

LA FACULTAD EDUCATIVA DEL ESTADO MEXICANO

Alejandro E. OBREGÓN ÁLVAREZ *

“Ni antes ni mucho menos después de la conquista hemos tenido la preparación participativa en el aparato público estatal. Nuestro pueblo desherado del sentir democrático, sin saberlo quizá, aspira a una educación de civismo que lo capacite como opinión y luego como fuerza de opinión digna y necesaria para el desarrollo cabal de sus libertades. . .”.

Juan Antonio MARTÍNEZ DE LA SERNA **

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *La educación en la perspectiva histórico-constitucional mexicana*; III. *La educación desde el punto de vista jurídico-conceptual*; IV. *Conceptos claves para una ulterior discusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de los temas propuestos para este Congreso Internacional, está el tema II: “Visión histórica de las constituciones en México”; y la mesa III se denomina: “La constitución como resultado de la Revolución de 1910”.

Quiero encuadrar en dichos ámbitos de ideas esta ponencia, pues me parece que las distintas constituciones que han normado a la sociedad mexicana en estos dos últimos siglos, representan de manera cabal una evolución política y social que ha sido conquistada palmo a palmo, idea tras idea, propósito a propósito y, cuando las ideas no han podido abrirse paso hasta la conciencia misma de los individuos, sean éstos simples ciudadanos, sean éstos sus gobernantes, en-

* Secretario de Educación de Querétaro. México.

** *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 41.

tonces tales anhelos han obligado a los hijos de México más preclaros a levantarse en armas, y han hecho avanzar nuestra conciencia social y el ejercicio de la libertad con base en la sangre derramada con todo heroísmo.

Desde la lucha de Independencia, pasando por la Reforma, hasta la lucha armada del pueblo en 1910, podemos decir que los mexicanos sólo hemos buscado la reivindicación del poder por el poder mismo, en lucha de facciones las más de las veces estériles, sino que ha sido una conciencia muy clara, cada vez más, de la manera de vindicar los derechos del hombre y del ciudadano, de la conciencia social fincada en la libertad de los individuos y de la colectividad nacional en su conjunto. Esto se refleja en la historia constitucional de México, país que ha adelantado en muchas formas a otros en la vindicación de los derechos sociales y en su tutela por parte del Estado.

Entre estos derechos sociales, garantizados por todas nuestras constituciones, está el derecho a la educación, no solamente como una facultad de cada individuo para insertarse en el sistema de usos, costumbres, conocimientos y valores del grupo social al que pertenece, mediante los medios socializadores que el grupo mismo contempla como los más idóneos; la sociedad se ha pronunciado por boca de sus constituyentes, quienes han delineado claramente cómo la educación es el medio más idóneo para conformar el espíritu nacional, inculcando en el pueblo las ideas y los valores indispensables que fundamentan su cohesión social.

Pero más allá del propósito meramente participativo en los valores patrios que cohesionan el ser nacional, los constituyentes intuyeron y desarrollaron tesis constitucionalistas acerca de la educación que debemos ver paso a paso en nuestras cartas magnas, en el ideario expresado públicamente por los constituyentes, en la acción pública de nuestros mejores hombres, debiendo llegar a la conclusión—como de hecho lo haremos— de que el papel del Estado con respecto a la educación es solamente una de las facultades, de las potestades, de las atribuciones, de un pueblo organizado jurídicamente, pudiendo traducirse tal potestad en un mandato público o bien en una concurrencia privada, aunque en ambos casos se deje a cargo del Estado la obligación de garantizar el marco jurídico, señalar los ámbitos de obligación y de concurrencia, todo ello en consonancia con la libertad individual y colectiva, al bien común, y a los fines

lícitos que permiten acceder a mejores niveles de vida y de participación nacional e internacional.

Veremos, pues, en una primera parte, las ideas contenidas en nuestras constituciones y documentos fundamentales, como una ojeada histórica a la educación en la perspectiva del constituyente mexicano; en una segunda parte, conceptual, divagaremos un poco en lo que puede ser una visión política y filosófica acerca de la facultad educativa del Estado mexicano. Este es el tema que me propusieron los maestros Manuel Suárez y Juan Ricardo Jiménez y que con muchísimo interés y gusto acepté.

II. LA EDUCACIÓN EN LA PERSPECTIVA HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL MEXICANA

No cabe duda, en cuanto a los derechos del hombre, el tributo que deben nuestras constituciones modernas a las declaraciones que históricamente se dieron en los pueblos sajones y en el pueblo francés en particular. De esta manera, la Constitución estadounidense de septiembre de 1787 y la Constitución francesa de 1793 anteceden a la española de 1812 en lo que a continuación trataré de manera particular.

