura jurídica o régimen político, sino como un sistema de vida; será también esencialmente nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana.

El texto de generoso contenido ideológico y preciso uso del lenguaje se debió al Secretario de Educación de entonces, Jaime Torres Bodet, quien había fungido como secretario privado de Vasconcelos y logró la aprobación del texto en muy difíciles circunstancias políticas. Se aprovechó también que la concepción educativa se había visto influida por los compromisos internacionales; como lo dijo el autor de la reforma, quien suscribió el documento como subsecretario de Relaciones: “los objetivos de

nuestra educación, coinciden con las tesis que México sustentó ante la Conferencia Educativa, Científica y Cultural efectuada en Londres en 1945, y responden a los principios solemnemente proclamados allí, en nombre de sus pueblos, y por 43 gobiernos de las Naciones Unidas”.⁶³

Es menester, para entender la reforma, recordar que durante los primeros años del gobierno de Ávila Camacho los conflictos magisteriales se habían agudizado y había un enfrentamiento abierto entre los partidarios de la educación socialista y los que pretendían su eliminación, circunstancias que habían provocado la renuncia de dos secretarios de Educación: Luis Sánchez Pontón y Octavio Véjar Vázquez. Cuando Torres Bodet tomó posesión se declaró neutral: “No voy a la Secretaría de Educación a servir a ninguna secta. No tengo compromisos de partido con ningún grupo. En el sentido profesional y polémico del vocablo, no soy político”. Acompañó luego la palabra con los hechos, después de un paciente proceso de negociación y habiéndose logrado la unidad del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), pudo entregar el proyecto de reforma al presidente Ávila Camacho.

C. Tercera reforma (9 de junio de 1980). A través de ésta, se elevó a rango constitucional la autonomía de las universidades y se dio respuesta a sus conflictos laborales, introduciéndose la ahora fracción VII del artículo 3o. constitucional. A la altura de aquellos años, la mayoría de las universidades públicas del país, con contadas excepciones, habían obtenido su autonomía, aunque reconocida por leyes secundarias y no por la Constitución. Por otra parte, los trabajadores universitarios, tanto académicos como administrativos en muchas de las universidades e instituciones de educación superior, no gozaban de las prestaciones laborales y económicas adecuadas.

63 Cfr. Medina, Luis, *Historia de la Revolución mexicana 1940-1952 (del cardenismo al avilacamachismo)*, El Colegio de México, 1978, p. 396; Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1994, p. 52.

La reforma consistió en una adición al artículo 3o. constitucional, que ahora aparece en la fracción VII (hasta hace poco era la VIII), mediante la cual adquirió la autonomía universitaria el carácter de garantía social. En esta fracción VII se establecen los elementos básicos que integran el concepto de autonomía universitaria, y se preserva particularmente la esfera académica, esto es, el derecho de cada institución a la que se haya otorgado el carácter de autónoma, para gobernarse y normarse a sí misma, administrar su patrimonio, efectuar sus funciones de docencia, investigación y difusión, determinar sus planes y programas, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Se dedicó también un párrafo especial a la cuestión laboral, tanto del personal académico como del administrativo, que se norma por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, y se reglamenta en la Ley Federal del Trabajo, título sexto “Trabajos especiales”, capítulo XVII “Trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley”, artículos 353-J a 353-U.

Como se advierte, la reforma constitucional introdujo los principales elementos de la autonomía: a) autonomía de gobierno, potestad que se revela en que tienen sus propios órganos para gobernarse y designar sus propias autoridades; b) autonomía administrativa, para organizarse y establecer los modelos académicos que prefieran; c) autonomía financiera, que se sustenta en el manejo libre de su patrimonio; d) autonomía académica, para formular planes programas, así como expedir reglas para su personal académico.⁶⁴

Es necesario subrayar que la reforma constitucional era urgente por los cambios sustanciales operados en las universidades. El desarrollo de la educación superior había propiciado el aumento explosivo de los docentes, de los investigadores, del personal administrativo y la aparición de la llamada “plétora estudiantil”. El espíritu de comunidad que permitía resolver de manera rela-

64 Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

tivamente sencilla los problemas en instituciones de dimensiones modestas, era ya insuficiente ante la cruda realidad de la masificación. El problema laboral emergió con fuerza; el Estado y la universidad no estaban preparados para estas nuevas realidades y reaccionaron ante ellas con lentitud y marcado retraso.

Cuando el movimiento sindical universitario prospera en aquel “caldo de cultivo” que era el ámbito laboral universitario, tan descuidado en la seguridad social y en otras prestaciones para los trabajadores, ese movimiento sindical se torna tan avasallador que se hace necesario definir constitucionalmente la autonomía, no sólo frente a esas organizaciones, sino incluso respecto de cualquier otra fuerza política que pudiese interferir en el ejercicio cabal de este derecho.

Fue así como en 1972 se presentó un fuerte conflicto laboral en la UNAM, en la cual el sindicato exigió un recuento y la celebración del correspondiente contrato colectivo de trabajo, lo cual dio lugar a la llamada “huelga de los 83 días”. Como consecuencia de este movimiento y de otros similares en otras universidades del país, se fueron conformando sindicatos y organizaciones de trabajadores administrativos y académicos en las distintas instituciones de la República.

