

| | |
|--|----------|
| I. EDUCACIÓN GENERAL | 1 |
| Sistematizar el derecho educativo | 1 |
| Marco constitucional de la educación | 3 |
| Artículo 3o. | 3 |
| Artículo 5o. | 11 |
| Artículo 18 | 12 |
| Artículo 27 | 12 |
| Artículo 31 | 13 |
| Artículo 73 | 13 |
| Artículo 121 | 15 |
| Artículo 123 | 15 |
| Artículo 130 | 15 |
| La educación: obligación o derecho | 15 |
| Educación y sistema constitucional | 17 |
| La educación y sus adjetivos | 19 |
| Educación y cultura | 20 |
| Educación y administración pública | 21 |
| Ejercicio profesional | 25 |

I. Educación general

SISTEMATIZAR EL DERECHO EDUCATIVO

El primer planteamiento que será necesario hacer, es el de si existe un derecho de la educación, como rama reconocida del derecho administrativo. Desde luego, la respuesta es negativa. La regulación jurídica de la educación es considerada como un capítulo del derecho constitucional, o como un aspecto del derecho administrativo, según el enfoque con que se pretenda examinar la materia.

A pesar de lo anterior, existen varias razones que justifican el hecho de plantear la sistematización del derecho educativo. Una es, precisamente, que se trata de un tema abordado en sus diferentes aspectos por el derecho constitucional y el administrativo. Se entiende que así sea, en tanto que en México, el derecho a la educación y la libertad educativa han estado vinculados a reivindicaciones nacionales y sociales históricamente relevantes. El debate sobre la educación ocupa un lapso que va de la Reforma a la Revolución, y en esta medida ha ocupado un papel central en los debates constituyentes.

Como parte del derecho administrativo, la educación tiene un lugar de importancia, en tanto que se refiere a uno de los servicios fundamentales que desempeña el Estado, en México, y en cualquier otra parte del mundo. Con relación a la educación, no se ha hecho sentir la exigencia de la privatización, característica de otras áreas de la actividad estatal. Los aparatos administrativos involucrados en el servicio educativo, por tanto, siguen ocupando un amplio espacio que da lugar a su consideración especial en la rama correspondiente del derecho.

Pero la educación no sólo plantea problemas desde la perspectiva constitucional y administrativa. También los representa en el orden financiero, en el social y, por supuesto, en el político. Con relación a lo primero, es evidente que la prestación del servicio educativo se traduce en una fuerte responsabilidad económica para el Estado. Sin embargo, hay una profunda diferencia conceptual entre encarar el costo financiero de la educación como un gasto o como una inversión. En el primer caso se tiene un enfoque restrictivo y burocrático de la materia; en el segundo, se contempla a la educación como un instrumento del desarrollo, quizás el más importante, ya que se refiere a la formación del capital humano.

En el aspecto social, la educación no es sólo una garantía más; es también un instrumento eficaz y poderoso para la movilidad social. En esta medida es, asimis-

mo, una válvula de desahogo de presiones, particularmente en periodos de crisis, y de encauzamiento de inquietudes políticas.

Por medio de la oferta educativa pueden diferirse las presiones del mercado de trabajo, como se hizo al ampliar el bachillerato de cinco a seis años, o cuando se crearon nuevas opciones terminales de carácter técnico en el nivel de enseñanza media: simultáneamente se contribuyó a mejorar la calidad del trabajo y a atenuar las demandas de empleo.

Independientemente del papel que la educación tenga en las estrategias de desarrollo económico, de promoción social, de desahogo político o de consolidación nacional (por la vía de los valores y de la cultura), es un hecho que tiene relevancia para definir el papel del Estado en el mundo contemporáneo.

En la medida que se ha producido un peligroso repliegue del Estado, con la atractiva pero discutible hipótesis de que hay que regresar el poder a la sociedad, como si la sociedad no fuera parte del Estado, muchas actividades que formaban parte de su haz de responsabilidades van delegándose (algunos hablan impropia-mente de *transferencias*) a los particulares, a propósito de los cuales las acciones de control social que sean eficaces son mucho más tenues que con relación al Estado.

Con todo, la presencia de los particulares se ha ido acentuando en los servicios urbanos, como limpieza y transporte, en los de naturaleza sanitaria y de salud; en los asistenciales y de seguridad social, e incluso, en algunas áreas de seguridad; pero en materia educativa el interés del sector privado es menor, lo que no es de llamar la atención, ya que en términos económicos es también menos redituable. La educación tiene que ser vista, de acuerdo con las características del Estado contemporáneo, como una de las obligaciones públicas más importantes que resultan del sistema constitucional.

En el caso de México, los servicios educativos a cargo del Estado representan una faceta más: son el eje de un nuevo enfoque del federalismo cooperativo que caracteriza a los sistemas federales actuales. El proceso de descentralización, que será visto más adelante, no es el símil al establecido por el texto original de la Constitución de 1917, pues en este caso el Constituyente no reservó facultades en la materia para la Federación, ni corresponde al sentido centralizador de la reforma al artículo 14 transitorio de la Constitución de 1921. Se trata, por tanto, de un enfoque diferente, acorde con el entendimiento de que la Federación es, en rigor, la suma de las voluntades de las entidades federativas y no algo ajeno a ellas.

Una reflexión adicional acerca de por qué sistematizar el derecho educativo: más de un millón de trabajadores de la educación, más de veinte millones de beneficiarios, una acción relevante del Estado y una tradición inveterada en México, justifican el desarrollo de una disciplina de estudio que requiere ser sistematizada y difundida. Como se verá más adelante, la legislación sobre la materia presenta, como casi todas las áreas, yuxtaposiciones, omisiones, contradicciones y obsolescencias que es necesario identificar y superar. Esta responsabilidad, por otra parte, corresponde a los centros de investigación y de enseñanza jurídicas, por lo que es en este espacio en el que deberán darse los pasos para ir consolidando la nueva disciplina.

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN

Artículo 3o.

En su versión original, el artículo 3o. establecía que la enseñanza sería libre y, la impartida en los establecimientos oficiales de educación, tendría un carácter laico. Agregaba que ninguna corporación religiosa, ni algún ministro de cualquier culto, podrían establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que las escuelas de este tipo de carácter particular, estarían sujetas a vigilancia oficial. Finalmente, el artículo apuntaba la gratuidad de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales.

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

El Estado se reservaba el derecho de ejercer una supervisión oficial sobre las escuelas primarias particulares y la gratuidad de la enseñanza correspondía únicamente a la de nivel primario impartido por el Estado.

Este artículo fue objeto de una reforma fundamental en el año de 1934, a consecuencia de una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional, del Partido Nacional Revolucionario.

En los considerandos de esa iniciativa se decía que el móvil era corresponder al plan sexenal, que la convención del propio partido había aprobado en su sesión celebrada en Querétaro.

En esta iniciativa se establecía que la escuela primaria debía excluir toda enseñanza religiosa, proporcionando una respuesta verdadera, científica y racional a “todas y cada una” —decía la iniciativa— de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos, para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que les rodea y de la sociedad en que viven, ya que, de otra suerte, la escuela no podría cumplir con la misión social asignada.

El artículo 3o. ha sido una norma de la Constitución particularmente sensible a los cambios y a los procesos políticos, nacionales e internacionales. En su letra original acogía los términos del debate entre los grupos liberales y conservadores durante el siglo XIX. Las reformas sucesivas se explican por el entorno: fortalecer el sistema presidencial en los años treinta; internacionalizar la política mexicana y conceptualizar la “democracia social” para matizar las tesis de la “revolución social”, durante la década de los cuarenta; absorber la intranquilidad juvenil universitaria, en el curso de los años setenta, y resolver el diferendo con la Iglesia católica en los noventa.

En la exposición de motivos que se presentó, acompañando a la iniciativa que fue entregada directamente a la Cámara de Diputados, se lee lo siguiente:

Se juzgó que era preciso que el formidable esfuerzo que la Revolución viene realizando en materia de enseñanza a partir del año de 1920, que se ha inspirado en la extensión de la cultura a las masas proletarias del país por obra de la escuela rural, tuviese una orientación firme y concreta en el orden económico y social, ya que, para hacer la escuela del pueblo no basta la obligatoriedad y su gratuidad sino, fundamentalmente, que esté en armonía con las demandas e intereses de las clases trabajadoras.

La misma iniciativa agregaba que por esa misma razón el proyecto propuesto incluía la calificación de socialista a la educación que impartiera el Estado. Esto —se subrayaba—, conduciría a la socialización progresiva de los medios de producción económica.

Por otra parte, para que el control de las instituciones de enseñanza primaria fuera efectivo y no un simple “renglón frío y sin vida en nuestro texto constitucional”, se estatuyó, entre otras cosas, que los directores, gerentes y profesores de los planteles, tuviesen la suficiente capacidad profesional, la reconocida moral y la ideología acordes con las orientaciones y tendencias de la educación impartida por el Estado.

Se postuló, asimismo, que la educación impartida por el Estado, primaria, secundaria o normal, o de cualquier nivel cuando se ofreciera a los obreros y campesinos, y la que llevaran a cabo los particulares, también sería socialista, en el sentido de que pugnaría por formar el concepto de solidaridad necesario para la progresiva socialización de los medios de producción económica.

