

## LAS NUEVAS REFORMAS AL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL

Mario MELGAR

El artículo tercero constitucional establece las bases de la educación de México. Como dijo el constituyente Francisco J. Mújica en aquellos debates, "ningún momento, señores, de los que la Revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos".

El artículo tercero constitucional contiene todo un programa ideológico al definir conceptos como democracia, nación y la noción de social. El texto establece los criterios que deben orientar la educación impartida por el Estado —Federación, estados y municipios—, así como por los particulares y por las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.

Una de las piezas centrales de esa concepción está consignada en el artículo tercero constitucional, pues el mismo contiene la filosofía política de los gobiernos emanados de la Revolución mexicana.

El proyecto de artículo tercero presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro preveía la libertad de enseñanza, como lo había hecho la Constitución de 1857, así como el laicismo y la gratuidad para la educación impartida en establecimientos oficiales.

Mújica propuso un texto más radical que eliminaba la intervención del clero en la enseñanza. Este texto, el reformado por los jacobinos, fue el que prevaleció. Las características de la enseñanza consignadas en el original artículo tercero son las siguientes:

- La educación impartida en escuelas oficiales sería laica;
- La enseñanza primaria en escuelas particulares sería igualmente laica;

- Las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos estarían impedidos para establecer o dirigir escuelas primarias;
- Las escuelas primarias particulares solo podrían establecerse sujetándose a vigilancia oficial;
- Las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.

En el original artículo tercero de la Constitución de 1917 quedó plasmada la materia educativa, sin determinarse ninguna distribución específica de competencias entre los poderes federales y los estados; sin embargo, en el artículo 73, fracción XXVII, se facultaba al Congreso federal “para establecer escuelas profesionales de investigación científica [...] y demás Institutos concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República”, disponiéndose además que esas facultades no serían exclusivas de la Federación. Al no retener ésta ninguna facultad en exclusiva, perdía sentido, en ese momento, la existencia de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por lo que se determinó su supresión en el artículo 14 transitorio de la propia Constitución.

José Vasconcelos tuvo una visión general de la educación y restauró el Ministerio de Educación suprimido por Carranza, pues consideraba indispensable que el plan de educación tuviera

[...] un organismo central y provisto de fondos para que exista la posibilidad de una acción educativa, extensa e intensa, capaz de influir en la vida pública. Y toca a este organismo generalmente llamado Ministerio de Educación, señalar las orientaciones generales técnicas y políticas de la enseñanza [...] Independientemente de que el Estado esté o no capacitado para educar, debe reconocerse la realidad de que sólo el Estado dispone o podría disponer de los fondos necesarios para un esfuerzo educativo de importancia.

José Vasconcelos *federalizó* la educación pública concentrando y hasta centralizando los esfuerzos educativos en todo el país. Si bien esa centralización resultó útil en la primera etapa revolucionaria, tuvo como consecuencia una concentración excesiva que dio lugar a deficiencias y esquemas disfuncionales.

El 8 de julio de 1921 se reformaron la entonces fracción XXVII del artículo 73, para dotar al Congreso de nuevas facultades en materia educativa, y el artículo 14 transitorio, a fin de excluir de su supuesto a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. El 5 de septiembre

de 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública. Por la reforma al artículo 73 se confirió al Congreso de la Unión la facultad de establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales aparte de las que originalmente le habían sido conferidas, y de legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones. Esta reforma reconocía idéntica potestad a los estados respecto de las escuelas que establecieran. Estas reformas constituyeron el primer paso hacia la modificación del sistema federal.

El 13 de diciembre de 1934 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma a los artículos 3o. y 73, fracción XXV. Esta reforma otorgó al Congreso de la Unión la facultad de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, por lo que la autonomía que habían tenido los estados desde 1921 hasta 1934 para autodeterminarse en esta materia, quedaba a la merced del gobierno federal, ya que sería el encargado de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

La centralización es manifiesta, y diametralmente opuesta al precepto original, pero todavía se fue más allá, al disponerse que las leyes del Congreso se encaminarían no solamente a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa, sino también las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

Esta reforma ha sido considerada como una de las más radicales en nuestro sistema de distribución de competencias, ya que a pesar de no haber establecido la exclusividad federal en la impartición de la enseñanza, sino la concurrencia, sí determinó que la misma sería materia a legislar por el Congreso General y que por ley de éste se definirían las aportaciones económicas que correspondería dar a la propia Federación, estados y municipios, con lo que se invadió la autonomía local y se creó una dependencia de estos últimos con respecto de lo que defina la primera. Sobre ésta Felipe Tena Ramírez señala:

La reforma del 34 a la fracción XXV del artículo 73, se erigió, por lo tanto, sobre una base pragmática, que no se decidió por la federalización total de la enseñanza, pero tampoco demarcó en la Constitución el área de la autonomía de los estados. El vasallaje de estos últimos, que lo reciben todo a discreción de la Federación, aparece más humillante si se mira la facultad del Congreso al señalarles las aportaciones económicas con que deben contribuir al servicio público de la enseñanza, mediante lo cual (el Gobierno Federal) interviene autoritariamente en los presu-

puestos de los Estados. Este último aspecto de la reforma más que modificar el régimen federal, lo desnaturaliza.