El conflicto laboral de la UNAM se resolvió cuando estaba a cargo de la rectoría el doctor Guillermo Soberón y era abogado general el doctor Jorge Carpizo, habiéndose celebrado un convenio colectivo de trabajo entre los representantes de la propia institución y los de la organización sindical denominada STEUNAM (actualmente STUNAM, en virtud de que se le sumaron académicos que no pudieron obtener el carácter mayoritario para su organización). Pese a la celebración del referido contrato, durante los años siguientes los problemas laborales persistieron, ocasionando en no pocas ocasiones la suspensión de las actividades académicas, situación que demandaba una reforma constitucional y legal que estableciera principios y reglas precisas sobre el particular.

Un intento de solución se produjo en 1976, cuando la UNAM se propuso regular las relaciones laborales de sus trabajadores a través de un apartado “C” que se adicionaría al artículo 123, propuesta que se entregó al Ejecutivo federal, efectuándose asimismo audiencias públicas para ventilarlo. El proyecto no llegó a aprobarse, ni las circunstancias políticas le fueron propicias, pero hay que destacar la vigorosa defensa que significó dicho proyecto de los mejores valores universitarios y su carácter de primera propuesta para enfrentar el asunto laboral.

Poco tiempo después, se intentó otra solución que persiguió definir la autonomía y encontrar otra respuesta al problema laboral. En el seno de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), en su reunión de Puebla de 1978, programas 26 y 27, que ratificó en reuniones subsecuentes en Mérida y en la ciudad de México, se planteó la necesidad de regular constitucionalmente la autonomía universitaria y resolver el problema de las relaciones laborales. Las instituciones universitarias de aquel tiempo coincidieron en la solución referida, con la participación destacada del propio doctor Guillermo Soberón, quien continuaba al frente de la UNAM (asistido de manera excelente por el abogado general Diego Valadés) y del doctor Rafael Velasco Fernández, secretario general de la ANUIES. Se realizaron también, por supuesto, las consultas pertinentes con las principales organizaciones de trabajadores universitarios de aquel entonces. En tales condiciones, el Ejecutivo federal presentó la iniciativa correspondiente y fue aprobada por el Congreso.

Ahora bien, definir la autonomía universitaria y preservar la denominada “esfera académica”, fue en ese tiempo una lucha de gran importancia para las universidades, en virtud de que en éstas habían surgido interpretaciones erróneas sobre ambos conceptos y era preciso clarificarlos constitucionalmente para bien de nuestra educación superior. Pero el precepto constitucional sobre educación superior demanda ahora actualizarse, para comprender de manera integral y cabal a todo el sistema de este nivel, que se

ha vuelto profuso y sumamente heterogéneo; además, para que la reforma no quede inconclusa y descienda del plano abstracto a sus aplicaciones concretas, se precisa una ley general que reglamente la educación superior y sirva de marco para propiciar el desarrollo de actividad tan estratégica para el Estado mexicano.

En cuanto a las relaciones laborales, la nueva legislación constituyó, en principio, una respuesta al grave problema que a ese respecto se padecía en la mayoría de las universidades públicas, que tuvieron de este modo cuando menos reglas elementales para resolver los conflictos con sus trabajadores; sin embargo, la solución constitucional y legal fue una “solución de compromiso”, útil en aquellas circunstancias, pero que es aconsejable revisar para establecer reglas más apropiadas sobre el trabajo en las instituciones de educación superior, que difieren de las que existen entre los trabajadores y las empresas, objetivo del apartado “A” del artículo 123.

D. Cuarta reforma (28 de enero de 1992). *Régimen educativo y enseñanza de particulares*. Con motivo de la iniciativa de reformas sobre el Estado y la Iglesia, el artículo 3o. también se modificó en el régimen educativo en general y en especial para la enseñanza de particulares.

En el artículo vigente se ha eliminado la fracción IV, misma que decía:

Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente realizan actividades educativas, o las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles donde se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos.

Un cambio de fondo se hizo también por la reforma en el inciso a) de la fracción VI, que se refiere a las condiciones a que debe sujetarse la educación primaria, secundaria y normal que imparten los particulares, es decir, que debe hacerse conforme los fines

y criterios que para toda educación establece el artículo 3o., pero al no mencionarse la fracción I del referido precepto, es obvio que para esta enseñanza no rige el laicismo en la educación. En otras palabras, aunque esta disposición mantiene el principio de laicismo para toda la educación que el Estado imparte, al excluirse a la privada de dicho principio se ha incurrido en un serio retroceso que merece un comentario adicional.

El principio del laicismo en la educación no fue resultado de un mero capricho del Constituyente, recogía toda la tradición liberal que se manifestó muchas veces a lo largo de nuestra historia. Con el texto de 1917, el laicismo fue una tesis que el Estado mexicano sustentó por muchos años y era de aplicación general hasta antes de la reforma 1992. En efecto, el artículo 3o., en su redacción original, había conciliado de manera muy apropiada la libertad de la enseñanza con el laicismo que debía imperar tanto en los establecimientos oficiales como en los particulares, en los niveles primario, secundario y superior.

Ahora el principio de la educación laica opera en la enseñanza oficial, mientras que en los planteles particulares en los niveles considerados no existe la obligación de respetarlo, ni tampoco de que la educación se mantenga ajena a cualquier doctrina religiosa, e incluso se imponga a los propios educandos. Esta diferencia básica entre enseñanza oficial y enseñanza privada no se compagina con nuestra tradición histórica, en virtud de que establece una distinción artificial en este terreno.

Hubiera sido preferible, sin lugar a dudas, por la unidad y porvenir del Estado mexicano y de su educación, que hubiéramos mantenido el laicismo tanto en la educación pública como en la privada, aunque en esta última se permitiera la educación religiosa con el carácter de disciplina optativa, para respetar el derecho del que desee obtener dicho tipo de formación.