Con ello —agregaban los autores de la iniciativa—, se marcaba a la educación una ruta acorde con las nuevas aspiraciones de la humanidad, en el sentido de hacer que en el hombre desaparecieran los “necios, férreos, absurdos y antisociales egoísmos” y que se pudiera pensar, desde los primeros años de la vida, en la necesidad de fortalecer al individuo por obra de la instrucción y de la educación, para servir a la colectividad en que vive, “sin menoscabo del robustecimiento de la propia personalidad y sin que se relajasen los lazos del hogar, haciendo que la familia evolucionara en el sentido de cumplir con sus deberes para con la sociedad”.

La iniciativa del Partido Nacional Revolucionario presentada a la Cámara de Diputados, fundando las razones por las cuales había de ser modificado el artículo 3o. constitucional para dar cabida a la nueva concepción socialista en la vida institucional mexicana era, desde todo punto de vista, muy peculiar, en la medida misma en que consideraba a la modificación al artículo 3o. como un primer paso hacia la socialización de la vida nacional en su conjunto.

No faltaba alguna razón a los autores del proyecto toda vez que no es posible imaginar un cambio de mentalidad que propicie el advenimiento de un sistema socialista sin que previamente se hayan producido o gestado los modelos educativos que adecuen al hombre al nuevo tipo de sociedad. Esto no obstante, es significativo que solamente el aspecto educativo se haya tocado y que de ninguna manera se haya querido introducir alguna modificación sustancial en la Constitución por cuanto hace a la propiedad de los medios de producción.

Producen cierta sorpresa las consideraciones de los autores del proyecto, supuesto que, justamente lo que caracterizó a la Constitución de 1917 y la ha caracterizado hasta la fecha, con la sola excepción de la reforma al artículo 3o. en 1934, es el hecho de ser una constitución liberal que protege y garantiza el ejercicio de la propiedad privada de los medios de producción.

Los autores del proyecto seguramente tuvieron en cuenta las disposiciones concernientes al artículo 123 que consagran los derechos de carácter social inherentes a la clase trabajadora; pero la tutela al trabajador no es característica exclusiva de los sistemas socialistas.

La propuesta específica que formulaba el Partido Nacional Revolucionario señalaba lo siguiente:

La educación que imparta el Estado será socialista, excluirá toda enseñanza religiosa, y proporcionará una cultura en la verdad científica que forme al concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica. Los particulares podrán impartir educación en todos sus grados. La educación primaria, la secundaria y la normal requieren previa y expresa autorización del poder público; será científica y socialista con los mismos planes, programas, métodos, orientaciones y tendencias que adopte la educación oficial correspondiente, y estará a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad, e ideología acorde con este artículo.

Se han subrayado estos aspectos de la propuesta porque con relación a ellos se dio el mayor y el más importante número de cambios cuando fue discutido el proyecto ante la Cámara de Diputados.

En efecto, el primer párrafo de la iniciativa quedó redactado en estos términos:

La educación será socialista en sus orientaciones y tendencias; la cultura que ella proporcione estará basada en las doctrinas del socialismo científico y capacitará a los educandos para revisar la socialización de los medios de la producción económica. Deberá, además, combatir los prejuicios y dogmatismos religiosos.

Se produjo un cambio importante en el cuerpo del artículo al establecer, muy claramente, cuál era el objetivo que animaba a la reforma constitucional: socializar los medios de producción económica.

La iniciativa fue presentada a la discusión de los diputados el 10 de octubre de 1934, cuando el Bloque Nacional Revolucionario, de la Cámara de Diputados, se acogió a los lineamientos de su propio partido político, hizo suyo el proyecto y agregó algunos considerandos. Los diputados que integraban el Bloque Nacional Revolucionario señalaron que basaban sus puntos de vista, primordialmente, en el plan sexenal del gobierno y de su partido.

Las comisiones de Puntos Constitucionales, y de Educación Pública de la Cámara de Diputados, señalaron en su dictamen que en materia de educación el régimen laboral estaba caracterizado por dos preceptos complementarios entre sí y que se perfeccionaban mutuamente: la libertad de enseñanza y el laicismo. Agregaba la necesidad de considerar el lento, pero irresistible proceso de proletarización vivido por el país y el mundo.

Por lo que se refiere al aspecto específico de la educación socialista, decía el dictamen que la cuestión educativa presentaba dos grandes problemas: el primero, consistente en abrir todas las oportunidades de la cultura a los obreros y a los campesinos, y el segundo, relativo a la organización de la enseñanza con un sentido definido en materia social.

De ahí que la escuela socialista debía organizarse de tal manera que quedara claro para los alumnos que el socialismo era el conjunto de juicios y normas de acción derivado de las conclusiones comprobadas e ineludibles del saber humano, y que las creencias religiosas no solamente mutilaban el juicio y perturbaban las conciencias, sino que eran un agente eficaz de acción social “puesto al servicio de los explotadores”. Aquí se hace presente el eco de la lucha cristera. Habrían de pasar muchos años para que fueran superados los prejuicios alentados por los antagonistas de aquella época.

Las características de la reforma de 1934 al artículo 3o., fueron las siguientes:

1. Se establecía que la educación impartida por el Estado sería socialista, excluiría toda doctrina religiosa, combatiendo el fanatismo y los prejuicios, y crearía en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.
2. Se atribuía de manera exclusiva al Estado (Federación, estados y municipios) la facultad de impartir educación primaria, secundaria y normal, si bien podrían otorgarse autorizaciones a los particulares que desearan impartir esos mismos niveles de enseñanza de acuerdo con las normas que el propio artículo establecía.
3. Esas normas consistieron en:
 - a) Las actividades y la enseñanza en los planteles particulares deberían ajustarse a la disposición de acuerdo con la cual la educación debía ser socialista y excluir toda doctrina religiosa. Asimismo, esas actividades quedarían a cargo de personas que “en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad y una ideología acorde con este precepto”.

De acuerdo con lo anterior, se estatuyó que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realizaran actividades educativas, así como las asociaciones o sociedades ligadas de manera directa o indirecta con la propaganda del credo religioso, no podrían intervenir, en forma alguna, en las escuelas primarias, secundarias y normales, ni siquiera apoyándolas económicamente. A este respecto, ya el artículo 3o. original, en su breve enunciado, señalaba que ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto, podría establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que, con relación a las escuelas primarias particulares, habría siempre una supervisión de carácter oficial.

- b) La definición de planes, programas y métodos de enseñanza correspondería, en todos los casos, al Estado.

- c) Para su funcionamiento, los planteles particulares deberían contar con autorización del poder público, el que, en cualquier momento y sin que contra sus resoluciones procediera recurso o juicio alguno, podría revocar esas autorizaciones. Con este apartado, se estableció una excepción expresa en lo que se refiere a la procedencia del juicio de amparo.
4. Se determinó que las disposiciones antes referidas regirían también para la educación de cualquier tipo o nivel, impartida a los trabajadores y a los campesinos.
 5. Se introdujo el concepto de obligatoriedad de la educación primaria.
 6. Se facultó al Estado para retirar, discrecionalmente y en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.
 7. Finalmente, se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, y señalar las sanciones susceptibles de ser aplicadas a los funcionarios que incumplieran o no hicieran cumplir las disposiciones correspondientes, así como a todos aquellos que las infringieran. Todo lo cual, se aclaró, era con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Los resultados no estuvieron acordes con las motivaciones, y lejos de dar como fruto un texto compatible con las tradiciones liberales de México, lo que se produjo fue un híbrido, que condujo al pronto desacato y consecuente reforma del texto constitucional. Además, esta reforma constitucional debe analizarse en un momento político caracterizado por la lucha de facciones y por el ensanchamiento de las atribuciones presidenciales. En 1933, se había modificado el régimen constitucional de la reelección de legisladores; estaba vigente un periodo más extenso —seis años— que el considerado originalmente en 1917 como duración del mandato presidencial; se aproximaba la colisión entre las fuerzas que darían un nuevo perfil al sistema presidencial mexicano, y se tenía que hacer frente a la inquietud y a las expectativas unidas, que dieron como resultado una gran depresión.

Los aspectos novedosos de la reforma de 1934, que estuvieron inscritos en una renovada tradición mexicana en el área de la educación, dado que contenían principios compatibles con la estructura del Estado y que reforzaban su acción, son aquellos relacionados con la obligatoriedad de la educación primaria —con las características que analizaremos más adelante—; y con la potestad del Estado para autorizar la vigencia de los planteles particulares, de cualquier nivel de enseñanza, así como para retirarles, en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios que en ellos se impartieran. También fue un hecho importante facultar al Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República, y distribuir la enseñanza educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

La excepción al Estado de derecho introducida con motivo de la reforma de 1934, fue derogada en 1993. La fracción IV disponía que el Estado podría revocar

en cualquier tiempo las autorizaciones para impartir educación, sin que contra esa resolución procediera recurso o juicio alguno. Esta excepción al artículo 103 constitucional, también lo era al Estado de derecho, en tanto que lo fundamental de éste es precisamente que todos los actos de la autoridad se adecuen a lo establecido por la ley. La reforma de 1946 había, incluso, ampliado los efectos del texto de 1934, pues la fracción II incluyó, además de la revocación, la negativa de autorización entre las decisiones gubernamentales inimpugnables.

Al margen de las consideraciones del derecho, estos casos permiten analizar hasta qué punto la intolerancia acarrea consecuencias de carácter general. Aunque el Constituyente Permanente, en ambas circunstancias, sólo tuvo presente los problemas en la relación con la Iglesia católica, el resultado fue una norma constitucional contradictoria del sistema constitucional.