1. *Constitución francesa del 21 de junio de 1793*

Señala en su artículo 22: “La instrucción es una necesidad común: la sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos”. No estaría de más citar también el contenido del artículo 23, por lo que a la parte conceptual de esta presentación se refiere: “La garantía social consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y conservación de sus derechos. Esta garantía se apoya en la soberanía nacional”.

Conservemos los siguientes términos: instrucción, necesidad común, favorecer, razón pública, todos los ciudadanos, garantía, que, como veremos en los documentos constitucionales que siguen, se repiten de una u otra forma.

En el artículo 122 se resumen derechos y garantías:

La constitución garantiza a todos los franceses igualdad, libertad, seguridad, propiedad, deuda pública, libre ejercicio de cultos, instrucción

común, negocios públicos, libertad indefinida de prensa, derecho de petición, derecho de reunión en sociedades populares y el goce de todos los derechos del hombre [. . .]

2. *Constitución de Cádiz, 18 de mayo de 1812*

En el artículo 131 las facultades de las cortes son: “Vigésima-segunda: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias”, se da una facultad general que posteriormente se particulariza en el Título IX, De la Instrucción pública, Capítulo único, que dice:

Artículo 366. En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve explicación de las obligaciones civiles.

Artículo 367. Asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Artículo 368. El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

Artículo 369. Habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de reconocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

Artículo 370. Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.

Artículo 371. Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas pláticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.

En este caso, conservemos los siguientes términos: facultad de las cortes, plan general de enseñanza pública, catecismo religioso y “catecismo cívico”, instrucción, plan general de enseñanza “uniforme”, dirección general de estudios, autoridad del gobierno, inspección de la enseñanza pública.

3. *Primera Constitución mexicana, 22 de octubre de 1814*

En Apatzingán se concretan varias de las ideas insurgentes, surgidas, sin duda, de la formación de estos primeros constituyentes mexicanos que abrevaron de Rousseau, de Sieyés y, en general del Enciclopedismo y de la Ilustración francesa, las bases más generales de su ideología libertaria.

Esta primera Constitución mexicana dice en sus artículos dedicados a los derechos humanos:

Artículo 38. Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.

Artículo 39. La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Retengamos los términos: cultura, instrucción, todos los ciudadanos, favorecida, sociedad y poder.

4. *Acta constitutiva de la Federación, 31 de enero de 1824*

En este documento, preludeo de la Constitución mexicana del mismo año, dice entre sus artículos:

Artículo 13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos: [. . .] II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la federación, y promover su ilustración y prosperidad general; igualmente, XVI. Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por el congreso general [. . .]

Como influencia directa y muy clara de la legislación francesa:

Artículo 30. La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

Artículo 31. Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes [. . .]

5. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824*

Entre las facultades del Congreso general, se señala muy claramente:

Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

I. Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

...

III Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación [..]

En esta primera Constitución del México Independiente, fijémosnos en los términos: promover, ilustración; colegios para militares; establecimientos para enseñanza de ciencias naturales y sociales, artes y lenguas; libertad para las entidades federadas para arreglar su propia educación pública.

6. *Leyes constitucionales, 29 de diciembre de 1836*

Vuelto momentáneamente el país al centralismo, estas siete leyes estatuyen los Departamentos en lugar de las entidades federativas o estados.

En la primera de tales leyes, encontramos: "10. Los derechos particulares del ciudadano se suspenden: [..]. IV. Por no saber leer ni escribir desde el año de 1846 en adelante." Es decir, sin haber propuesto ningún método o sistema de instrucción o educación, concede 10 años para que todo ciudadano sea letrado, so pena de perder sus derechos particulares. Hasta la sexta ley podemos leer:

14. Toca a las juntas departamentales:

I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional.

...

III. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos del departamento, dotándolas competentemente de los fondos propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten.

...

V. Dictar las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, etcétera.

Igualmente en esta ley, en lo que se refiere a los ayuntamientos: "25. Estará a cargo de los ayuntamientos: [...] las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común [...]".

7. *Bases de organización política de la República mexicana,*
12 de junio de 1843

Conservándose todavía el centralismo de las Siete Leyes que anteceden (de 1836), sancionadas por Antonio López de Santa Anna y acordadas por la Junta Nacional Legislativa, conservando también los departamentos en vez de los estados, este documento que organizó a la República por poco tiempo, contiene las siguientes referencias a la educación.

Al señalar las condiciones para ser ciudadano, en el artículo 18: [...] Desde el año 1850 en adelante, los que llegaren a la edad que se exige para ser ciudadano, además de la renta dicha antes para entrar en ejercicio de sus derechos políticos, es necesario que sepan leer y escribir [...]

Como atribuciones del presidente de la república, en el artículo 87 se dice:

[...] XXVII. Conceder privilegios exclusivos, conforme a las leyes, a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación [...] XXVIII. Conceder dispensas de edad y de cursos literarios [*sic*], en los términos y con las circunstancias que prescriban las leyes [...]

