

EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL Y LA EDUCACIÓN DE LOS MIGRANTES MEXICANOS*

Mario MELGAR ADALID

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El fenómeno migratorio*. III. *El contenido ideológico del texto constitucional en materia educativa*. IV. *¿Obligación del Estado o de los padres de los educandos?* V. *Bases de Colaboración entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la UNAM*.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 3o. constitucional tiene para los mexicanos del siglo XX un carácter emblemático del sentido nacional y de la ideología del liberalismo social. Su sentido ideológico surgió en 1946, en una etapa de reconstrucción nacional, dejada atrás la era violenta de la Revolución mexicana, en un momento en el que hubo consenso para definir el contenido educacional de la Constitución Política y fijar el rumbo de nuestra sociedad. El precepto ha sido un punto de confluencia de las distintas posiciones políticas e ideológicas de todos los mexicanos y contiene una declaración fundamental de uno de los derechos sociales básicos, como el derecho a la educación. La propuesta central del texto constitucional en materia educativa contiene tres elementos imperativos:

- a) la educación que imparte el estado es gratuita;
- b) la educación primaria y secundaria son obligatorias, y
- c) los mexicanos tienen la obligación de que sus hijos acudan a las escuelas a estudiar primaria y secundaria.

* *Education is the only way to achieve the American dream*, eslogan de Tony Sánchez, candidato del Partido Demócrata a la nominación como candidato al gobierno del estado de Texas.

Comprende además declaraciones de contenido ideológico que se entienden extensivas a otros preceptos constitucionales y que son metas y programas para la nación mexicana.

El precepto requiere, en el siglo que vivimos, una interpretación que impida vulnerar el sentido histórico de la educación y el contenido ideológico del precepto constitucional, amenazados por las nuevas condiciones de la economía globalizada y por los flujos migratorios de mexicanos que acuden al mercado laboral de los Estados Unidos. Es necesario realizar un nuevo análisis del precepto acorde con las distintas condiciones que enfrenta nuestro país. No para modificar la propuesta constitucional básica, en la que los mexicanos hemos expresado consenso, sino para propiciar que las declaraciones contenidas en el precepto sigan vigentes. Es explorado que las normas constitucionales formuladas a través de consensos permiten que se mantengan en su cauce la confianza y las expectativas públicas.¹

La educación sigue siendo, como lo fue en las discusiones de Querétaro en 1917, la solución social y cultural del futuro de México y el faro de las aspiraciones nacionales. A las etapas educativas de nuestro país habría que dar por concluida la correspondiente a la modernización educativa, característica de los últimos gobiernos “revolucionarios”, para plantear una nueva visión de la educación nacional. Estas cinco etapas las enumeramos de la siguiente manera:

1. El periodo de la enseñanza libre (1821-1856).
2. La pedagogía del movimiento de Reforma y el Positivismo (1857-1917).
3. La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940).
4. La educación al servicio de la unidad nacional (1940-1982).
5. El periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa.²

¹ Para la tendencia de formular normas constitucionales por consenso véase Valadés, Diego, *El control del poder*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, p. 100.

² Véase, Melgar Adalid, Mario, “Comentario al artículo 3o. constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 21.

Es claro que el país inició una nueva era política con la transición democrática derivada de los comicios federales de julio de 2001. Esta nueva etapa requerirá una visión prospectiva y no solamente histórica de los proyectos nacionales. Uno de ellos, el más importante, es la educación nacional. La nueva etapa educativa deberá atender, entre otros factores, las nuevas condiciones de México, su notable crecimiento poblacional, la composición demográfica por edades de su población, la organización del sistema educativo nacional y de manera particular el intercambio de México en el mundo internacional, en específico su relación con los Estados Unidos. Esta etapa podría denominarse educación para la reconstrucción nacional. La reconstrucción parte del nuevo tiempo democrático que inició nuestro país al final del siglo XX, con un gobierno electo en comicios que respetaron el principio del sufragio efectivo. La educación y en forma particular las disposiciones educativas contenidas en la Constitución están sustentadas en una propuesta democrática. No en vano la definición de la democracia en México está contenida precisamente en el artículo 3o.³