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

En su iniciativa, el presidente de la República argüía que había que contemplar la necesidad de extender la acción normativa de los preceptos relativos a la enseñanza hacia un campo que el texto de 1934 no había contemplado: el de la educación para la defensa de la unidad nacional, y el de la educación para la convivencia internacional. Uno y otro aspectos, decía la iniciativa, son por naturaleza inseparables. La conflagración en la que México participó atestiguó “de manera dolorosa”, que la conservación de la paz no podía lograrse sin dos condiciones complementarias: la existencia de unidades nacionales invulnerables a la corrupción de corrientes tiránicas y agresivas, como el nazifascismo, y el sentido universal de una democracia que hiciera imposible la acumulación de todo el poder de un pueblo en las manos de un dictador.

El dictamen que sirvió de base a los diputados para conocer y discutir la iniciativa presidencial señalaba que no era necesario que en el texto de la Constitución quedaran establecidos ataques directos a ningún credo religioso, ni siquiera que se hiciera una expresa reserva en el sentido de omitir de la enseñanza aquello que pudiera tener un contenido religioso; bastaba para esto —decía el dictamen— que en el proyecto del artículo 3o. se estableciera con meridiana claridad que la educación debía luchar contra los fanatismos y los prejuicios.

Sin volver a la redacción original, se recuperó la tradición democrática que animó al Constituyente de 1917. De acuerdo con esta reforma, se estableció que la educación impartida por el Estado tendería a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en él, “el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”.

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

1. El criterio que orientará a la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, y estará basado en los resultados del progreso científico, luchando, para el efecto, contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.

2. La educación será democrática, considerando como democracia, tanto a la estructura jurídica y al régimen político, como al sistema de vida “fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.
3. La educación será nacional, toda vez que sea preocupación fundamental atender a la comprensión de los problemas de México, al aprovechamiento de sus recursos, la defensa de su independencia política y económica, y a la continuidad y acrecentamiento de su cultura nacional.
4. Será propósito de la educación, en la misma medida, contribuir a la mejor convivencia humana.
5. Se autoriza a los particulares para impartir educación en todos sus tipos y grados, manteniendo el requisito de la autorización previa y expresa del poder público, como había quedado establecido en 1934. Contra la negativa o la revocación de esa autorización no procede recurso legal alguno.
6. Se excluyó a las corporaciones religiosas de intervenir en los planteles donde fuera impartida la educación primaria, secundaria y normal, así como a los destinados a obreros y campesinos.
7. Se mantuvo el concepto de obligatoriedad de la enseñanza primaria, y se extendió el de gratuidad a toda la educación impartida por el Estado.

La reforma de 1946 revocó los aspectos socialistas de la reforma de 1934, recogió y amplió varios otros de esta última, y agregó nuevos conceptos dentro del sistema constitucional mexicano. Resulta de particular importancia, en este caso, el concepto del Estado social, que aparece en el inciso *a*) de la fracción I.

En 1979, la Universidad Nacional Autónoma de México celebró el cincuentenario de su autonomía universitaria. Con ese motivo, fueron organizadas importantes actividades académicas que simbolizaron la vocación de los universitarios por ejercer la autonomía. De las múltiples opiniones expresadas, tanto las que provenían de la comunidad universitaria, cuanto las que se originaban fuera de ella, resultó un amplio consenso, en el sentido de que la autonomía de las universidades ha sido un elemento importante para el desarrollo de las casas de estudio y para el progreso de la cultura en el país.

Dentro de ese marco se inscribió la iniciativa del presidente de la República del 10 de octubre de 1979, para adicionar el artículo 3o., y garantizar constitucionalmente la autonomía de las universidades. La reforma se caracteriza por los siguientes elementos:

1. El compromiso permanente del Estado, en el sentido de respetar, de manera irrestricta, la autonomía de las universidades.
2. La autonomía forma parte del orden jurídico nacional y, por ende, las instituciones que la ejercen no pueden sustraerse al acatamiento de ese orden nacional. Se precisa, específicamente, que no hay derechos territoriales por encima de las facultades del Estado.
3. La autonomía corresponde a cada una de las instituciones. Las instituciones autónomas son, por lo mismo, independientes entre sí.

4. El ejercicio de la autonomía representa una responsabilidad para las instituciones de educación superior; misma que se traduce en el cumplimiento ineludible de sus planes, programas y métodos de trabajo, y en el adecuado aprovechamiento de los recursos de que han sido dotadas.
5. La autonomía supone, para las instituciones de educación superior, la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas.
6. Son fines de las instituciones autónomas: educar, investigar y difundir la cultura.
7. Es condición del ejercicio académico en las instituciones autónomas de educación superior, observar los principios de libertad de cátedra e investigación, y de libre examen y discusión de las ideas. No cabe, por lo mismo, ninguna forma de sectarismo.
8. Es atributo de las instituciones autónomas determinar sus planes y programas.
9. Corresponde a las instituciones autónomas fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Con esto, se garantiza que en la determinación de los requisitos y procedimientos para ingresar, ser promovidos y permanecer en una institución de educación superior autónoma, sólo podrán intervenir los órganos académicos que, de acuerdo con la legislación aplicable, sean competentes. Cualquier práctica o pacto en contrario será nulo por inconstitucionalidad.
10. Corresponde a las instituciones autónomas el derecho de administrar su patrimonio.
11. La iniciativa presidencial, con las adiciones que en este sentido fueron introducidas en las cámaras de Diputados y Senadores, también hizo referencia a la solicitud que las universidades habían formulado que se precisaran las modalidades de las relaciones laborales. A efecto de hacer compatibles estas relaciones con los fines de las instituciones académicas, y con el orden autónomo que las rige, se estableció que las relaciones laborales, tanto del personal académico cuanto del personal administrativo, se normaran por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional, de acuerdo con los términos y modalidades que al efecto establezca la Ley Federal del Trabajo, y considerando que el trabajo en las universidades tiene características especiales. Los términos y modalidades de la Ley Federal del Trabajo deberán concordar con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación, y los fines de las instituciones autónomas de educación superior. La ley no podrá desconocer esta circunstancia y, por lo mismo, deberá procurar que los derechos de los trabajadores académicos y administrativos se ejerzan sin desmedro de la autonomía de las universidades. De ahí que se estime imposible que las universidades, siendo autónomas ante el Estado y entre sí, puedan ser obligadas a establecer sus relaciones laborales, no con sus propios trabajadores, sino con una sola organización sindical de carácter nacional.

Dos argumentos importantes nos permiten postular la conveniencia de que el régimen jurídico de las universidades haya sido definido por la Constitución. El primero consiste en reconocer la función social y nacional de las universidades. El segundo radica en que los universitarios han demostrado que así como han conformado una respuesta a la necesidad social de proveer el progreso y el bienestar colectivo, responden también al imperativo de ofrecer nuevas alternativas para la vida jurídica nacional.

En la medida que los universitarios y las instituciones a que pertenecen son objeto de nuevos derechos y los ejercen, están contribuyendo al robustecimiento de un Estado de derecho. Obviamente, esto no significa que las universidades, o sus miembros, hayan de inscribirse en un proceso de militancia política; nada más lejos de la esencia universitaria y de la responsabilidad de estas instituciones que involucrarse en luchas que tienen que ser dirimidas en ámbitos distintos del académico. Pero, lo que sí es cierto, es que la vocación de los universitarios y la misión de las universidades, en el sentido de contribuir a resolver los problemas nacionales, demandan de cada universitario la clara conciencia de que es necesario defender sus derechos y los de la institución que les ha formado.

Eso no podría lograrse por las vías de hecho. Los cauces legales tendrían que ofrecer a las universidades y a sus miembros las opciones reales para realizar sus intereses legítimos. En tanto que esto ha ocurrido así, además de la defensa de las universidades se estimuló la conciencia colectiva de acatamiento del derecho, que beneficia a otras instituciones y a otros ciudadanos. He aquí, por ende, uno de los aspectos más importantes de lo que representa la constitucionalización de la autonomía universitaria.

Las reformas introducidas al artículo 3o., en 1992 y 1993, estuvieron orientadas a ampliar los efectos de la educación obligatoria que comprendería a la secundaria, y a adecuar los términos de una nueva relación con las Iglesias. En el subtítulo "La educación: obligación o derecho", analizaremos el alcance de la reforma de 1993.

Por lo que se refiere a la reforma de 1992, consistió en suprimir las restricciones impuestas a la educación en establecimientos administrados por religiosos; restricción histórica plenamente explicable, pero que ya no justificaba las nuevas formas de relación entre el Estado y las Iglesias.

Artículo 5o.

En cuanto a los aspectos de relevancia educativa, en el artículo 5o. de la Constitución se establece que la ley determinará en cada estado las profesiones que requieren de título para su ejercicio, así como las condiciones para obtenerlo, y las autoridades capacitadas para expedirlo (párrafo 2o.).

Hasta antes de la reforma de 1974, esta disposición aparecía en el artículo 4o. Más adelante, al examinar el ejercicio profesional, se verá la aplicación de este precepto.

Artículo 18

Dos eran los párrafos del artículo 18 de la Constitución original y dos han sido las reformas introducidas al mismo. Una de 1965, otra en 1977.

De la versión original subsiste, sin modificación, el primero de los párrafos y, en dos ocasiones, ha sido modificado el segundo.