En 1934 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) formuló una iniciativa que hicieron suya la totalidad de los diputados con un alto contenido ideológico:

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.

En 1946 se vuelve a reformar el artículo en esa parte para conservar el texto que estuvo vigente hasta 1980 en que se reforma para incluir la garantía constitucional de la autonomía universitaria. Manuel Ávila Camacho no podía gobernar con el estigma socialista que había marcado su antecesor, el general Lázaro Cárdenas.

A principios de 1922 se reformó el artículo tercero para resolver lo que se ha denominado las nuevas relaciones o la modernización de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

La reforma aprobada por el Constituyente permanente en 1992 estableció, ratificando, que la educación impartida por el Estado sería laica, y así se derogó la obligación que se tenía para que los particulares que imparten educación primaria se sometieran a esta obligación tratándose de educación primaria, secundaria, normal y la educación de cualquier tipo destinada a obreros y campesinos. Es decir, la educación que se imparte en los establecimientos privados "autorizados" por el Estado (Federación, estados y municipios) no debe ser laica, puede ser religiosa.

La reforma contenida en reciente iniciativa del Ejecutivo Federal, enmendada ya por la Cámara de Diputados y acordada por la mayoría de diputados que la propia Constitución establece, y sujeta al trámite de aprobación por parte de la mayoría de las legislaturas de los estados, pretende esclarecer el alcance de las obligaciones que impone el texto constitucional en materia educativa.

En efecto, en el curso del Congreso Constituyente se discutió, en lo que constituyó tal vez el mejor debate para conocer las posiciones políticas e ideológicas de los grupos contendientes, si la primaria obligatoria debería incluirse en el capítulo de las garantías individuales o en lo relativo a las obligaciones de los gobernados. La percepción del constituyente fue la de hacer recaer en los padres de los educandos la

obligación de hacer que sus hijos menores de quince años estudiaran la instrucción primaria.

En reforma de 1934 se estableció que la educación primaria sería obligatoria, sin señalar se ésta era una obligación únicamente del Estado, o si se trataba de una obligación de los estudiantes de cursar la primaria, o si bien solamente se trataba de consignar en el artículo tercero la mención contenida desde el texto original en el artículo 31 en el catálogo de obligaciones de los mexicanos de hacer que sus hijos estudiaran primaria. La reforma pretende, en primer término, establecer de manera expresa, en el texto constitucional, el derecho fundamental que es de todos los mexicanos.

El texto vigente no señala quién es el beneficiario de la obligación que tiene el Estado de impartir educación, por lo que la iniciativa señala explícitamente el derecho de los mexicanos a recibir educación.

Otra aportación de la iniciativa de reformas que también fue aprobada por la Cámara de Diputados es la ampliación de la obligatoriedad de la educación primaria a la educación secundaria. La iniciativa recoge con buen tino lo que dictan las condiciones y el propio desarrollo social y cultural del país. Aumentando que fue el promedio de escolaridad en el país, reducido el índice de analfabetismo, si bien no cancelado como sería deseable, la ampliación de la obligación del Estado a la educación es congruente con estos datos socioeconómicos:

— La escolaridad promedio pasó en 70 años de uno a más de seis grados;

— El índice de analfabetismo se redujo, en el mismo periodo, de más del 70% a 12%;

— Uno de cada tres mexicanos está en la escuela;

— Dos de cada tres niños en edad preescolar tienen acceso a la enseñanza;

— La atención a la demanda de educación es cercana al 90%;

— Cuatro de cada cinco egresados de primaria continúan la secundaria;

La matrícula pasó en siete décadas de 850 mil estudiantes a más de 25 millones.

La iniciativa señaló que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, en los términos de las leyes aplicables. La obligación de los padres se concreta en la educación primaria y secundaria y no en la educación preescolar. Lo anterior para evitar que los padres no conserven la facultad de dar a sus hijos la educación inicial directamente o en los planteles públicos o privados que consideren

adecuados y que forman parte de nuestras tradiciones liberales más acendradas. La mención anterior de que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria no constituye en manera alguna una distracción o relevo del compromiso que el Estado tiene respecto a los demás tipos y modalidades de educación, incluyendo la educación superior, así como el apoyar las actividades relacionadas con el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología.

Es de destacarse que si bien la reforma establece el carácter obligatorio de todo individuo, no tan sólo de todo mexicano como originalmente preveía la iniciativa, de educarse en los niveles de primaria y secundaria, así como la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos acudan a sus escuelas a recibir educación primaria y secundaria, la falta de cumplimiento de dicha obligación no debe conllevar a situaciones que justifiquen una discriminación para mexicanos que no cursen otros estudios, la reflexión es particularmente importante en el terreno laboral, pues la falta de educación primaria no debe ser invocada para justificar despidos o trato discriminatorio. Los niveles de educación no deben convertirse en requisitos para obtener trabajo, para ejercer derechos políticos o para ejercer la patria potestad sobre los hijos.