En este trabajo se analizarán los términos de la disposición constitucional sobre la educación a la luz de las condiciones sociales y económicas que enfrenta el pueblo de México, en particular frente al fenómeno migratorio como la consecuencia de esa circunstancia mexicana. Nuestro país y sus instituciones deberán reconocer que la búsqueda de mejores condiciones laborales y la ilusión del mercado de trabajo de los Estados Unidos, ha dejado a millones de mexicanos con su educación interrumpida, abandonados a su suerte moral y en búsqueda de nuevos derroteros. Al abandonar el sistema educativo mexicano en busca de trabajos en el extranjero, la disposición constitucional de considerar a la educación pública como un servicio obligatorio se ha vuelto nugatoria.

De igual manera el proyecto nacional, sustentado en los ideales nacionales plasmados en el precepto constitucional corre el riesgo de verse abandonado por muchos mexicanos, ahora residentes en los Estados Unidos que cambiaron lugar de residencia y lugar de trabajo. Los mexicanos que emigran abandonan por causas de fuerza mayor sus estudios y el

³ El criterio que orienta la educación será democrático, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

sistema extranjero al que difícilmente acceden, no facilita la continuación de su formación educativa y obstaculiza su integración. Es decir, los mexicanos pueden encontrar trabajo y mejores ingresos en el extranjero, pero corren el riesgo de perder su sentido de pertenencia a una nación.

La propuesta de la presente ponencia consiste en señalar que la obligación del Estado mexicano de brindar educación obligatoria primaria y secundaria —y gratuita— a los mexicanos está vigente y no cesa por el hecho de que los mexicanos abandonen el territorio nacional en busca de mercados laborales y del sustento para sus familias. El Estado —Federación, estados y municipios— a cargo de la función educativa y de la prestación de estos servicios y el Congreso de la Unión deberán establecer las bases financieras y los programas necesarios a fin de que aquellos mexicanos que trabajen en el extranjero puedan concluir sus estudios y continuar estudios de bachillerato y superiores.

Las nuevas tecnologías educativas y las nuevas formas de comunicación que hacen posible la educación abierta y a distancia, pueden ser un valioso apoyo técnico instrumental para este propósito, y las universidades públicas y los organismos educativos del Estado servir como coadyuvantes del Estado mexicano en esta tarea. No atender la educación de los mexicanos que emigran, pero conservan su nacionalidad, significa perder millones de jóvenes con la consecuente sangría económica que supone perder sus talentos, destrezas y posibilidades a futuro, y además y tal vez más relevante abandonarlos a su suerte en cuanto a su pertenencia política, social y cultural.

II. EL FENÓMENO MIGRATORIO

Así como la segunda mitad del siglo estuvo marcada por fenómenos internacionales como la carrera armamentista o su opuesto, el movimiento pacifista, la desmilitarización o el desarme nuclear, el siglo XXI inicia con el fenómeno migratorio como nota distintiva. La explicación puede encontrarse en la globalización como la tendencia hacia la integración de bloques económicos que contribuye a derrumbar las barreras tradicionales que existían para detener el flujo de personas. Dentro de los fenómenos migratorios que suceden en el mundo, el más relevante, por su magnitud y consecuencias, es el que ocurre entre México y los Estados

Unidos. Si bien la migración ha sido el punto más espinoso de la agenda entre los dos países, el fenómeno ha adquirido una dimensión relevante por sus implicaciones económicas, sociales, y hasta de seguridad nacional para los dos países.