E. Quinta reforma (5 de mayo de 1993). *Educación secundaria obligatoria, responsabilidad del Estado y otras mejoras en materia educativa*. Esta reforma fue provechosa para la educación del país e introdujo varios avances: estableció la educación se-

cundaria como obligatoria; imprimió mayor precisión a la función educativa a cargo del Estado, instituyendo su obligación de promover y atender la educación superior y la investigación; otorgó competencia al gobierno federal respecto de los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, considerando la opinión de los gobiernos locales y los sectores sociales; eliminó la prohibición que impedía a los particulares interponer los recursos pertinentes cuando les fuese negada la autorización para impartir educación.

De este modo, en la parte final del párrafo primero, se ha dispuesto que “la educación primaria y la secundaria son obligatorias”. La modificación, según se ha señalado en la iniciativa de reformas correspondiente, obedeció al hecho de que “una escolaridad adicional impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; contribuye decisivamente a consolidar la unidad nacional y la cohesión social; promueve una distribución más equitativa del ingreso al generar niveles más altos de empleo bien remunerados 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 social al cambio tecnológico y difunde en la sociedad actitudes cívicas basadas en la tolerancia, el diálogo y la solidaridad”.⁶⁵

Esta nueva disposición constitucional tuvo como antecedente inmediato el anuncio que hizo el titular del Ejecutivo federal el 18 de mayo de 1992 en la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual reiteró en el IV informe de labores, al expresar que “sometería a la consideración del Constituyente permanente reformar el artículo 3o., para convertir la secundaria en obligatoria para todos los jóvenes del país”.⁶⁶

65 “Iniciativa de reformas”, *Crónica de la reforma a los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1993, p. 15.

66 Cuarto Informe de Gobierno, *El Gobierno Mexicano*, núm. 48, Presidencia de la República, noviembre de 1992, p. 52.

Para que este precepto constitucional adquiriera un carácter todavía más imperativo, se reforma también la fracción I del artículo 31, con objeto de establecer como obligación de todo mexicano “hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria”. Por ello, expresa Esteban Moctezuma, al “convertir la secundaria en obligatoria se cierra el ciclo de educación básica como el mínimo nivel educativo que deberán tener los mexicanos en el futuro próximo”.⁶⁷

Por otra parte, en la nueva redacción del primer párrafo del artículo 3o., se ha definido con mayor precisión a la educación en su doble vertiente: como garantía individual y social; por una parte se estableció en favor de todo individuo, pudiendo incluso ser un extranjero que se encuentre en el país, el derecho a recibir educación, y por otro, al Estado se le impuso el deber de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, aunque sólo estos dos últimos con el carácter de obligatorios.

En este sentido, el texto del primer párrafo expresaba: “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”. De su simple lectura, se veía ya venir la reforma que haría a la educación preescolar también obligatoria.

Como un comentario adicional, el texto original de la iniciativa señalaba que “todo mexicano tiene derecho a recibir educación. El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria *a quien la solicite*” (el subrayado es nuestro); esta última expresión motivó que en el seno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación de la Cámara de Diputados, se presentara una propuesta diferente, por lo que al dictaminarse esa iniciativa, las comisiones determinaron suprimir dicho enunciado, además de cambiar el vocablo “mexi-

67 Moctezuma Barragán, Esteban, *op. cit.*, p. 214.

cano” por el de “individuo” que es más genérico, y traslada del párrafo segundo al primero la tricotomía del poder estatal que tiene a su cargo la obligación en materia educativa.

Por lo que se refiere a la expedición de planes y programas de estudio, era una facultad que el Ejecutivo federal tenía conferida en una ley secundaria (Ley Federal de Educación) y en el ya mencionado Acuerdo, se eleva a rango constitucional en la fracción III, que dispone: “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”. Esta facultad no se ejerce de manera absoluta, ya que se ha señalado en esa misma fracción que “para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados en la educación, en los términos que la ley señale”; ello con el objeto de que en la tarea planificadora puedan incluirse las necesidades y manifestaciones de índole regional y local; sin embargo, esta fracción ha sido criticada en su parte final, ya que “no le quita al presidente en turno la calidad de supremo educador de la niñez mexicana”, además de que sea quien “defina lo que debe enseñarse y cómo debe hacerse”.⁶⁸

Otra reforma de mucho interés se localizó en la fracción V, misma que indica que “el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”. Se han incorporado como novedades en el texto la promoción y atención de la educación superior, así como el apoyo a la investigación científica y tecnológica, en virtud —dijo la iniciativa— que se tiene como “propósito firme no sólo mantener, sino incrementar el apoyo del gobierno de

68 Gómez, Pablo, “Artículo tercero”, periódico *La Jornada*, 24 de diciembre de 1994, p. 9.

la República a estas actividades. Así se promoverá una política integral en materia educativa, cultural, y de ciencia y tecnología”.

Melgar Adalid destaca que en la nueva redacción de la fracción V, se distinguen los conceptos de impartición, promoción, atención y apoyo a la educación. Por ello, al referirse la norma a la educación superior, la obligación del Estado se circunscribe tan sólo a su promoción y atención, “con lo que se resuelve el viejo debate sobre la inconstitucionalidad de aplicar cuotas por parte de las universidades públicas toda vez que, según algunos, forman parte integrante del Estado”.⁶⁹

2. *Otros artículos constitucionales*

Como indicamos, el texto constitucional en vigor regula a la educación de manera sistemática en su artículo tercero, pero también se refiere a ella en otras disposiciones que se encuentran dispersas en el texto y que se vinculan con la educación superior y el principio de autonomía. Examinaremos seguidamente los preceptos constitucionales mencionados.