Este segundo párrafo postulaba que los gobiernos de la Federación y de las entidades federativas organizarían “en los respectivos territorios” el sistema penal, sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

La reforma de 1965 modificó este segundo párrafo, sustituyendo la expresión “en sus respectivos territorios” por “sus respectivas jurisdicciones”; y, además de hacer referencia a la base del trabajo como medio de regeneración, aludió a la capacitación y a la educación.

Artículo 27

De acuerdo con la fracción III del artículo 27, las instituciones de beneficencia, tanto públicas como privadas que tengan por objeto el auxilio de los necesitados o la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, y que estén inmediata y directamente destinados a él; sin embargo, podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces siempre que los plazos de imposición no excedan a los diez años. Sin embargo, la propia fracción previene que en ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de sus ministros, aunque éstos o aquéllos no se encuentren en ese momento en ejercicio.

Como se puede ver, el Constituyente de 1917 tuvo buen cuidado en sustraer la posibilidad de impartir enseñanza a las corporaciones denominadas “Iglesias” para, de esa suerte, garantizar al máximo la posibilidad de que la educación se impartiera de manera libre y al margen de prejuicios y fanatismos. La reforma de 1992 suprimió esta restricción. Los riesgos del fanatismo son menores en una sociedad más abierta y mejor comunicada. Además, también los niveles generales de educación alcanzados constituyen una forma de protección frente a los prejuicios.

Aun durante la vigencia del precepto ~~modificado~~ en 1992, era un hecho que se habían encontrado mecanismos legales ~~alternos~~ para posibilitar la existencia de instituciones educativas a cargo de eclesiásticos. En el orden estrictamente educativo, lejos de que esa acción educativa afectara a la población, enriqueció las opciones y la calidad de la enseñanza.

Artículo 31

Entre las obligaciones que la Constitución establece para los mexicanos, es importante la que contiene su fracción I, de acuerdo con la cual los mexicanos deben hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a la escuela, sea pública o privada, para obtener educación primaria elemental y militar, y a partir de 1993, también secundaria, más adelante se examina la naturaleza de la obligación.

El efecto de este precepto se traduce en las disposiciones civiles concernientes a la obligación de los padres de proporcionar educación a los hijos. En caso de desacuerdo, pueden ocurrir en amigable composición ante el juez de lo familiar (Código Civil, art. 168). Además, en caso de divorcio, la ley también protege al menor en lo que se refiere a la obligación de los padres de contribuir a satisfacer las necesidades de educación (Código Civil art. 287).

El artículo 308 del Código, que establece incluir entre los gastos del alimentista los necesarios “para la educación primaria”, no ha sido actualizado conforme a las reformas constitucionales de 1993.

A su vez, el artículo 537 del Código Civil establece la obligación del tutor de educar al incapacitado.

Artículo 73

Con motivo de las reformas de 1928, fueron suprimidas las fracciones originales XXV y XXVI del artículo 73. Al correrse la numeración quedó como fracción XXV la anterior XXVII. Esta fracción ha sido objeto de tres modificaciones: en 1921, 1944 y 1966.

En sus términos originales, la fracción facultaba al Congreso para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, así como escuelas prácticas de agricultura y de artes y oficios, y museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, “entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”. Agregaba la fracción que los títulos expedidos por estos establecimientos surtirían efectos en toda la República.

En 1921, con motivo de las ideas educativas de José Vasconcelos, la primera reforma a la Constitución de 1917 amplió el orden de las facultades del Congreso, de suerte que quedó facultado para establecer, organizar y sostener, en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, además de las otras instituciones que ya la fracción original preveía.

En los términos de la redacción de la fracción XXVII de 1917, se entendió que las facultades del Congreso se ejercerían por medio de disposiciones legales; pero

la adición de 1921 pareció confundir los términos. Al agregar que el Congreso no sólo podría “establecer”, sino “legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”, parecería estar diferenciando dos facultades, una de las cuales, la primera, es de naturaleza típicamente administrativa. Hoy una lectura directa del precepto, permitiría afirmar lo contrario de lo que realmente se quiso decir.

En este caso nos conformamos —lo hemos hecho a partir de 1921— con una interpretación que no corresponde al texto del precepto equívoco.

Un aspecto de gran trascendencia en la reforma de 1921, fue establecer la jurisdicción federal sobre los planteles establecidos, sostenidos y organizados por la propia Federación, sin menoscabo de la libertad de los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Con esto quedó superada la ambigua disposición constitucional, en el sentido de que las facultades del Congreso podrían ser ejercidas, hasta en tanto los establecimientos creados por la Federación pudiesen ser sostenidos por la iniciativa de los particulares.

Es explicable que en 1917 el Constituyente haya planteado alcances tan modestos para la acción educativa del Estado, supuesto que los recursos económicos del propio Estado eran entonces de una muy dramática parquedad. Empero, en 1921, sin que en el panorama financiero hubiera cambios sustanciales, sí se reforzó la idea y la decisión del Estado, en el sentido de dar a la educación un papel preponderante en el desarrollo de la vida social, institucional y cultural del país.

En 1934, se agregó a la mencionada fracción la facultad del Congreso para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa, así como las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, procurando unificar y coordinar la educación en toda la República.

Aquí, una vez más, encontramos la ampliación de la acción federal. En todo caso, la adición de 1921 fue sustancialmente afinada, de suerte que no sólo se involucró en la función educativa a los estados, sino también a los municipios; pero sobre la base de una legislación federal y sin dejar la función educativa local a la decisión que las legislaturas adoptasen. Si bien es verdad que la opción de 1921 se ajustaba, en mayor medida, a las características de una República federal, también lo es que la reforma de 1934 incorporó la preocupación fundamental de unificar los esfuerzos educativos en todo el país.

No debe omitirse, sin embargo, que esa reforma no fue animada estrictamente por preocupaciones de carácter técnico, sino que fue motivada, en muy buena medida, por el propósito hegemónico del Estado al introducir, sin dejar lugar a excepciones, la educación socialista en toda la República. En efecto, esta reforma a la fracción XXV del artículo 73 acompañó a la correspondiente del artículo 3o. constitucional, que ya se ha comentado con anterioridad. Así, la unificación y coordinación de la educación en toda la República obedecía a móviles de carácter político, y no de orden técnico; si bien la aplicación que se ha dado al precepto ha correspondido, a su vez, más a este último aspecto que al primero.

Artículo 121

La fracción V del artículo 121 constitucional establece que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado con sujeción a sus propias leyes serán respetados en las demás entidades federativas.

Las crecientes condiciones de competitividad profesional, que a partir de los nuevos instrumentos de comercio internacional han trascendido las fronteras mexicanas, hacen recomendable incorporar a este precepto opciones de coordinación federal. El régimen del ejercicio profesional será cada vez más relevante para garantizar espacios de desarrollo a los profesionales mexicanos.

Artículo 123

Señala el párrafo tercero de la fracción XII del artículo 123, apartado A, que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, situada fuera de las poblaciones, estará obligada a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad. Y la fracción VII del artículo 123, apartado B, prescribe que el Estado organizará escuelas de administración pública.

La caducidad del precepto es evidente. Resultaba comprensible que en 1917 se hiciera referencia a los centros de trabajo situados fuera de las poblaciones, pero hoy día, esta disposición prácticamente carece de efecto en lo que a educación concierne. El desarrollo urbano ha relevado a los patrones de una obligación constitucional que, en algún momento, será necesario revisar.

Artículo 130

Para ratificar el criterio de la independencia de la educación frente a lo que pudiera considerarse como concepciones estrictamente religiosas, el párrafo decimosegundo del artículo 130 constitucional determinaba que, por ningún motivo, se revalidaría, otorgaría dispensa o se determinaría cualquier otro trámite que tuviera como fin dar validez en los cursos oficiales a estudios realizados en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional para los ministros de los cultos religiosos. La autoridad —señalaba el precepto— que infringiera esa disposición sería penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido sería nulo, trayendo consigo la nulidad del título profesional. La ya mencionada reforma de 1992 implicó la derogación de esta disposición.

LA EDUCACIÓN: OBLIGACIÓN O DERECHO

La disyuntiva entre derechos y obligaciones parece haberse diluido en el artículo 3o., de la misma manera que se presenta una aparente contradicción entre los

artículos 35 y 36; por lo que respecta al ejercicio del voto: es un derecho, de acuerdo con el artículo 35 y es una obligación en los términos del 36. ¿Cómo se puede resolver esta posible antinomia? La respuesta consiste en que el sufragio emitido por el ciudadano tiene una doble función: por una parte es derecho, porque representa el ejercicio de una forma de libertad, por otra, es una obligación, porque el voto constituye una manera de integrar la voluntad colectiva y, por ende, es una expresión del artículo 39 constitucional.

Si la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, quiere decir que las expresiones de voluntad individual que se formulen para integrar la de carácter colectivo inherente al ejercicio de la soberanía, constituyen una obligación ante la comunidad de la que cada individuo forma parte. El principio rector de las obligaciones de derecho público no sigue, en este aspecto, el que prevalece en el caso de las obligaciones de derecho privado. En estas últimas, nadie puede estar obligado consigo mismo, mientras que en el ámbito público esta excepción sí se produce. En estos términos, puede decirse que hay un sufragio-soberanía que tiene naturaleza vinculatoria y, por lo mismo, es una obligación, y un sufragio-libertad, que tiene naturaleza potestativa y, por consiguiente, es un derecho.