La migración mexicana hacia los Estados Unidos se inició en la época porfiriana y las razones del flujo de migrantes mexicanos, particularmente peones y trabajadores agrícolas, deriva de las adversas condiciones económicas y sociales de los campesinos mexicanos y de las condiciones asimétricas de la economía y el mercado estadounidense frente al mexicano. Antes de eso, los Estados Unidos habían sido escogidos por los migrantes del mundo, como la tierra prometida. Desde 1815, hasta el inicio de la Guerra de Secesión, llegaron a los Estados Unidos, 5 millones de personas provenientes de Europa, la mitad de ellos de Inglaterra, el 40% de Irlanda y el resto de Europa continental. Entre el final de la Guerra Norte-Sur y 1890, llegaron otros 10 millones provenientes del noroeste de Europa: Inglaterra, Gales, Irlanda, Alemania y Escandinavia. Más adelante entre 1890 y 1914, llegaron, otros 15 millones en su mayoría del este y sur de Europa: polacos, judíos, rusos, ucranianos, eslovacos, croatas, eslovenos, húngaros, griegos, rumanos e italianos. El sistema legal de los Estados Unidos empezó a darse cuenta del problema de la sobrepoblación y del riesgo de perder trabajos para los estadounidenses, por lo que se promulgaron leyes restrictivas de la inmigración. Se empezó a negar la entrada a personas con perturbaciones mentales, a los criminales, a los indigentes y en particular a los chinos. No obstante, lo interesante es que la riqueza y extensión del país, permitió, entre 1866 y 1915, brindarle a 25 millones de personas extranjeras las condiciones suficientes para vivir mejor que en su lugar de origen, ropa, alimento, vivienda y empleo.⁴

A los mexicanos que también empezaron a llegar al final del siglo por las difíciles condiciones del campo porfirista, se les empezó a discriminar, si bien su trabajo, barato y disponible era necesario para la construcción de las vías del ferrocarril, para los trabajos en la agricultura, en la minería y en la industria de la construcción.

Ricardo Romo, en su trabajo sobre la historia del barrio del este de Los Ángeles, California, señala que las expropiaciones del régimen por-

⁴ Johnson, Paul, *A History of the American People*, Gran Bretaña, Harper-Perennial, 1997, pp. 513 y 514.

frista de la propiedad comunal entre 1833 y 1910, tuvieron graves consecuencias sociales y económicas. Por dar solamente un dato, Jalisco, Michoacán y Guanajuato, tres de los estados que más significativamente contribuyeron a la migración de mexicanos a Los Ángeles tenían una población rural estimada en 2.5 millones. De este grupo poblacional, el porcentaje de jefes de familia que eran propietarios en 1910, era solamente del 3.2%. Según Romo, la pérdida de sus tierras forzó a la mayoría de estos trabajadores rurales a emplearse en la actividad minera, como peones acasillados, o bien a buscar trabajo como migrantes.⁵

La migración mexicana a los Estados Unidos tiene una historia particular y es muestra de la asimetría entre las dos naciones. La asimetría y las diferencias sociales y de desarrollo económico son notables. Al norte, los Estados Unidos, el imperio del mundo moderno, con una base económica e industrial que lo coloca como la primera potencia económica y militar del mundo, el otro, al sur, nuestro un país que ha vivido una frontera común, la única en el mundo que divide a un país en vía de desarrollo como México, con el primer país del mundo industrial y comercial. El flujo de mexicanos que busca trabajo en los Estados Unidos, llevó a ese país a construir cercas electrónicas y otras barreras para impedir el acceso a quienes cruzaban la frontera persiguiendo un puesto de trabajo. Los Estados Unidos han desarrollado un sistema policiaco de vigilancia, altamente sofisticado cuya eficiencia se mide por el número, muy alto, de deportaciones cotidianas, que tiene explicaciones desde su particular punto de vista, pero lastima nuestra dignidad.⁶

Las dificultades se agravan por el peso de la historia que ha resultado contraria a los intereses mexicanos. La guerra entre México y Estados Unidos, no solamente dejó a nuestro país con la pérdida de más de la

⁵ Romo, Ricardo, *East Los Angeles. History of a Barrio*, Austin, University of Texas Press, pp. 36 y 37.