Más directamente, con respecto a la enseñanza:

Artículo 134. Son facultades de las asambleas departamentales: [...] IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución pri-

mera [. . .]; VII. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose a las bases que diere el congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados [. . .]

Corresponde a los gobernadores:

Artículo 142. Son atribuciones de los gobernadores de departamento: [. . .] XI. Conceder permisos para el establecimiento de asociaciones públicas literarias o de beneficencia, y revisar sus reglamentos, reformando en ellos cuanto fuere contrario a las leyes o al orden público [. . .]

Como nota adicional, en estas Bases, firma como ministro de Justicia e Instrucción Pública don Pedro Vélez, aunque es hasta 1853 cuando oficialmente se establece en el último periodo presidencial de Santa Anna, el ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, nombramiento que recayó en don Teodosio Lares. Volvió a desaparecer tal ministerio, aunque se conservó el de Justicia o el de asuntos eclesiásticos, hasta el imperio de Maximiliano, quien en 1865 hizo el último nombramiento de gabinete, en la persona de don Manuel Siliceo, como ministro de Instrucción Pública y Cultos.

Esta referencia al nombramiento de ministros en relación a la educación nos da una idea de cómo se conceptualizó en esa época un ministerio, una función, que venía a ser —la de la instrucción pública o educación— subsumida por los ministros del interior, de gobernación o de justicia, sin que fuera explícita como en los casos señalados. De 1872 en adelante, vuelve a aparecer brevemente, o es asimilado a otros ministerios; y, de manera mucho más explícita, es hasta 1921 cuando Vasconcelos es nombrado como el primer Secretario de estado cuya función específica es la educación de México.

8. Intervalo hasta la Constitución de 1857

Conforme al Decreto del 22 de agosto de 1846, se restauraba la forma federal contemplada en la Constitución de 1824 y, por ende, lo señalado para la instrucción pública contemplada en ese ordenamiento federal.

Sin embargo, en la última recaída en el centralismo, como se llama al Plan del Hospicio (20 de octubre de 1852), al Convenio del 6 de febrero de 1853, así como a las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución (22 de abril de 1853), de todo se ocupan, menos de señalar explícitamente algo que siguió funcionando bajo su propia inercia: la instrucción pública siguió siendo, precariamente, una función bajo el arbitrio de los gobiernos departamentales, de las entidades o de los municipios en su caso.

En el Decreto del 11 de mayo de 1853, de Antonio López de Santa Anna, es interesante señalar el primer artículo:

Artículo 1. Mientras se publica la Constitución de la República, los gobernadores de los estados y jefes políticos de los territorios ejercerán sus funciones de la manera siguiente: [...] XXVI. Vigilarán la instrucción primaria y secundaria y las oficinas de Hacienda, en los términos que disponga la ley [...]

Así como en 1843, en que aparecen por primera vez mencionados los estudios literarios y preparatorios, en 1853 aparecen por primera vez mencionados los de “secundaria”. Sin ser el lugar apropiado para ello, recordemos que, además de las primeras letras o estudios elementales, casi siempre se tenía el sistema de “bachillerato” en cinco años, lo que equivalía a los estudios secundarios y preparatorios en un solo bloque, pero sin distinguirlos como dos niveles distintos, sino como el auténtico propedéutico para acceder a las licenciaturas.

9. *Estatuto provisional del imperio mexicano,* *10 de abril de 1865*

Solamente como una referencia constitucional o estatutaria, ya señalamos líneas arriba que, en el artículo 5° se dice que el emperador gobierna por medio de un ministerio compuesto por nueve departamentos: entre ellos se halla el Ministerio de Instrucción Pública y Cultos.

A pesar de que tiene un capítulo especial dedicado a “[...] las garantías individuales”, no hace mención específica al derecho, obligación, función o atribución educativa del individuo o del que lo gobierna.

10. *Constitución política de la República mexicana,
5 de febrero de 1857*

Además de comenzar con un primer artículo que es todo un poema a la declaración de los derechos del hombre (“Artículo 1º El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”), casi inmediatamente toma posición en cuanto a uno de los derechos fundamentales: el de la enseñanza.

El texto conducente dice: “Artículo 3º La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”; y como una referencia inmediata, el siguiente: “Artículo 4º Todo hombre es libre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode [. . .]”.

11. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
5 de febrero de 1917*

Todos conocemos el contenido que tuvo el artículo 3º de nuestra Constitución actual, tanto en su texto original como en las distintas reformas posteriores (principalmente las de 1934 y de 1946, en cuanto a la orientación socialista la primera, y la orientación democrática y nacionalista la segunda); inclusive las reformas que posteriormente han contemplado los dos tipos de enseñanza (el oficial y el particular) o la referencia a la educación superior. En la última reforma, la del año pasado, que levanta la prohibición para que las corporaciones religiosas puedan impartirla.