Artículo 5o. En su párrafo segundo dice textualmente: “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”.

De acuerdo con este precepto, corresponde a los poderes legislativos de las entidades federativas expedir las correspondientes leyes de profesiones. Dichas leyes responden al interés que tienen las entidades federativas por proteger al público en general que requiere de los servicios que prestan las distintas profesiones, así como en la necesidad de que dichas profesiones satisfagan las exigencias académicas que las instituciones educativas han fijado para ellas. Como es bien sabido, a este respecto existe en

⁶⁹ Melgar Adalid, Mario, *Educación superior. Propuesta de modernización*, México, FCE, 1994, p. 81.

la Secretaría de Educación Pública la dependencia denominada Dirección General de Profesiones, que se encarga del registro de los títulos correspondientes y ha promovido convenios de cooperación para unificar las actividades de los estados en este renglón.

Artículo 18. En su segundo párrafo indica: “Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Es necesario señalar que en el artículo 18 se han establecido diversas prevenciones respecto del régimen penal mexicano, entre ellas la que hemos transcrito que se refiere a la readaptación social que requiere de la educación para llevarse a cabo, por considerarse ésta un formidable instrumento para la superación del hombre. Por lo demás, constituye la readaptación social sólo una, apunta García Ramírez, acaso la más reciente de las finalidades de la pena, en el entendido que dicha readaptación “pretende que el infractor vuelva a observar el comportamiento que regularmente siguen —y aprueban— los integrantes de la sociedad a la que pertenecen”, pero sin privar al individuo de su capacidad de decisión.⁷⁰

Artículo 27. En su fracción III dice:

Las instituciones de beneficencia pública, privada, que tengan por objeto el auxilio a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca a los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

⁷⁰ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, t. I, p. 203.

Es comprensible que esta fracción limite a las instituciones de beneficencia la adquisición de bienes raíces a sólo los que son indispensables para su objeto, si consideramos que tales instituciones se caracterizan por no perseguir un fin de lucro, en virtud de que generalmente operan bajo la figura que se denomina asociación civil, misma que el artículo 2670 del código de la materia para el Distrito Federal, señala que surge cuando varios individuos convienen “en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico”.

Por otro lado, recuérdese que en su redacción original esta fracción prohibía que tales instituciones estuvieran “bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados”. Sin embargo, por la reforma de 1992 que implicó nuevas relaciones entre el Estado y las Iglesias, se eliminó la anterior prohibición.

Artículo 31. En la fracción I se prescribe que es obligación de todo mexicano: “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”.

Esta disposición constitucional se inspira en una institución civil de viejo cuño: la patria potestad; dicha institución obliga a los padres o tutores a la guarda y cuidado de los menores que la ley ha colocado bajo su amparo. Cabe advertir que esta obligación había sido ya recogida por los distintos códigos civiles desde hace tiempo, verbigracia, en el artículo 422 del Código Civil del Distrito Federal, se dispone “que a las personas que tienen al menor de edad bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo convenientemente”. En cuanto al mandato constitucional, además, hay que hacer notar que antes la fracción correspondiente exigía la obligatoriedad para la educación primaria elemental y la militar por lo menos hasta los quince años,

pero con la reforma constitucional de 1993 se suprimió el límite de la edad y se extendió la obligatoriedad hasta la educación secundaria.

Artículo 73. En su fracción XXV establece una amplia y minuciosa facultad del Congreso de la Unión:

Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República; los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Pese a su densidad, la fracción ha tenido la virtud de haber hecho referencia desde que se aprobó la Constitución a la educación superior, asimismo porque ha sido clave para el desarrollo en general de la actividad educativa. En su redacción original se aprobó esta fracción en el constituyente de Querétaro sin mayor oposición el 15 de enero de 1917 por 169 votos, aunque bajo el numeral XXVII otorgó facultad al Congreso para “establecer” escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, etcétera, y “demás, institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, en tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por los particulares sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”. Como se advierte, prevaleció en los constituyentes todavía una concepción modesta del papel del Estado mexicano en la educación, por eso quizá la disposición referida pareció tener un

carácter provisional, como en espera de que los particulares o los estados suplieran a la Federación, a la cual por ello mismo no se le concedieron facultades exclusivas en la materia.

La situación varió notablemente con la primera reforma constitucional que se operó sobre dicha fracción el 8 de julio de 1921, mediante la cual se fortalecieron las facultades del Congreso General, que ahora podía “establecer, organizar y sostener” a diferentes instituciones educativas, así como “legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”. Se subrayaba además, en un segundo párrafo de dicha fracción, que la Federación tendría “jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”. Por otro lado, es necesario agregar que en la misma fecha arriba indicada se modificó también el artículo 14 transitorio de la Ley Fundamental, que en 1917 había dispuesto que quedaban “suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes”, pero en el que ahora se determinó eliminar la alusión a esta última dependencia.