⁶ El muro de la “operación guardián” fue construido por reservistas del ejército estadounidense. Tiene una valla de acero que cruza varios kilómetros y dispositivos para detectar si los automóviles son robados y ayuda a los agentes de la *Border Patrol* a descubrir personas ocultas en los automóviles. Fue construido en 1994 y un año después, ingenieros del ejército norteamericano construyeron una barda más alta de cinco metros de altura que abarca una distancia de 8 kilómetros en la zona de Nogales, Arizona. En 1966 construyeron una cerca de un kilómetro en Nuevo México y otras de tres metros para separar las ciudades de Jacumba, California y Jacume, México. La Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad al Inmigrante (IIRIRA) autorizó, en 1996, otra cerca de 22.5 kilómetros en San Diego, California.

mitad de su territorio, de lo que son ahora los estados de Texas, Nuevo México, Arizona, California y porciones de Colorado y Nevada, sino en la condición del vecino incómodo, del patio trasero de la gran potencia mundial, a la que se acude en busca de auxilio, cuando surgen las dificultades económicas y financieras, ya sea en la fórmula de los créditos para rescates de las finanzas públicas, o como ocurre actualmente en la búsqueda de un lugar para trabajar, y un mejor ingreso familiar.

Es un hecho que los mexicanos hemos modificado la composición demográfica de los Estados Unidos y que nuestra presencia ha generado alteraciones en la vida social y cultural de ese país, en particular en los lugares donde residen mayoritariamente los mexicanos. Se ha llegado a señalar que en esas comunidades la vida se ha mexicanizado, contrariamente a la idea generalizada de que existe una americanización de la cultura. Antes de terminar el siglo, alrededor de 7 millones de personas nacidas en México vivían en Estados Unidos. Para entonces el cálculo de la población de origen mexicano en ese país era de más de 18 millones de personas, o sea el 7% de la población total de los Estados Unidos.

Para entender mejor la dimensión del fenómeno migratorio de México a los Estados Unidos conviene tener a la vista un dato: México es el país que genera el mayor número de migrantes en el mundo, Estados Unidos por su parte, el que recibe el mayor número de migrantes. En 1966, recibieron 1,191 millones de personas, de las cuales 916 mil eran migrantes legales y 275 mil indocumentados. Como lo plantean Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, si se considera que sólo la mitad de éstos eran mexicanos, a saber 137,500 y agreguemos 165 mil migrantes mexicanos legales en ese mismo año, entonces la migración mexicana a los Estados Unidos fue de 302,500 personas. Concluyo, siguiendo a Escobar Latapí, esta cifra sobrepasa la migración total a Canadá en 1996 que fue de 225 mil personas, o la migración de Australia de 100 mil ese mismo año, dos países que se caracterizan por favorecer una política de inmigración extranjera.⁷

Si bien la migración mexicana hacia los Estados Unidos fue tradicionalmente de campesinos, las dificultades que atraviesa la clase media, en cuanto a oportunidades laborales, ha modificado esta tendencia que se inició al terminar al siglo XIX. A partir de la década de los noventa

⁷ Fernández de Castro, Rafael y Domínguez, Jorge I., *¿Socios o adversarios? México Estados Unidos hoy*, México, Océano, 2001, pp. 272 y 273.

una corriente de migrantes de zonas urbanas y en particular de la ciudad de México se ha vuelto constante y creciente. Lo anterior ha determinado que se ha elevado sensiblemente la escolaridad de los migrantes mexicanos a los Estados Unidos.

El tema de la migración de mexicanos a los Estados Unidos no había sido considerado como relevante en la agenda bilateral de los dos países, hasta que en una reunión de los presidentes de México y Estados Unidos, celebrada en Guanajuato en febrero de 2001, el tema formó parte de los comunicados conjuntos. Se declaró que el objetivo es alcanzar un régimen de flujos migratorios legales, seguros y ordenados. Este objetivo se podrá alcanzar dicen los textos de divulgación oficiales, si se avanza en diversas acciones, a saber:

- Regularizar la situación migratoria de más 3 millones de mexicanos indocumentados que viven en los Estados Unidos.
- Establecer un programa de trabajadores temporales que permita el acceso autorizado de la fuerza laboral mexicana a regiones y sectores específicos de los mercados de trabajo de Estados Unidos.
- Aumentar el número de visas disponibles para los mexicanos a fin de reducir el número de indocumentados;
- Fortalecer la seguridad en la frontera para evitar el tráfico de personas y los peligros y riesgos que sufren los migrantes.
- Impulsar programas de desarrollo regional en las zonas de más alta densidad migratoria y articularlos con un eventual programa de trabajadores temporales entre los dos países.⁸

Esta agenda ha generado una enorme expectación en México y en los Estados Unidos, múltiples reacciones a favor y en contra como es de suponerse. La población mexicana en los Estados Unidos, es decir, aquellos inmigrantes mexicanos nacidos en México, que conservan la nacionalidad mexicana y que viven en los Estados Unidos, junto con la población de origen mexicano, es decir, población nacida en los Estados Unidos de padres mexicanos o bien segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos, representa el 60% o de la población hispana. Conforme datos del censo de los Estados Unidos, la población llamada

⁸ Tuim, Rodolfo *et al.*, *Dinámica reciente de la migración México-Estados Unidos*, México, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, agosto de 2001, p. 4.

hispana⁹ en ese país es de 35.5 millones de los cuales el 50% son mexicanos.¹⁰

Por otra parte, se considera que la población mexicana nacida en México, residente en Estados Unidos, alcanzaba la cifra de 8.3 millones de personas en marzo de 2000, de las cuales alrededor de 3 millones eran indocumentados.¹¹ La edad de estas personas indica que se trata de una población en que predominan los activos económicamente. Más de 2 de cada 3 migrantes se ubica entre los 15 y los 44 años y si bien su nivel escolar es elevado, en especial si se le compara con la población de México, la mitad de la población de 15 años o más tiene 12 años de educación formal, sin embargo en este segmento solamente el 37% de los nacidos en nuestro país alcanzaron este nivel escolar. Es claro que existen muchos mexicanos en los Estados Unidos que no concluyeron su educación obligatoria. Por otra parte en el segmento de la población mexicana que emigra temporalmente es notable la baja escolaridad. En el periodo 1993-1997, sólo uno de cada tres contaba con algún grado aprobado de secundaria. El promedio del periodo de escolaridad aumentó durante 1998- 2000 como lo muestra el siguiente cuadro.¹²

	<i>Periodo investigación</i> 1993-1997	<i>Periodo investigación</i> 1998-2000
Escolaridad	100.0	100.0
Sin ningún estudio	08.5	05.8
Primaria incompleta	28.2	22.6
Primaria completa	29.2	30.8
Secundaria o más	34.0	40.7

Si bien las tasas de escolaridad de los mexicanos van en aumento, en virtud de la modificación del origen socioeconómico de los migrantes, subsisten millones de mexicanos que han abandonado la escuela y por

⁹ También se le conoce como población “latina”. Se compone de los inmigrantes originarios de los países de América Latina y España.

¹⁰ U. S. *Bureau of the Census*, marzo de 2001, <http://www.census.gov>, citado por Cortés, Martha Elena, “La industria del español en los Estados Unidos”, *Decires*, México, Centro de Enseñanza para Extranjeros, UNAM, 2002, en prensa.

¹¹ Tuirn, Rodolfo, *op. cit.*, nota 8, p. 6.