Preguntémonos entonces si es posible establecer una distinción análoga tratándose de la educación. El problema se presenta después de más de un siglo de haber sido admitido el principio de obligatoriedad de la educación. La primera disposición en ese sentido apareció en la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, promulgada por Benito Juárez en 1867. El tema lo retomó el programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, y resurgió en el Congreso Constituyente de 1916-1917: el proyecto de Venustiano Carranza proponía, en el artículo 31, que sería obligación de los mexicanos “concurrir a la escuela pública o privada”.

Aunque la apariencia induzca a considerar que todos esos documentos alentaban una idea semejante de obligatoriedad, la realidad es otra. En los casos de la ley juarista y del programa de Flores Magón, la obligación a que aluden recaía en el Estado, mientras que en el proyecto carrancista la obligación incumbía a los mexicanos ¡menores de diez años! El programa liberal de 1906, por otra parte, distinguía entre la obligación de Estado de impartir educación (art. 11) y la obligación de estudiar, que se extendía hasta los menores de 16 años (art. 12). Estos antecedentes de una auténtica revolución educativa no debieron ser desconocidos para los constituyentes; es sorprendente, por lo mismo, que no los hayan adoptado como criterio orientador en sus debates y decisiones.

Es evidente que, a pesar del indudable interés mostrado por Carranza a propósito del tema de la educación, mismo que confirmó asistiendo a la sesión del Congreso Constituyente cuando se llevó a cabo el debate del artículo 3o., el hecho es que los planteamientos que formuló ante el Congreso eran de menor alcance que los sustentados en 1867 y en 1906.

El artículo 31 fue aprobado conservando la orientación del proyecto carrancista, pero corrigiendo la identidad del sujeto obligado. En lugar de hacer que la obligación recayera sobre los menores de diez años —cosa que no dejaba de ser un disparate—, se enmendó la redacción para que los obligados fueran los padres y los tutores de los menores de quince años.

A partir de 1933 la obligatoriedad de la educación también fue incluida en el artículo 3o. constitucional. Aunque se ha señalado que la expresión “la educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente” es anfibológica, porque no permite establecer con precisión si la obligación aludida se trata de una condición dirigida al propio Estado o a los individuos, puede interpretarse que si la obligación de los mexicanos aparece en el artículo 31, la obligación a que se refiere el 3o. está dirigida al Estado.

Aunque con motivo de las reformas constitucionales de 1993, en la iniciativa como en el dictamen y en el debate de la Cámara de Diputados, se sustentó que era necesario retomar el tema para aclararlo. Lo cierto es que la fórmula adoptada (“la educación primaria y secundaria son obligatorias”) resultó igualmente ambigua, y tiene que interpretarse, otra vez, con relación a la modificación introducida al artículo 31, adicionando la obligación de los padres y tutores en lo que se refiere a la educación secundaria. De esta manera, puede determinarse que las obligaciones señaladas en cada uno de esos preceptos constitucionales son diferentes, por lo que se refiere a los sujetos obligados.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que el artículo 3o. estatuye el derecho de los individuos a la educación (originalmente primaria y, a partir de 1993, igualmente la secundaria), y el artículo 31, la obligación de la educación, en ambos niveles, también para los individuos. A su vez, el artículo 3o. incluye una obligación, necesariamente para el Estado (así se desprende de la redacción, y ésa ha sido la interpretación tradicional, como consta en el dictamen y en los debates del Constituyente Permanente, que es asimismo una fuente de interpretación), que permite el ejercicio del derecho reconocido a los individuos.

Ésa es la gran diferencia con relación al derecho-obligación del sufragio. En este caso, el derecho reside en la garantía de libertad que el Estado simplemente debe respetar, mientras que en el ámbito educativo, el Estado tiene la obligación de proporcionar el servicio correspondiente a los mexicanos. Ésta es una diferencia relevante con otros derechos constitucionalmente garantizados, como el de vivienda, por ejemplo, con relación al cual se produce una confusión conceptual con “objetivo” que, por supuesto, no es sinónimo de derecho, ni siquiera en la acepción programática que éste pueda tener.

EDUCACIÓN Y SISTEMA CONSTITUCIONAL

Debido a errores técnicos, algunos preceptos constitucionales han incluido materias que no se avienen adecuadamente con su contenido. Es el caso del artículo 73 en el Consejo de Salubridad General. En otras ocasiones, las necesidades de espacio han convertido algunos preceptos, como el artículo 4o., en un auténtico batiburrillo. En el caso del artículo 3o. se han incorporado conceptos fundamentales para el sistema constitucional mexicano.

El hecho se explica por la relevancia que el Constituyente atribuyó —o reconoció— a la educación. No se entiende de otra manera la expresión de

Francisco J. Múgica cuando, al iniciarse la discusión del artículo 3o., exclamó: “estamos en el momento más solemne de la Revolución”. En tanto que se entienda a la educación como eje del desarrollo nacional, es comprensible también que, a propósito de ella, se hayan dado dos de los más importantes debates para definir la naturaleza del sistema constitucional mexicano: el de 1934, concerniente al socialismo como proyecto nacional, y el de 1946, a propósito de la democracia social.

A esos conceptos corresponden el de democracia, el de Estado y, durante el periodo que medió entre 1934 y 1946, el de socialismo. En su enunciación original, la educación también era un instrumento del sistema federal, de ahí que se proscribiera la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en el artículo 14 transitorio y que, en el artículo 31, se aludiera expresamente a la facultad de los estados para dictar sus propias leyes de instrucción pública.

La reforma de 1921, que restableció la Secretaría y las consiguientes facultades federales en materia de educación, no privó a los estados de la facultad de legislar en materia educativa. En rigor, y como una demostración más de tantas, de que un gran número de disposiciones constitucionales no se aplican porque no se lo proponen así los destinatarios de la norma. La facultad legislativa de los estados subsistió en el artículo 31 hasta 1993, y desapareció sin que nadie lo advirtiera.

En materia federal hay, sin embargo, avances evidentes en la Ley General de Educación. Esta ley abrogó diversas leyes, entre ellas, la Federal de Educación, de 1973. Accidental o deliberada, la denominación de “general”, en lugar de “federal”, que se adjudicó a la nueva ley, es la acertada. Debe hablarse de leyes federales cuando sobre la misma materia también puedan existir leyes locales; mientras que deben ser generales aquellas con relación a cuya materia sólo puede darse una ley para todo el país.

La Ley Federal de Educación contiene mecanismos de equilibrio que permiten al gobierno federal conservar muchas e importantes facultades en materia educativa, al tiempo que abre mayores opciones de participación en las responsabilidades de los estados. Sin embargo algunas de sus disposiciones, invaden las disposiciones constitucionales locales. El artículo 27 contiene la obligación para los gobiernos locales —la expresión no permite inferir sino que se alude a los titulares del Ejecutivo— de destinar recursos presupuestarios crecientes a la educación, pasando por alto dos cosas: que los presupuestos locales son formulados por las legislaturas, y que la norma de competencia en ese caso sólo puede ser la Constitución local.

En lo que se refiere a las facultades conferidas al Ejecutivo Federal por ese mismo precepto, el Congreso aprobó inadvertidamente (no hubo una sola referencia a esa materia ni en los dictámenes ni en los debates) una norma de habilitación que, por supuesto, no se podrá aplicar ya que es inconstitucional, pues obliga al presidente a “destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública”. En los términos de los artículos 74 y 49 constitucionales, esa decisión sólo puede ser tomada por la Cámara de Diputados.

Los artículos 14 y 68 de esta ley contienen normas de subordinación de los gobernadores con relación a la Secretaría de Educación Pública. Es evidente que el propósito del legislador no fue sujetar la actividad editorial, o la promoción del deporte de los gobiernos locales, por ejemplo, a un régimen de autorizaciones

federales. Estos preceptos denotan la necesaria precaución con que se ha querido proceder en la descentralización, en una materia tan delicada, y que sin duda tendrá que ser objeto de actualizaciones progresivas.

El concepto de Estado resulta más complejo. Fue introducido merced a la reforma de 1934, como segundo párrafo del artículo 3o. A continuación de la referencia al Estado se abren guiones y aparecen mencionados, explicitando el contenido constitucional del vocablo, la Federación, los estados y los municipios.

Contrastando ese precepto con otros de la Constitución, se puede establecer que el texto fundamental contiene dos conceptos de Estado: uno amplio, introducido en 1934, y otro restringido, sinónimo de gobierno federal, introducido con motivo de las reformas de 1983 a los artículos 25, 26 y 134. La trascendencia del primero es que subsiste hasta la fecha, y que, conjugado con el concepto de democracia social introducido también al artículo 3o., en 1946, ofrece los elementos doctrinales para fundar la naturaleza del Estado de derecho social y democrático que la Constitución ha venido desarrollando.

LA EDUCACIÓN Y SUS ADJETIVOS

La educación pública tiene tres características fundamentales en el sistema constitucional mexicano: laicismo, gratuidad y obligatoriedad.

Las tres proceden de la Ley de Instrucción puesta en vigor por Juárez, en 1869. La ley de 1867, a que ya nos referimos a propósito de la obligatoriedad, fue remplazada dos años después por otra que, además, suprimió la enseñanza de la religión. En ella quedaron inscritos los principios que en 1917 se convertirían en parte de la Constitución.