Los cambios descritos fueron posibles gracias al impulso de un educador excepcional, José Vasconcelos, que los promovió como parte de su proyecto político. Este distinguido político e intelectual oaxaqueño, quien ya había fungido como secretario de Instrucción con el presidente Eulalio Gutiérrez, fue nombrado rector de la Universidad Nacional en 1920, durante el interinato de Adolfo de la Huerta. Sin embargo, su propósito era más ambicioso, en palabras de Vasconcelos “me obsesionaba la idea de la Universidad, como base para crear el ministerio que acaso transformaría el alma de México...”.⁷¹ Así sucedió, desde el cargo de rector convenció a la titular del Ejecutivo federal, para entonces el general Alvaro Obregón, de restablecer lo que en lo sucesivo sería la Secretaría de Educación Pública que persiste hasta la fecha.

71 Vasconcelos, José, *La tormenta*, México, IUS, 1958, p. 380.

Se volvió a reformar la fracción XXV con la implantación de la educación socialista el 18 de diciembre de 1934, en la cual se hizo un añadido a la Constitución que también subsiste hasta ahora, con la cual el papel del Estado y de la Federación se acrecentó aún más, en virtud de que se facultó al Congreso de la Unión para poder dictar las leyes encaminadas al 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.

La última modificación a la fracción que se comenta se hizo el 13 de enero de 1966, cuando los diputados Antonio Castro Leal, Florencio N. Fuentes, Andrés Henestrosa y otros representantes populares, promovieron una iniciativa para que el Congreso pudiese legislar sobre monumentos arqueológicos, en virtud de que “defender nuestros monumentos arqueológicos, coloniales e históricos así como las poblaciones típicas y las bellezas naturales, es defender el recuerdo de nuestro pasado, la expresión de nuestras tradiciones, el ambiente nacional en que vivimos y nuestro propio carácter”.⁷² Con tal motivo, se hizo una adición en la fracción XXV para señalar que el Congreso puede también “legislar sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional”.

Artículo 121. En la fracción V de este precepto, se indica: “Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros”.

El artículo 121 forma parte de lo que se han denominado normas complementarias del sistema federal, como lo es las obligaciones que tiene cada estado de la Federación de dar entera fe y crédito a los actos públicos registros y procedimientos judiciales de todos los otros. En el precepto señalado se establecen diversas hipótesis que, por su materia, corresponden, advierte el maestro Tena Ramírez, al derecho internacional privado, pero que tam-

72 *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, t. VIII, pp. 248 y ss.

bién se entienden dentro del contexto del Estado federal, pues mientras que entre las naciones soberanas esa obligación no existe, sino es porque la aceptan voluntariamente en virtud de convenciones internacionales o por expresión espontánea de sus propias leyes, los estados de la federación la tienen como obligación impuesta por el constituyente.

Artículo 123. Se han destinado dos fracciones en este precepto al tema de la educación en relación con el trabajo. En el apartado A, fracción XII, párrafo tercero, se dispone que toda empresa agrícola, industria, minera o de cualquier otra clase de trabajo, “situada fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad”. Esta disposición tuvo bastante aplicación durante los primeros años, recuérdese la creación de las famosas escuelas denominadas artículo 123, así como diversas decisiones de la Suprema Corte respecto de la referida obligación constitucional.⁷³

Otra disposición, vinculada con el asunto está en el apartado B del precepto que se comenta, misma que regula las relaciones del Estado con los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión o del gobierno del Distrito Federal cuya fracción VII señala que “la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública”.

VI. LA LEGISLACIÓN FEDERAL Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para reglamentar tanto el artículo tercero como las disposiciones constitucionales que acabamos de examinar, se ha expedido una profusa legislación educativa, aunque no todos los ordenamientos que la integran se relacionan con la educación superior y la autonomía. En este apartado se hará referencia sólo a aque-

⁷³ Cfr. Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Doctrina-jurisprudencia)*, 4a. ed., México, Porrúa.

llas leyes que tienen mayor importancia para los tópicos que son objeto de nuestra atención.

1. *Ley General de Educación*

Cabe advertir que esta ley, publicada el 13 de julio de 1983, ha recibido el apropiado nombre técnico de “ley general” y no de “ley federal” como la anterior (1973), en virtud de que se trata de un ordenamiento que regula, según el artículo primero, la educación que imparten tanto el Estado (Federación, estados y municipios) como los particulares, considerándosele como “de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social”.

En la referida ley se encuentran los principios generales que rigen a los diversos tipos educativos como principalmente los siguientes: distribución de la función social educativa, financiamiento de la educación, evaluación del sistema educativo, proceso educativo, planes y programas de estudio, validez oficial de estudios y certificación de documentos, educación de los padres y participación social de los educandos.

De manera específica, en el artículo 9o., se dispone que el Estado, además de impartir la enseñanza considerada obligatoria, debe promover y atender “todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior”; inmediatamente, en el artículo 10, fracción VI, se considera dentro del sistema educativo nacional a “las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía”. Finalmente, en el artículo 37, se precisa que en la educación: “El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su 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”.

2. *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*

Esta ley, publicada el 29 de diciembre de 1988, en su momento significó un relativo avance porque cubrió un vacío legislativo, aunque desde que se expidió en varios documentos —entre ellos algunos de la ANUIES— se había sugerido que más que una ley de coordinación, se requería de una Ley General de Educación Superior.⁷⁴

Como quiera, en la mencionada Ley de Coordinación se establecen varios principios que tienen relevancia para la educación superior: a) la educación superior comprende “la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización” (artículo 3o.); b) se señala que las funciones de docencia, investigación y difusión en la educación superior “guardarán entre sí una relación armónica y complementaria” (artículo 4o.); c) establece a cargo de la Federación diversas funciones en la educación superior (artículo 12); d) para la educación normal y para la educación tecnológica establece sendos Consejos Nacionales como órganos de consulta (artículos 14 y 15); e) establece diversas reglas para la asignación de recursos, destacando que la Federación destinará, dentro de sus posibilidades presupuestarias, recursos para el cumplimiento de los fines de las instituciones públicas de educación superior, así como la exención de todo tipo de impuestos federales (artículos 21 a 27).