¹² *Idem*.

ello no alcanzan los niveles que la Constitución señala como obligatorios. Adicionalmente, existen otros elementos difíciles de cuantificar en cifras económicas, pero que indican la gravedad del problema social generado por la migración desordenada a los Estados Unidos. Uno de los asuntos que merecen atención inmediata es el de los niños que no pueden cruzar la frontera, cuando sus padres lo han logrado y quedan a la deriva a merced de las autoridades de migración de los Estados Unidos, que los entregan a los funcionarios mexicanos. Información periodística atribuible a un funcionario de las oficinas de Migración de México, señala que 2 mil 552 niños mexicanos y 897 niñas habían sido detenidos y devueltos en el año 2000. En el año 2001, el mismo funcionario declaró que 2,652 menores no lograron cruzar la frontera.¹³

Uno de los programas centrales del gobierno mexicano relacionado con los migrantes es el de las comunidades mexicanas en el extranjero. Tiene entre sus propósitos impulsar la educación entre los mexicanos que residen fuera del país. En este sentido, el funcionario a cargo del programa reconoció que el nivel escolar de los mexicanos en los Estados Unidos no es suficiente, en particular si se toma en cuenta que mientras menor sea su educación, menores serán las oportunidades, peores los trabajos y menor la capacidad para integrarse y participar en la sociedad de los Estados Unidos. Los datos utilizados para demostrar esta afirmación derivan del censo de los Estados Unidos, conforme al cual, únicamente el 51% de la población de origen mexicano ha concluido la secundaria y solamente el 6.9% ha obtenido el primer nivel.¹⁴

Las razones aducidas por el funcionario son válidas y es plausible el interés por desarrollar programas educativos entre las comunidades mexicanas, no obstante, el argumento irrefutable, desde mi punto de vista, es que el Estado mexicano tiene una obligación frente a esos mexicanos, que no han dejado de serlo por buscar trabajo fuera de las fronteras del país.

¹³ Rozemberg, Hernan, “Niños migrantes a la deriva en la frontera”, *Milenio*, 3 de enero de 2002, p. 30.

¹⁴ María y Campos, Alfonso de, *The Mexican Communities Abroad*, versión en inglés, México, año VIII, núm. 4, julio-agosto de 2001, p. 16.

III. EL CONTENIDO IDEOLÓGICO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL EN MATERIA EDUCATIVA

Dice Lorenzo Meyer que tras el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo y la derrota del grupo conservador, pudo el país crear un orden interno suficientemente fuerte para empezar a negociar sin violencia la relación de México con el mundo. Meyer atribuye, con razón, a Benito Juárez y a Porfirio Díaz haber puesto los cimientos de lo que sería (y tal vez sea parcialmente), el nacionalismo mexicano:

“La educación pública, la concentración del poder y sus efectos en la administración pública, la creación de la red ferroviaria y la expansión del mercado interno, despertaron en una parte significativa de la población la imaginación y la voluntad de pertenecer a la comunidad mexicana”.¹⁵

La Revolución mexicana exaltó el nacionalismo y el siglo XX fue el siglo del nacionalismo revolucionario. No obstante, la personalidad de México en el mundo, su dimensión, sus tradiciones y expresiones sociales y culturales confirman la existencia de una nación plena sin duda alguna ya de su pertinencia y viabilidad. Existe un Estado nacional que debe preservarse y fortalecerse y la Constitución indica el camino. La Constitución establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado impartirá la educación, preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. El precepto contiene el fundamento filosófico de la educación impartida por el Estado. Se trata de una educación humanista, nacionalista, con sustento en principios como la independencia, la justicia y la solidaridad internacional. El texto constitucional expresa que la educación debe tender a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentar el desarrollo de los principios que la sustentan.

El precepto constitucional ha tenido un desarrollo interesante, pues se ha ido adecuando a los cambios sociales de nuestro país. De un precepto original que daba al Estado prácticamente el monopolio educativo, ha ido avanzando a un sistema de colaboración entre los particulares a quienes se les pueden otorgar autorizaciones para impartir la educación obligatoria, o bien a través del régimen de reconocimiento de validez

¹⁵ Meyer, Lorenzo, “Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?”, *Frente al Exterior*, México, UNAM, 2001, p. 285.

oficial de estudios, para los niveles distintos a los obligatorios o el sistema de universidades privadas, sujetas a reconocimiento de sus estudios por parte de las autoridades educativas, sean éstas federales, estatales o municipales, en tanto se trata de un régimen de facultades concurrentes.