A la fecha, siguen suscitando polémica el laicismo y la gratuidad. Esta última, particularmente en lo que se refiere a la capacidad jurídica de establecer cuotas escolares por parte de las universidades autónomas que tienen el carácter de organismos descentralizados del Estado.

La fracción IV del artículo 3o., establece que la educación impartida por el Estado, y aquí deben incluirse a la Federación, los estados y los municipios, será gratuita. La doctrina y la jurisprudencia, sin embargo, no entienden que los organismos descentralizados sean órganos del Estado en sentido estricto, razón por la cual tampoco se les atribuye la realización de actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo, en lo que se refiere a sus actividades sustantivas. No existe ningún argumento convincente con relación a la gratuidad de la educación impartida por organismos descentralizados, por lo que el cobro de cuotas escolares no vulnera lo preceptuado por la Constitución.

Por lo que respecta al laicismo, los argumentos se basan en la libertad de cultos y, por ende, en la facultad de cada quien para educar a sus hijos en el credo religioso que considere más adecuado. Es evidente que aquí no estamos ante un debate de naturaleza estrictamente jurídica. Las diversas posiciones son de carácter ideológi-

co y corresponden a una polémica que en México en otras épocas y hoy en día en otros países, ha escindido peligrosamente a las sociedades.

En 1927, al discutirse la reforma constitucional al artículo 82 para permitir la reelección discontinua del presidente de la República, Vicente Lombardo argumentó que es posible cambiar la Constitución escrita, pero que es mucho más complicado modificar la Constitución inscrita en la historia. El laicismo educativo, podemos decir ahora, es uno de esos temas que ya forman parte de la Constitución inscrita, y que vale más dejar como está en la Constitución escrita, para no reavivar la polémica en torno a un tema tan sensible.

EDUCACIÓN Y CULTURA

El derecho de la educación puede extenderse a la cultura, lo que demanda un desarrollo más amplio del tema que el que busca este trabajo. Habría que relacionar el problema jurídico de la educación, con las formas de ejercicio de las garantías de libertad; con el acceso a la justicia; con las prácticas políticas; con los señalamientos de identidad nacional, y con los derechos de las comunidades indígenas. Este último caso, posee una mayor relevancia, en tanto que aún está por precisar el sentido real de los derechos del indígena: se trata del derecho de exclusión (análogo a los que animaron a la formación de reservas en Estados Unidos de América) o de inclusión. Y, si éste es el enfoque, las normas constitucionales atienden a motivaciones étnicas, con un dejo racista ajeno a la tradición, o a intereses culturales de la actualidad. No se trata, pues, de asuntos menores.

Los aspectos culturales son abordados sólo tangencialmente en el orden constitucional mexicano, sobre todo en lo que concierne al ámbito sociológico. El artículo 4o. alude a la composición pluricultural de la nación (que también es un enunciado sociológico) cuando plantea los derechos de los pueblos indígenas. Este enunciado, desde luego, merece también ser abordado de una manera especializada, como en la educación.

No obstante, la omisión de la cultura debe ser registrada como un déficit institucional. La percepción de que la educación arrancó con el positivismo mexicano del siglo XIX, está estrictamente referida a la escolaridad, en los debates sostenidos en relación con el artículo 3o. y ésa ha sido la preocupación dominante, cuando no la única. El fenómeno tenía una explicación aún en los años cuarenta, pero cuando nos encontramos cerca del fin de siglo implica una considerable laguna. La ley misma, que en su artículo 74 se refiere a los medios de comunicación, hace referencia a ello en un enunciado muy ambiguo. En el contexto de la Ley de Educación no parece clara la relación entre los procesos educativos y culturales. La fracción IX del artículo 14 equipara las prácticas deportivas con la creación artística, y el artículo 2o. ("la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura") reitera la visión disociadora de la educación y de la cultura.

Esa concepción tiene relevancia más allá de lo conceptual. En la realidad mexicana se puede constatar que el medio es altamente agresivo con la cultura, y que el impacto negativo en la educación se proyecta en múltiples ámbitos. La erosión del lenguaje, que literalmente se acentúa día con día, no puede ser contemplada como algo irrelevante. Se puede decir que una obra central de nuestra lengua, *El Quijote*, por ejemplo, ya no es comprensible para un estudiante medio de la ciudad de México, por el solo hecho de que en su composición Cervantes utilizó cerca de trece mil vocablos diferentes, en tanto que un estudiante medio no utiliza en la actualidad mucho más de ochocientos.

Pero lo anterior sería irrelevante si no se tradujera en una limitación profunda para que cada individuo se relacione con la sociedad. Después de todo, la lengua compartida es uno de los instrumentos más eficaces de cohesión, mientras que las diferencias lingüísticas producen, en realidad, las consecuencias míticas de Babel.

Tratándose de sociedades cerradas, la vocación gregaria resulta de los imperativos y dispositivos autoritarios, no de la comunicación libre y de la convicción propias de una sociedad abierta. Pero una sociedad abierta exige, para su funcionamiento, patrones culturales que normen su vida. Pensar que las clases de civismo, higiene, lengua nacional o historia patria son suficientes para compensar la ausencia de una cultura cívica, de una cultura sanitaria y ambiental, literaria o jurídica y democrática, es un planteamiento reduccionista al que se acoge la Constitución mexicana en su regulación educativa.

EDUCACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En ocasiones la Ley de Educación utiliza fórmulas elípticas, en lugar de enunciados más categóricos. El artículo 7o., fracción VII, por ejemplo, establece que la educación tiene entre sus fines “fomentar actitudes que estimulen la investigación [...]” con lo cual, lo que aparentemente se quiere fomentar son los estímulos (algo más o menos redundante) cuando se pudo ser más directo y decir, simplemente, “fomentar la investigación”.

Tampoco se cuidaron otros aspectos en la redacción de la reforma al artículo 3o. con relación a su ley reglamentaria. Por ejemplo, en la fracción III del precepto constitucional la facultad de determinar los planes y programas de estudio corresponde al Ejecutivo Federal, y no al gobierno federal, como ocurre con lo dispuesto por la ley. El problema es que, según el artículo 80 de la Constitución, el Ejecutivo Federal es la persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En todo caso, al margen de los problemas formales, la ley representa un esfuerzo adicional que se inscribe en la tradición mexicana de extender los beneficios de la educación con la mayor amplitud posible.

Varias secretarías de Estado tienen entre sus atribuciones impartir educación de carácter profesional. Agricultura, Defensa, Marina, Salud y Turismo, son dependencias del Ejecutivo, entre cuyas facultades figuran algunas relacionadas directamente con la organización o la participación en programas educativos. Para

evitar los efectos negativos de la dispersión, la Ley General de Educación (art. 18) confiere facultades de coordinación a la de educación pública. Es saludable que no se inmiscuya a esta Secretaría en tareas de supervisión y evaluación, que en lugar de resolver los problemas de la multiplicidad de cabezas, habría producido un burocratismo anquilosante.

En diciembre de 1970 fue constituido el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con el carácter de asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en el establecimiento, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional en materia de ciencia y de tecnología (art. 1o.).

Entre las funciones asignadas a este Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología figuran las siguientes: fungir como asesor del Ejecutivo Federal en la planificación, programación, coordinación, orientación, sistematización, promoción y encauzamiento de las actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología; ser órgano de consulta obligatoria para las dependencias del Ejecutivo Federal en las materias de su competencia; asesorar a los gobiernos de los estados; elaborar programas piloto de investigación científica y tecnológica; promover la más amplia intercomunicación y coordinación entre las instituciones de investigación y de enseñanza superior; fomentar y fortalecer las investigaciones básicas, tecnológicas y aplicadas; canalizar recursos adicionales hacia las instituciones académicas y centros de investigación; promover la creación de nuevas instituciones de investigación y proponer la constitución de empresas que empleen tecnología nacional para la producción de bienes y servicios; asesorar a la Secretaría de Educación Pública para el establecimiento de nuevos centros de enseñanza científico-tecnológica; de igual manera, asesorar a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la celebración de convenios internacionales o de ciencia y tecnología; conocer de la investigación realizada por extranjeros en México, y asesorar a las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores en esa materia; gestionar ante las autoridades competentes la expedición internacional al país de investigadores y profesores extranjeros invitados por cualquier persona física o moral para llevar a cabo su labor de investigación en México; formular e instrumentar un programa nacional controlado de becas; concertar convenios con instituciones extranjeras y coordinar la cooperación técnica que se pacte con los organismos internacionales; establecer mecanismos de comunicación con el personal o los becarios que se encuentren en el extranjero; fomentar programas de intercambio de profesores, investigadores y técnicos nacionales con otros países; promover cursos de capacitación, especialización y actualización de conocimientos en ciencia y tecnología; propiciar el establecimiento de servicios de mantenimiento de equipos de investigación; promover las publicaciones científicas mexicanas y fomentar su difusión y realizar investigaciones sobre la investigación misma (art. 2o.).

El Consejo Nacional está regido por una junta directiva que integran quince miembros, entre quienes figuran los siguientes secretarios: de Educación Pública, quien funge como presidente; de Comercio, quien funge como vicepresidente; de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, y de Salud; también participan el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; el director del Instituto Politéc-

nico Nacional y el director del propio Consejo de Ciencia y Tecnología. A estos miembros permanentes de la junta directiva se agregan los miembros temporales, designados por periodos de dos años no renovables. Entre éstos se encuentran dos rectores o directores de universidades o institutos de enseñanza superior de los estados de la República y, por parte de los usuarios de la investigación, el titular de un organismo descentralizado o empresa de participación estatal y un representante del sector privado. Los miembros temporales son designados por los miembros permanentes de la junta directiva (arts. 3, 4 y 5).