3. *Ley Federal del Trabajo*

La Ley Federal del Trabajo data del 1o. de abril de 1970. Como resultado de la modificación constitucional de 1980 sobre las universidades públicas autónomas, se reformó también la ley

⁷⁴ González Avelar, Miguel y Lara Saenz, Leoncio, *Legislación mexicana de la educación superior*, México, UNAM, 1969, pp. 56 y ss.

laboral para incluir un capítulo XVII, dentro del título VI que se denomina “Trabajos especiales”, destinado al “Trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley”, el cual comprende los artículos 353-J a 356-U.

Es necesario señalar que en el título VI, bastante extenso y abigarrado, se norma el llamado derecho “especial” del trabajo, que regula ciertas categorías de trabajadores por la naturaleza del servicio que prestan y muchos de los cuales estaban en las llamadas “situaciones de frontera”, para ser regulados ahora en dicho título impulsados por la llamada “fuerza expansiva” del derecho del trabajo.⁷⁵

Están en el título VI, amén de los universitarios, los siguientes grupos de trabajadores: de confianza, buques, tripulaciones aeronáuticas, trabajo ferrocarrilero, autotransporte, maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal, del campo, agentes de comercio y similares, deportistas profesionales, actores y músicos, a domicilio, doméstico, hoteles, restaurantes, bares y otros análogos, industria familiar, médicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad.

Aunque a veces se ha criticado la proliferación de los trabajos especiales, no puede dejar de reconocerse que cuando menos se han establecido para los trabajadores ubicados en este grupos reglas de carácter laboral, donde antes prevalecía la incertidumbre o la marginación, como fue el caso de los trabajadores académicos y administrativos de las universidades.

De este modo, en la ley laboral se han establecido ciertas reglas para los sujetos de la relación de trabajo en las universidades: 1) se señala que dicha relación tiene por objeto “conseguir el equilibrio y la justicia social”, pero de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones; 2) se define el trabajador aca-

75 Cfr. Buen, Néstor de, *Derecho del trabajo*, 8a. ed, México, Porrúa, 1990, pp. 381 y ss; Dávalos, José, *Constitución y nuevo derecho del trabajo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 89.

démico como aquél que presta servicios de docencia o de investigación, en tanto que el trabajador administrativo presta servicios no académicos.

En cuanto a la llamada “esfera académica”, se establecen las siguientes reglas: 1) corresponde a las instituciones de educación superior “regular los aspectos académicos”; 2) para que un trabajador pueda considerarse sujeto de una relación laboral por tiempo indeterminado, es necesario que la tarea que realiza tenga ese carácter y sea aprobado en la evaluación académica correspondiente; 3) los trabajadores académicos pueden ser contratados por jornada completa o media jornada, sólo aquellos dedicados exclusivamente a la docencia pueden ser contratados por hora clase; 4) si el trabajo corresponde a distintas categorías académicas, no se viola el principio de igualdad del salario que indica que a trabajo igual salario igual.

Por lo que se refiere a los sindicatos, pueden constituirse en las universidades o instituciones de que se trata, pero bajo las siguientes prescripciones: 1) únicamente estarán formados por los trabajadores que presten sus servicios en cada una de las universidades o instituciones correspondientes; 2) los sindicatos pueden ser de las siguientes clases: personal académico; personal administrativo; de institución, si comprende a ambos tipos de trabajadores; 3) los sindicatos deberán registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o en la Junta de Conciliación Arbitraje que corresponda, según sea federal o local la ley que creó a la institución de educación superior correspondiente.

En estas normas se ha procurado que sin limitar el derecho a sindicarse de los trabajadores, se proteja el libre ejercicio de la autonomía, pues si se llegaran a establecer sindicatos similares a los nacionales de industria o las huelgas de solidaridad para las instituciones de educación superior autónomas, desaparecería la potestad que tiene cada una de ellas de organizarse y determinarse por sí mismas. Dávalos subraya a este respecto que “de esta manera se preserva la autonomía universitaria. Qué triste figura

tendría un rector que estuviera esperando turno en la lista de acuerdos de un poderoso líder sindical”.⁷⁶

Respecto a los derechos colectivos, se ha dispuesto lo siguiente: 1) en la contratación colectiva el sindicato de institución recibe el tratamiento de sindicato de empresa, y los sindicatos de personal académico o de personal administrativo tendrán el tratamiento de sindicato gremial, pero las disposiciones que rijan a cada uno de ellos no se extenderán al otro, salvo que así se convenga expresamente; 2) en ningún caso en los referidos contratos colectivos se podrán establecer para el personal académico la admisión exclusiva o la separación por expulsión; 3) para suspender labores en caso de huelga, el aviso deberá darse por lo menos con diez días de anticipación, así como fijarse el número indispensable de trabajadores que continúen laborando para que no se perjudiquen la buena marcha de una investigación o de un experimento en curso; 4) para los asuntos laborales de las universidades e instituciones de educación superior autónomas, funcionarán juntas especiales, integradas por el presidente respectivo, el representante de la institución y el representante de los trabajadores que corresponda; 5) los trabajadores de las instituciones de educación superior autónomas disfrutarán de sistemas de seguridad social en los términos de sus leyes orgánicas o conforme a los arreglos que de acuerdo con ellas se celebren, pero sus prestaciones nunca serán inferiores a los mínimos constitucionales.