El desarrollo ideológico del precepto ha sido interesante pues de una prohibición absoluta para las corporaciones religiosas para establecer o dirigir escuelas primarias se llegó a un régimen de colaboración con los particulares. En efecto, de la mención contenida en el texto original que contra las resoluciones de las autoridades administrativas que negaran o revocaran una autorización para impartir educación primaria no procedía juicio o recurso alguno, fue modificada por la reforma de 1993, con lo que se confirió a los particulares un medio de defensa contra los actos de autoridad para el otorgamiento o retiro de la autorización o reconocimiento de validez de estudios.¹⁶

Desde el punto de vista ideológico hubo un desarrollo por demás interesante, pues en 1934 se estableció que “la educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”.

Poco más de diez años después, se reformó nuevamente el contenido conceptual del sistema educativo mexicano para llegar al modelo actual, más ecuménico y tolerante.

EL texto constitucional en materia educativa establece una garantía social cuyo sentido es proteger a los grupos sociales más débiles. Es aparentemente contraria a la idea de igualdad, que es principio del constitucionalismo democrático; no obstante si se revisa con cuidado el establecimiento de garantías sociales, como puede ser la educativa, en comento, o la relativa a la seguridad social, es evidente que se trata de preceptos que llevan implícitos como lo ha planteado Jorge Carpizo, la noción de que a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, partiendo de la idea de igualdad de oportunidades.¹⁷

El precepto constitucional relativo a la educación además de fijar reglas estrictas sobre el funcionamiento institucional del servicio público

16 *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 1993.

17 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 448 y 449.

educativo, contiene elementos conceptuales relevantes. De esta manera señala que la enseñanza debe tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, promoviendo el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia, que se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, que será democrática y contribuirá a la mejor convivencia humana.

A estas ideas se agrega la definición de democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino que se trata de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. La educación será nacional a fin de que permita la comprensión de nuestros problemas nacionales, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y al acrecentamiento de nuestra cultura. La visión integral de nuestra sociedad está contenida en el propio texto al señalar que la educación contribuirá a la mejor convivencia humana tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer al educando, junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos de sexos o de individuos.

Es claro que este artículo es punto de partida para otros preceptos constitucionales y da a la educación el sentido último como fuerza integradora de la nacionalidad y al mismo tiempo liberadora de las ataduras políticas, sociales o económicas. Implica, como lo define Jorge Carpizo, “una visión constitucional de la vida”.¹⁸

IV. ¿OBLIGACIÓN DEL ESTADO O DE LOS PADRES DE LOS EDUCANDOS?

En 1917, en el Congreso Constituyente de Querétaro se presentó probablemente el debate ideológico más interesante entre las corrientes convocadas. La cuestión consistía en dilucidar si la educación primaria obligatoria debería quedar incluida en el capítulo de las garantías individuales, o si por el contrario en el relativo a las obligaciones de los

18 *Idem.*

gobernados. El Constituyente consideró que los padres eran responsables de la educación de sus hijos y por ello estableció entre las obligaciones de los mexicanos hacer que sus hijos, menores de 15 años, estudien primaria. El Constituyente determinó que la educación formaría parte del catálogo de garantías individuales que otorga nuestra Constitución a todo individuo.

La Constitución consagra en su artículo 1o., el llamado principio de igualdad de todos los individuos que se encuentren en territorio nacional, y les da el goce de los derechos que la Constitución establece sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, o religión. Existe entonces una igualdad fundamental de los extranjeros con los nacionales.¹⁹ En materia educativa es claro que el texto se refiere a todo individuo que deba recibir educación, es decir, mexicanos y extranjeros. Este precepto visto con el dispositivo del artículo 31 de las obligaciones de los mexicanos, no deja duda de que por una parte existe el derecho de los mexicanos de recibir educación y la consecuente obligación de los padres de hacer que sus hijos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener educación primaria y secundaria. Adicionalmente, el artículo 3o. establece que la educación primaria y secundaria es obligatoria y que el Estado impartirá estos tipos educativos de manera gratuita. Existen entonces tres elementos constitucionales fundamentales en materia educativa:

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

El texto original no señaló que la educación sería obligatoria. En 1934, a propuesta del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario se generó la primera reforma al texto constitucional.²⁰ La reforma tenía como uno de sus primeros objetivos establecer de manera expresa el derecho a la educación de todos los mexicanos, el otro sería fijar la educación socialista.