La junta directiva representa legalmente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y puede delegar en el director general las atribuciones que expresamente determine. El director general, a su vez, es designado por el presidente de la República (arts. 9 y 10).

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada el 22 de diciembre de 1978, tiene por objeto establecer las bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los estados y los municipios y prever las aportaciones económicas correspondientes, con objeto de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior (art. 1o.)

La aplicación de esa ley corresponde a las autoridades de la Federación y a las autoridades estatales y municipales (art. 2o.).

La ley define que educación superior es aquella que se imparte después del bachillerato o su equivalente; 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 los cursos de actualización y especialización (art. 3o.).

Se determina allí mismo que las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura que realicen las instituciones de educación superior, deberán guardar entre sí una relación "armónica y complementaria" (art. 4o.).

Un aspecto de vital importancia es el que se traduce en que el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación, deberá realizarse atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales, y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura (art. 5o.). Tiene una importancia relevante, sobre todo, la referencia a la prioridad de los intereses regionales.

Dentro del marco de la coordinación, se determina que la Federación, por medio de la Secretaría de Educación Pública, podrá celebrar convenios con los gobiernos de los estados, a efecto de asegurar que la expansión y el desarrollo de la educación normal respondan a los objetivos de la política educativa seguida en el país y a las necesidades estatales, regionales y nacionales de los maestros y de los especialistas en materia de educación. Con ese mismo objeto, el gobierno federal podrá incluir en los convenios mencionados el establecimiento de escuelas normales y universidades pedagógicas estatales, cuyos planes, programas de estudio y criterios académicos, deberán ser similares a los de las instituciones correspondientes de carácter nacional (art. 6o.).

La coordinación y distribución de la función educativa reconoce varios niveles: por una parte, se determina que el establecimiento, extensión y desarrollo de

instituciones de educación superior que propongan las dependencias de la administración pública federal centralizada, requerirá la aprobación previa de la Secretaría de Educación, con el objeto de que se coordinen los aspectos académicos correspondientes (art. 9o.). Por otro lado, con el fin de desarrollar la educación superior atendiendo a las necesidades nacionales, regionales y estatales, y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, se determina que el Estado proporcionará a la coordinación este tipo de educación en toda la República mediante el fomento de la interacción “armónica y solidaria” entre las instituciones de educación superior, por medio de la asignación de recursos destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos a los que se ha hecho referencia (art. 11).

Por otra parte, y sin perjuicio de la concurrencia que se pueda dar entre los estados y los municipios para proveer a la coordinación de la educación, se determina que la Federación realizará una serie de actos, entre los cuales se incluye el de promover, fomentar y coordinar acciones programáticas que vinculen la planeación institucional e interinstitucional de la educación superior, con los objetivos, lineamientos y prioridades demandados por el desarrollo del país (art. 12).

Para el desarrollo de la educación normal se establece la constitución de un Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, integrado de acuerdo con lo que el Ejecutivo Federal disponga, y que será órgano de consulta necesaria para la Secretaría de Educación Pública y para las entidades federativas cuando éstas lo soliciten, así como de las instituciones de educación superior, a efecto de coordinar sus actividades, orientar la celebración de los convenios que sobre la materia prevé la propia ley, y contribuir a vincular dicha educación con los requerimientos del país, de conformidad “con la política educativa nacional” (art. 14).

Una disposición análoga se establece para la constitución de un Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (art. 15).

En cuanto a la asignación de recursos, se dispone que la Federación, dentro de sus posibilidades presupuestales y en atención a las necesidades de docencia, investigación y difusión de las instituciones públicas de educación superior, habrá de asignarles recursos conforme a lo dispuesto por la propia ley. Esto, por supuesto, sin perjuicio de que las propias instituciones puedan llevar a cabo programas para incrementar sus propios recursos y ampliar sus fuentes de financiamiento (art. 21). Con esto, se recoge una ya vieja preocupación, en el sentido de diversificar las fuentes de financiamiento de las instituciones de educación superior, para no dejarlas totalmente sujetas a los apoyos de carácter federal, estatal o municipal. De esta suerte, se tiende a repartir la carga de la educación como un servicio público de interés social entre todos los mexicanos.

Con fundamento en lo anterior, se establece que los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad quedarán exentos de todo tipo de impuestos federales. Queda, por tanto, sujeto a la jurisdicción local, determinar si los impuestos de orden estatal también son objeto de exención para las universidades (art. 22).

El manejo de los fondos es uno de los aspectos que más controversia ha suscitado en el seno de las universidades y del ámbito nacional. Por esta razón, se establece que las instituciones de educación superior deberán aplicar los fondos proporcionados por la Federación, únicamente para las actividades para las cuales han sido asignados, y de conformidad con lo que establezcan las disposiciones normativas de las correspondientes instituciones de educación superior (art. 27).

Uno de los más poderosos instrumentos culturales de que dispone el país, es también uno de los menos atendidos. Los medios electrónicos de comunicación, regulados por una ley arcaica y parcialmente aplicada, han sido incluidos en los programas, pero excluidos de las acciones culturales y educativas.

El artículo 4o. de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que estos medios realizan una actividad de interés público. A continuación, los artículos 5o. y 11 enuncian, el primero en términos equívocos y el segundo de manera más estricta, la participación de esos medios en funciones tales como promover la enseñanza, la transmisión de programas de interés cultural y preservar la propiedad del idioma. El artículo 59 bis contiene loables disposiciones concernientes a la niñez. Desde luego, los términos del artículo ofrecen la mejor oportunidad para eludir su aplicación, pues se refieren a “la programación general dirigida a la población infantil”. Basta con que no se trate de “programación general”, ni esté expresa y exclusivamente “dirigida” a la población infantil, para que el precepto sea inútil.

Es más o menos evidente que estas tareas no forman parte del interés de los medios ni de la preocupación de las autoridades. Lejos de que los medios electrónicos de comunicación coadyuven con el esfuerzo cultural nacional, en términos generales, puede decirse que hacen exactamente lo contrario.

EJERCICIO PROFESIONAL

La Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativa al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, también es conocida como Ley de Profesiones.

De acuerdo con esta ley, el título profesional es un documento expedido por las instituciones del Estado o descentralizadas de éste, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgado en favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes, o bien haya demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con la propia Ley de Profesiones y con otras disposiciones que pudieran resultar aplicables (art. 1o.). Además, las leyes que regulan los campos de acción relacionados con alguna rama o especialidad profesional deberán determinar cuáles son las actividades profesionales que requieren del título o cédula para su ejercicio (art. 2o.).

Las profesiones que en sus diversas ramas requieren de título para el ejercicio profesional, son las siguientes: actuario, arquitecto, bacteriólogo, biólogo, cirujano dentista, contador, corredor, enfermera, enfermera y partera, ingeniero, licenciado en derecho, licenciado en economía, marino, médico, médico veterinario, metalúrgico, notario, piloto aviador, profesor de educación preescolar, profesor de educa-

ción primaria, profesor de educación secundaria, químico y trabajador social. De acuerdo con el artículo 2o. de la Ley de Profesiones y el artículo 2o. transitorio del decreto que modificó la disposición anteriormente mencionada, estas leyes pueden ampliar o reducir el catálogo de las profesiones que requieren de título para su ejercicio.

Existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que las modificaciones a los planes de estudio, y aun a la creación de nuevas carreras por parte de las instituciones de educación superior, no son elementos suficientes para considerar que, con relación a esa carrera, deba exigirse el título profesional.

En efecto, señala la jurisprudencia de la Corte que proceder de otra manera significaría que en manos de los organismos descentralizados o de institutos particulares quedaría la facultad de restringir el ejercicio profesional, que la Constitución reserva exclusivamente para los poderes legislativos de la República.

Por otro lado, los reglamentos que delimitan los campos de acción de cada profesión serán establecidos por el Ejecutivo Federal, previo dictamen de la dirección general de profesiones, y luego de escuchar el parecer de los colegios de profesionistas y de las comisiones técnicas que se organicen para cada profesión (art. 4o.).

La Ley de Profesiones dispone también que, en caso de conflicto entre los intereses individuales de los profesionales y los de la sociedad, la Ley de Profesiones será interpretada en favor de esta última, a menos que hubiese precepto expreso para resolver el conflicto (art. 6o.).

Entre las condiciones que deben tenerse para obtener un título profesional, es indispensable acreditar que se han cumplido los requisitos académicos previstos por las leyes aplicables (art. 6o.). Asimismo, para que pueda registrarse un título profesional expedido por una institución que no forma parte del sistema educativo nacional es indispensable que la Secretaría de Educación Pública revalide, si esto es procedente, los estudios correspondientes, y que el interesado acredite haber prestado el servicio social (art. 9o.).

Las instituciones autorizadas para expedir los títulos profesionales son aquellas que imparten educación profesional, y que están obligadas a cumplir con los requisitos que señalan las leyes y disposiciones que establecen su creación y su funcionamiento. Sólo esas instituciones están autorizadas para expedir títulos profesionales de acuerdo con sus respectivos ordenamientos (arts. 10 y 11).

Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado de acuerdo a sus leyes, serán registrados siempre que su otorgamiento se haya sujetado a las leyes respectivas vigentes en el propio estado, de conformidad con la fracción V del artículo 121 constitucional que ya fue mencionado (art. 12).

Existe también disposición expresa, en el sentido de que el Ejecutivo Federal puede concertar convenios de cooperación con los gobiernos de los estados para la unificación del registro de profesiones.

En cuanto a los colegios, todos los profesionales de una misma rama pueden constituir en el Distrito Federal uno o varios colegios, sin que excedan de cinco por cada rama profesional. Los dirigentes de esos colegios (presidente, vicepresidente, dos secretarios propietarios y dos suplentes, tesorero y subtesorero), no podrán

durar más de dos años en el ejercicio de su cargo (art. 44). Estos colegios deben ser ajenos a toda actividad de carácter político o religioso, y les queda prohibido tratar asuntos de tal naturaleza en sus asambleas (art. 48).

Asimismo, se precisa cuáles son las atribuciones que corresponden a los colegios: vigilar el ejercicio profesional con objeto de que éste se realice dentro del más alto plano legal y moral; promover la expedición de leyes, reglamentos y sus reformas, en lo que se refiere al ejercicio profesional: auxiliar a la administración pública, con la capacidad para promover lo conducente a la moralización de la misma; presentar denuncias ante la Secretaría de Educación Pública, o ante las autoridades penales competentes por las violaciones en que incurran los profesionales; fungir como árbitro en los conflictos entre profesionales, o entre éstos y sus clientes, cuando los mismos acuerden someterse a dicho arbitraje; representar a sus miembros o asociados ante la dirección general de profesiones; colaborar en los planes de estudios; anotar anualmente los trabajos desempeñados por los profesionales en el servicio social; expulsar de su seno, por el voto de dos terceras partes, a sus agremiados que hayan ejecutado actos que desprestigien o deshonren a la profesión, y establecer y aplicar las sanciones contra quienes falten al cumplimiento de sus deberes profesionales, siempre que no se trate de actos u omisiones que deban sancionarse por las autoridades (art. 50).

Sin que tengamos que ir hacia un sistema de colegiación obligatoria de los profesionales, porque contravendría la garantía constitucional de libertad de trabajo, sería conveniente que las organizaciones profesionales establecieran mecanismos de admisión muy rigurosos.

Los centros de educación superior tienen la facultad legal de expedir reconocimientos a los estudios realizados, pero es un hecho plenamente aceptado que el producto profesional está, en promedio, por debajo de los requerimientos de la sociedad.

Los esfuerzos para mejorar la calidad de los profesionales deben incluir también a éstos. Creer que por decreto van a mejorar las condiciones de preparación profesional es estar fuera de la realidad. La sociedad tiene que poner su parte, y la mejor forma es por medio de organizaciones colegiadas, que admitan a nuevos profesionales mediante exámenes rigurosos; organizaciones que proporcionen prestigio a sus integrantes, y representen para la sociedad la certidumbre de capacidad y de responsabilidad.

En materia de servicio social la ley dispone que todos los estudiantes de las profesiones a que se refiere el propio ordenamiento, así como los profesionales no mayores de 60 años y que no estén impedidos por enfermedad grave, sea que ejerzan su profesión o no, deberán prestar el servicio social en los términos dispuestos por la propia ley (art. 52).

El servicio social es el trabajo de carácter temporal y mediante retribución, que ejecutan y prestan los profesionales y estudiantes en interés de la sociedad y del Estado (art. 53); los colegios de profesionales, con el consentimiento expreso de cada asociado, expresarán ante la dirección general de profesiones la forma como decidan colaborar en dicho servicio (art. 54).

Los profesionales prestarán, por riguroso turno, a través del colegio correspondiente, el servicio social a que se refiere la ley, consistente en la resolución de consultas, ejecución de trabajos y aportaciones de datos obtenidos como resultado de sus investigaciones o del ejercicio profesional; también están obligados a servir como auxiliares de las instituciones de investigación científica, proporcionando los datos o informes que éstas realicen (arts. 56 y 57). En este aspecto del servicio social, es necesario reconocer que la ley y la realidad avanzan por rumbos distintos.

Los más distinguidos pedagogos mexicanos han advertido la necesidad de redefinir el papel de las universidades en la formación de los nuevos profesionales que requiere México. De manera enfática, Pablo Latapí ha insistido en que las universidades tendrán que influir no sólo en la formación de nuevos cuadros, sino también en el enfoque del ejercicio profesional de esos mismos cuadros.

Es un hecho que no se puede pasar por alto, como ha señalado María de Ibarrola, que las universidades privadas han intensificado la propuesta de carreras en extremo dinámicas y de vanguardia en el ámbito del proceso productivo. Habrá que reconocer la necesidad de que la universidad pública responda con agilidad al desafío que representa la modernización del país. Algunos sectores de la universidad pública están reaccionando positivamente, pero el empuje no es uniforme.

La presión social ha desempeñado una función primordial en el aumento de las opciones educativas, y es previsible que represente un papel aún más activo en los años por venir. Entre los indicadores que corroboran estas afirmaciones puede mencionarse que, mientras en 1960 la matrícula nacional de licenciatura ascendía a 76 000 alumnos, en 1995 ese número llegó a un millón doscientos mil, produciéndose un incremento en el período de 1 600 por ciento. Aunque el crecimiento no fue uniforme en el país, se ha ido atenuando el centralismo en la ciudad de México. Se prevé que en el último decenio del siglo, el número de estudiantes de licenciatura en el país, rebase la cifra del millón y medio. A ese considerable volumen de estudiantes habrá que ofrecerle opciones de arraigo en sus respectivas entidades, mediante trabajos adecuados a su capacidad y al desarrollo social.

A pesar de los datos anteriores, la atención de la demanda del nivel de licenciatura se mantiene baja. Además, la matrícula de posgrado contrasta con la matrícula de licenciatura, en términos desfavorables para las necesidades del desarrollo.

Si se tiene en cuenta que es el nivel de posgrado en el cual se capacitan los profesionales con mejores aptitudes para encauzar el cambio científico y tecnológico nacional, debe reconocerse que una matrícula nacional de alrededor de sesenta y seis mil alumnos en ese nivel está muy por debajo de las necesidades nacionales. Se han hecho esfuerzos considerables por desarrollar el posgrado, y es previsible que la matrícula crezca significativamente en los próximos años. En todo caso éste es un aspecto sobre el cual habrá que poner un acento importante para la formación de profesionales altamente calificados.

El Estado mexicano ha definido ya, en los sucesivos planes nacionales de desarrollo, un proyecto claro y preciso, que incluye superar el rezago tecnológico que nos separa de los países desarrollados: descentralizar la educación, modernizar

la tarea educativa y reorientar la formación de profesionales para armonizarla con las condiciones actuales del país.

Es un axioma el hecho de que no se puede mejorar a la sociedad sin mejorar la preparación de sus profesionales. Las condiciones para este mejoramiento no son homogéneas en todo el país, y ni siquiera dentro de cada institución de educación superior se produce la uniformidad deseable.

En el futuro, habrá que vencer la tendencia hacia una suerte de populismo académico que en ocasiones se practica, y que consiste en dar por su lado a los estudiantes al facilitar la satisfacción de metas engañosas y de muy corto plazo: la aprobación de la asignatura o la obtención de un título.

El gigantismo institucional no ha sido benéfico para la causa de una mejor educación profesional. La capacitación para participar en una sociedad competitiva tendrá que producirse en instituciones que compitan en dos aspectos: atraer a los buenos estudiantes y maestros, y como consecuencia, ofrecer a la sociedad los mejores profesionales.

Tendremos que asumir la responsabilidad de procurar esquemas de organización propios de una sociedad moderna. El pluralismo académico es tan inevitable como indispensable. La uniformidad asfixia, burocratiza, orienta las tendencias a la baja.

Es por ello que nos hemos convertido en una sociedad que se nutre, en muchos casos, de tecnologías de desperdicio. Se ha creado, así, una suerte de dependencia, que nos lleva a aprender y utilizar lo que en muchas ocasiones ya es obsoleto en los países de origen.

Una decena de países encabezan el cambio tecnológico y científico en el mundo. México no figura en ese grupo, y no estar ahí, en el siglo XXI, podría colocarnos a una mayor distancia relativa con las sociedades desarrolladas de la que teníamos en el siglo XV, cuando se produjo el encuentro de los dos mundos.

Sin caer en la trampa de una idea de progreso ya en desuso, ni de un mero utilitarismo científico y tecnológico, es necesario que asumamos que los recursos destinados a la preparación de profesionales de alto nivel constituyen una inversión y no un gasto. En este sentido, no podemos soslayar que nuestro vecino del norte avanza a grandes trancos, y que no debemos correr el riesgo de convertirnos en el traspatio que sólo maquila los satisfactores del gran cliente.

En Estados Unidos de América para el año 2000, un tercio de los trabajos requerirá de un grado académico. Los demás países con los que comerciamos intensamente se acercarán a una proporción semejante. Nuestro rezago podría hacer peligrar cualquier esfuerzo competitivo en el orden comercial, a menos que pronto comencemos a importar crecientes cantidades de profesionales.

Las consecuencias de proceder así son fácilmente predecibles. Las formas de evitar esas consecuencias también son simples: asumir la formación de profesionales como una estrategia más para consolidar nuestra soberanía.