Vale comentar la saludable y estricta prohibición que se ha establecido para que no se aplique en las instituciones de educación superior autónomas la tristemente célebre cláusula de exclusión, sea por admisión o por exclusión, que atentaría contra la esencia misma de la autonomía. Su aplicación en el ámbito de las actividades académicas podía dar lugar a que un docente o un investigador no fuese admitido o fuese expulsado sin mayor trámite, por no pertenecer al mismo grupo de poder, de convic-

76 Dávalos, José, “El trabajo en las universidades”, *El Universal*, México, D. F., 1o. de diciembre de 2001, sección A, p. 28.

ción política o de creencia ideológica que estuviese en el mando sindical. Más aún, hasta antes de expedirse esta disposición en algunas universidades del país, los sindicatos habían avanzado sobre la esfera académica, habiendo establecido en sus contratos cláusulas de exclusión que lastimaban las actividades propias de las referidas instituciones.

4. *Ley de Profesiones*

Esta ley se publicó el 26 de mayo de 1945 bajo la denominación de “Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal”. Su reglamento apareció el 6 de octubre de 1945, mismo que ha tenido varias reformas posteriores. Es necesario señalar que esta ley de profesiones es bastante obsoleta, algunos de sus artículos se han considerado inconstitucionales por la jurisprudencia y requiere actualizarse para estar en armonía con el desarrollo contemporáneo de la educación superior.

El contenido de esta ley es el siguiente: definición del título profesional, condiciones para obtenerlo e instituciones que pueden expedirlo; profesiones que requieren título para su ejercicio, así como normas para el ejercicio profesional; colegios de profesionistas; servicio social de estudiantes y pasantes; delitos, infracciones y sanciones.

Para la aplicación de la ley federal, a la Dirección General de Profesiones se le han otorgado, en el artículo 23, entre otras atribuciones: a) registrar los títulos profesionales; b) llevar la hoja de servicio de cada profesionista, así como las sanciones que se le impongan; c) expedir la cédula profesional con efecto de patente para el ejercicio profesional; d) cancelar el registro de los títulos de profesionistas condenados judicialmente; e) determinar la sede y forma de cumplir el servicio social; f) llevar un archivo de datos para la enseñanza preparatoria normal y superior.

Como se dijo, la ley de profesiones es bastante anticuada, necesita actualizarse por el notable desarrollo que ha tenido la educación superior en el país, así como porque algunos de sus artículos (o regulaciones dentro de ellos) son de dudosa constitucionalidad, como lo ha hecho notar la Suprema Corte en varias de sus decisiones.

Por último, es menester añadir que, en principio, la atribución para regular las profesiones corresponde a las entidades federativas, de ahí que esta ley se haya expedido por el Congreso de la Unión en su carácter de legislatura local del Distrito Federal, en tanto que en los estados se han también formulado por su legislaturas las correspondientes leyes de profesiones. Pese a tal diversidad, con fundamento en el artículo 13 de la ley de profesiones, el Ejecutivo federal ha celebrado convenios de coordinación con los gobiernos de los estados para uniformar el ejercicio profesional.

5. Otros ordenamientos federales

Se relacionan también con la educación superior y la autonomía otras leyes federales, entre las que cabe mencionar a las siguientes: a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, que en su artículo 38 enumera las facultades de la Secretaría de Educación Pública y cuya fracción I, inciso e, se refiere a la competencia general de dicha dependencia respecto de “la educación superior y profesional”; después, en las fracciones XV y XVI le otorga atribuciones a la referida dependencia para revalidación, títulos y ejercicio profesionales; b) Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública del 23 de junio de 1999, que en su artículo 2o., sección A, fracción IV, prevé una Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, además en sus numerales 18, 21 y 22, el mismo ordenamiento se refiere a las direcciones generales de acreditación, incorporación y revalidación; educación superior; profesio-

nes; c) Ley de Educación del Distrito Federal, del 8 de julio de 2000, que en sus artículos 3o., 4o., 60 y 81, regula la educación superior y prescribe que el gobierno de esta entidad podrá crear instituciones de dicho nivel, como lo ha hecho con la llamada Universidad de la Ciudad de México; d) Estatuto Orgánico del Fondo de Cultura Económica, del 4 de mayo de 2001, que en su artículo 7o. enumera como integrantes de la Junta Directiva a los rectores de la UNAM, UAM e ITAM, así como al director del IPN y al presidente de El Colegio de México; e) Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, del 21 de mayo de 1999, que estableció el órgano denominado CONACYT para auxiliar al gobierno federal en tales sectores, así como para encargarse del correspondiente programa anual; f) Reglamento del Consejo Técnico de la Educación, del 27 de abril de 1979, que ha previsto en su artículo 5o. que habrá en este organismo tres representantes de las universidades e institutos de enseñanza superior agrupados en la ANUIES.

VII. LA RENOVACIÓN DEL MARCO JURÍDICO

Se percibe en la actualidad una tendencia definida hacia la renovación general del marco jurídico de la educación superior, imperativo innegable pero que requerirá de una paciente construcción de consensos que permitan llegar a proposiciones pertinentes para el múltiple y heterogéneo panorama que presentan las instituciones en este nivel.

En este apartado se recogen un par de documentos recientes que siguen la tendencia indicada, emitidos por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Secretaría de Educación Pública; al final haremos algunas proposiciones nuestras.