¹⁹ Cfr. Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 1o. constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, t. 1, pp. 1-10.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 1934.

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

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

Por otra parte la garantía de igualdad a que se refiere la Constitución en su artículo 1o., se sustenta en el principio de no discriminación que reconoce la Constitución mexicana, precisamente en el artículo 3o. Textualmente el precepto dice sobre que el criterio que orientará la educación:

Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer al educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o individuos.

La obligación de los padres es correspondiente al ejercicio de la patria potestad y de la tutela que establecen las disposiciones civiles. Se trata de un deber moral, social y jurídico que tienen padres y tutores de guarda,

cuidado y educación de sus hijos o pupilos que la Constitución recogió con buen tino. La comisión redactora del proyecto de Constitución tenía entre sus preocupaciones centrales el grado tan alto de analfabetismo que privaba en el país y justificó la obligación impuesta a los padres señalando que el problema no se resolvería con soluciones púramente jurídicas o legislativas, “pero no es menos cierto que puede constituir un elemento coadyuvante no dejar al albedrío de los padres de familia, enviar o no a sus hijos menores de quince años a la escuela sino establecer una obligación constitucional como hace la fracción I del artículo 31”.

V. BASES DE COLABORACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Y LA UNAM

En abril de 2001, la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia del Ejecutivo federal, que tiene a su cargo, entre otras funciones, la de promover y mejorar los vínculos entre grupos organizaciones y dependencias mexicanas y las comunidades mexicanas en el extranjero en materia, entre otros campos, de educación y cultura²¹ y la Universidad Nacional Autónoma de México celebraron unas Bases de Colaboración que constituyen un punto de partida para la materialización del dispositivo constitucional contenido en el artículo 3o.

Conforme al instrumento de concertación de acciones, se pretende llevar a cabo programas de atención a las comunidades mexicanas en el exterior en particular las de índole académico, educativo, cultural y deportiva.²²

Los compromisos de las dos partes consisten, por un lado, en que la Secretaría de Relaciones Exteriores proporcione a través de su red de embajadas y consulados, facilidades para la realización de los programas sustantivos, y para la UNAM entre otras tareas, la de preparar el Programa de Apoyo Universitario a migrantes mexicanos; difundir el conocimiento y aprendizaje del idioma español; ofrecer la oportunidad de concluir estudios preparatorios y profesionales, a través de programas de educación abierta y utilizar las posibilidades técnicas, incluyendo la

21 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 16 fracción IV.

22 Base Primera de las *Bases de Colaboración*

fibra óptica para establecer programas de educación a distancia destinados a las comunidades mexicanas residentes en el extranjero.

Adicionalmente la UNAM estableció compromisos en materia de difusión de programas de transmisión educativa y de videoconferencias, mesas redondas, y debates de temas de interés general de los trabajadores migrantes y sus familias y la creación de bibliotecas básicas sobre México en aquellos sitios más frecuentados por los mexicanos.

Estas Bases de Colaboración que se encuentran operando, son un buen indicador para resolver los problemas técnicos que genera la educación a grupos que viven fuera del territorio nacional. No obstante las posibilidades técnicas que ofrece el desarrollo de la educación a distancia permiten adelantar que es un problema técnico que requiere recursos presupuestales específicos, pero que no es una tarea imposible de realizar. Si atendemos a las cifras de los educandos a nivel nacional en los sistemas de educación abierta y a distancia veremos que existe la infraestructura y capacidad técnica y logística en el país para realizarlo. Se cumpliría así con las declaraciones constitucionales básicas contenidas en el artículo 3o. de la Constitución.