Otra reforma relevante es la que cancela el régimen jurídico particular a que estaba sujeta la educación que se impartiera a obreros o campesinos y que fue introducido en 1934. Bajo el amparo de la igualdad jurídica se considera que obreros y campesinos mexicanos no deben quedar sujetos a normas tutelares especiales y a protección particular.

La reforma más relevante desde el punto de vista jurídico es la relativa al régimen al que están sujetos los particulares que imparten educación en el país.

El planteamiento de la iniciativa que recogió la Cámara de Diputados está relacionado con el futuro que vislumbra la educación privada en nuestro país.

La relevancia de este asunto radica en que la privatización más importante es la que tiene el efecto político e ideológico más sobresaliente en un grupo social, es la que se refiere a la privatización de la información, de la formación profesional, de las conciencias, en fin, la privatización de la educación.

Los servicios públicos como los que derivan de la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios que se otorga a los particulares que imparten educación, son la expresión más acabada de la actividad gubernamental. Las necesidades públicas, los requerimientos sociales, se satisfacen a través de la prestación de servicios públicos. Los gobiernos existen en la medida en que estén legitimados, sea por

la fuerza que les da la mayoría de la sociedad, si se trata de un Estado democrático de derecho, sea por otros motivos que garanticen el uso de atribuciones derivadas del poder político. Independientemente del origen de su poder político los gobiernos deberán cumplir con deberes sociales que les impone su condición de atender reclamos de la colectividad, es decir, la sociedad se organiza en Estado, genera sus leyes y conforma el aparato encargado de aplicar el derecho, en la medida en que dicho gobierno se configure conforme al apoyo de las fuerzas políticas existentes con objeto de que cumpla con su deber.

Los deberes del gobierno no son abstractos ni meramente morales —aunque siempre deberían serlo—; se deben traducir en acciones, en actos jurídicos, en fin, en hacer cosas que faciliten y propicien la solidaridad social, mediante la cual cada quien aporta algo a una tarea común y socialmente útil. La prestación de servicios de interés general o social son precisamente los servicios públicos.

El Estado se convierte no sólo en poder de mando, sino en una fuerza o poder de individuos que están dedicados a la creación, prestación, gestión, concesión y control de servicios públicos.

La concesión de los servicios públicos, es decir, el acto administrativo mediante el cual el Estado fija las reglas para que la prestación de servicios sociales que originalmente le corresponden al poder público y que se pueden entregar y encomendar a particulares, en términos de las leyes, constituye por ahora la piedra de toque de la llamada reforma del Estado mexicano. Un Estado más ágil, más eficiente, menos preocupado por tareas que no le son propias, es la propuesta de la administración federal vigente. La concesión surge por una necesidad social de distribución de cargas sociales y por razones de eficiencia económica y administrativa. No obstante, hay un elevado ingrediente político, y la concesión de servicios públicos a particulares está estrechamente vinculada a la concepción ideológica y al papel que se la asigne al poder público. Éste va desde el intervencionismo estatal más acendrado, hasta los Estados estrictamente neoliberales, pasando por el estado de derecho social, que caracteriza, en lo conceptual, al régimen que establece la Constitución mexicana de 1917.

Ahora se ha presentado una nueva reforma al artículo tercero que tiene varias vertientes:

—Se establece la obligatoriedad de todo individuo a recibir educación;

—Se establece la relación correlativa del Estado mexicano para impartir educación preescolar, primaria y secundaria;

—Se establece la obligación de cursar la educación secundaria;  
—Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades;

—Se cancela la facultad constitucional, de dudosa validez constitucional, por estar en contra de las garantías de audiencia y de legalidad que la propia Constitución establece, de que el Estado pudiera negar o revocar las autorizaciones otorgadas a los particulares sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno;

—Se establece que en los términos de ley el Estado podrá otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. El artículo vigente da una facultad discrecional al Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial;

—Se cancela la mención y el tratamiento especial a la educación de cualquier tipo y grado otorgada a obreros y campesinos.

—Se modifica el artículo 31 constitucional para establecer que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos menores de quince años concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener educación primaria y secundaria.

La reforma establece también que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. A esta facultad exclusiva del Ejecutivo Federal se agrega ahora la posibilidad de considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales —en una clara referencia al Sindicato de Trabajadores de la Educación— involucrados en la educación.

La reforma última adiciona una nueva fracción —la V—. Con ella incorpora al texto constitucional el compromiso del Estado de promover todos los tipos y modalidades distintas a la educación preescolar, primaria y secundaria necesarios para el desarrollo del país, agregando expresamente la educación superior y en forma tácita a modalidades como la educación para adultos, la educación especial y la indígena.

Finalmente y congruentemente con la obligación establecida de todos los individuos de cursar los niveles de primaria y secundaria, se suprimirá la fracción I del artículo 31, el límite de edad —quince años— relativo a la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener educación primaria y secundaria.

La reforma al artículo tercero en proceso habrá de ratificar la enorme importancia que para el futuro de un país tiene la educación. Confirma también el carácter fundamental de la Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos para incorporar en su texto los anhelos y reclamos sociales.