1. *Propuesta de la ANUIES*

En un documento de reciente aparición, avalado por el Consejo Nacional de este organismo, se asienta que el sistema de educación superior “conservador y cerrado”, deberá transformarse en un sistema abierto de gran calidad, altamente innovador y dinámico, que responda a las nuevas formas de organización y trabajo, así como a los cambios del entorno científico, tecnológico, económico y social. Las instituciones que lo integran se orientarán hacia el conjunto del sistema y desarrollarán amplios programas de colaboración entre sí. Para ello constituirán redes estatales, regionales, nacionales e internacionales que les permitan hacer un mejor uso de los recursos a su disposición y ofrecer servicios educativos innovadores, de gran calidad, cobertura y pertinencia.⁷⁷

En el marco jurídico, para conseguir los objetivos referidos la ANUIES, se ha fijado como metas contar para 2002 “con un nuevo marco legislativo para la educación superior”. De este modo, considera “que es notoria la falta de adecuación del artículo tercero constitucional, fracción VII con la realidad que viven las universidades, así como los escasos efectos esperados”. En materia laboral, afirma que “existen insuficiencias, traslapes y dinámicas contrarias a la naturaleza del trabajo académico”, y respecto de la regulación del trabajo especial de las universidades en la ley federal del trabajo subraya que “prevalecen normas generales de ambigua interpretación, asimismo en la práctica no existe un claro deslinde entre los aspectos académicos y laborales”. Se habla también de “modificaciones necesarias” a las leyes para la coordinación de la educación superior y la de profesiones. Por último, se indica que se promoverá que para 2006 cada entidad federativa “complemente el marco federativo nacional en atención a sus circunstancias particulares”.⁷⁸

77 Varios autores, *La educación superior en el siglo XXI*, México, ANUIES, 2001, p. 154.

78 *La educación superior en el siglo XXI, op. cit.*, pp. 206-207.

2. *El Programa de la SEP*

Aunque de manera mucho menos explícita, se hace también referencia al marco jurídico de la educación superior, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 que aprobó la secretaría del ramo. Precisamente en el subprograma sectorial que se refiere a la educación superior se asienta “la normativa de la educación superior ya no responde a la dinámica del cambio incesante en materia académica y de organización del sistema. El reto es revisar y actualizar el marco jurídico para permitir su desarrollo y su adecuada regulación y coordinación”.⁷⁹

Más adelante, declara como un objetivo del subprograma “promover la formulación de nuevos marcos normativos de la educación superior”. Consecuentemente, enumera las siguientes líneas de acción: “A. Promover la elaboración de iniciativas de ley en materia de educación superior; B. Sistematizar las aportaciones de la ANUIES, FIMPES, de las asociaciones y colegios profesionales y de otras instancias interesadas; C. Trabajar coordinadamente con las Comisiones correspondientes del Poder Legislativo en los procesos de consulta y deliberación de las iniciativas de ley en la materia”.⁸⁰

3. *Hacia un nuevo marco jurídico*

Aunque las propuestas que se han comentado son pertinentes, juzgamos que requieren mayor precisión e implementar una política integral y emprender acciones decisivas, en otros términos, marchar hacia un nuevo marco jurídico para las instituciones de educación superior que responda a su complejo y heterogéneo panorama contemporáneo. Este nuevo marco jurídico debe partir de la propia norma constitucional, detenerse en la legislación fe-

79 Cfr. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, Secretaría de Educación Pública, septiembre de 2001, p. 198.

80 *Programa Nacional de Educación, op. cit.*, p. 217.

deral para actualizarla y suscitar que las instituciones de educación superior pongan a punto sus ordenamientos internos.

En primer lugar, si bien en su momento la hoy fracción VII del artículo 3o. constitucional constituyó un significativo avance para la autonomía de las instituciones de educación superior públicas, así como estableció las normas mínimas para resolver sus conflictos laborales, en la actualidad es menester reformular y ampliar el contenido de la referida fracción. El nuevo texto deberá, sin menoscabo de la autonomía, regular las instituciones de educación superior en su conjunto, delinear sus principios, el financiamiento que debe corresponderles y los mecanismos institucionales que para la planeación y la coordinación se han venido elaborando.

Por otro lado, la legislación federal sobre educación superior, como hemos visto, se encuentra dispersa y requiere reunirse en un solo cuerpo legal que le imprima coherencia. Esta tarea supone la revisión profunda del actual marco jurídico, así como de las leyes de coordinación de educación superior, profesiones y laboral pertinentes.

Específicamente, no se ha subrayado la necesidad de que se expida una ley general de educación superior, que sustituiría a la inocua ley de coordinación vigente. A este respecto, recuérdese que desde 1978 la ANUIES, en un documento que se aprobó en la ciudad de Puebla, programas 26 y 27, al cual ya nos referimos, había propuesto la necesidad de expedir la referida ley general, en la cual se normarían los diversos aspectos de la educación superior.

Es menester agregar que esta ley sería reglamentaria de la nueva fracción VII del artículo 3o. constitucional, comprendiendo importantes aspectos que son determinantes para las instituciones de educación superior, entre otros: definición de los principios que rigen a la educación superior; sistema de educación superior y subsistemas; procedimientos más precisos y transparentes respecto del subsidio federal, con recursos de revisión pertinentes

para las instituciones de educación superior; principio de rendición de cuentas; mecanismos de planeación y de coordinación; programas de apoyos académicos; evaluación y acreditación, en los que se prevea una efectiva descentralización y se establezcan los recursos procesales correspondientes tanto de carácter institucional como individual.