Sin embargo, vale la pena señalar algunos de los términos principales, aquéllos que nos darán base para la discusión conceptual que sigue.

La educación, tal como la concibe el constituyente en Querétaro, al término de la lucha armada de la Revolución mexicana, tiene dos dimensiones: la individual ([. . .] la educación [. . .] tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano [. . .]) y principalmente la social ([. . .] fomentará [. . .] el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia; [. . .] democrática [. . .]; nacional; [. . .] contribuirá a

la mejor convivencia humana [...] aprecio para la dignidad de la persona humana 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 de individuos [...] etcétera).

Por otra parte, además de la concurrencia de los particulares en la impartición de la educación nacional, es importante resaltar, para el propósito de este trabajo, la fracción novena, que dice:

IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infrinjan [...]

Como vemos, la parte doctrinal del artículo tercero constitucional, así como su ley reglamentaria, la Ley Federal de Educación, no solamente toman en cuenta el derecho del individuo a ser educado, el derecho de la sociedad a proporcionar educación a sus miembros, sino que asume la función educativa del Estado mismo como parte de servicios públicos que están bajo su cuidado (sin que por esto se deje de lado la concurrencia del particular para proveer este mismo servicio, pero bajo la supervisión y legalidad que establezca el Estado).

En realidad, ¿bajo qué presupuestos generales se ha llegado a fincar la “facultad” educativa del Estado moderno, sin que hagamos por lo pronto una referencia específica al Estado mexicano? En dado caso, ¿qué tipo de atribución, potestad, capacidad, obligación, función, tutela, en cuanto al hecho educativo que es eminentemente social, le corresponde al Estado?

Según lo hemos podido constatar en la evolución histórica que hasta aquí hemos resumido, podemos sintetizar así el estado de la cuestión (solamente desde el punto de vista histórico, social y político):

a) El antecedente más lejano, documental, parecen ser las referencias del derecho anglosajón y francés acerca de los derechos hu-

manos y que encontramos ya presentes en 1812 en la Constitución de Cádiz.

b) Mientras que la Constitución francesa (1793) señala la educación como una “necesidad” que la “sociedad debe favorecer”, la Constitución de Cádiz habla específicamente de una *facultad de las Cortes para establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía* [. . .] no solamente en cuanto a la instrucción elemental, sino superior y aún *cívica*.

c) En la Constitución de Apatzingán se afirma que *la instrucción* [. . .] *debe ser favorecida por la sociedad* [. . .]; deja implícito el papel del Estado en cuanto a ese “favorecimiento de la instrucción”, que no es denominada todavía como pública por el insurgente en papel de constituyente.

d) En cambio, en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824, aparece claramente la *facultad legal de promover la instrucción por parte del Congreso* [. . .] sin detrimento de la libertad (facultad) que tengan las legislaturas de los Estados federados. Pero recordemos que no es lo mismo “promover, que “impartir”.

e) Las siete leyes constitucionales de 1836 hablan de *iniciar leyes relativas a* [. . .] *educación pública* [. . .]; así como de *establecer escuelas de primera educación* en todos los pueblos del departamento, dotándolas competentemente de los fondos [. . .] En realidad, van más allá que la Constitución de 1824, puesto que aquí sí asume el Estado una función educativa en forma directa.

f) Las Bases orgánicas de 1843, vuelven a utilizar el término “facultad”, “atribución”, “crear fondos para establecimientos de instrucción”, así como “fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos. . .”. No queda duda de que el Estado centralista que se diseña en estas bases, no renuncia a su posibilidad de instruir a los mexicanos.

g) En el decreto santanista de mayo de 1853, se da marcha atrás, terminológica o conceptualmente hablando, pues solamente señala como “función” la de “vigilar” en relación a la educación.

Vale la pena señalar que el único avance notable es la mención cada vez más completa de los niveles educativos: primarios o elementales, secundarios, preparatorios, literarios, ingenieriles, etc., que se desgranán poco a poco en los documentos hasta aquí sintetizados.

h) Pasando por alto el Estatuto imperialista de Maximiliano, nuestra Constitución de 1857 solamente señala que *la enseñanza es libre*,

quedando para el Estado la facultad de expedir leyes que regulen el ejercicio profesional. . .

i) En cambio, nuestra Constitución de 1917, con sus diversas interpretaciones, modificaciones y reformas, establece muy claramente el alcance social de la educación, así como la función educativa propia del Estado (Federación, estados, municipios) y la concurrencia de los particulares.

Vale la pena, para terminar esta primera parte, hacer esta cita:

Perspectiva constitucional.

Antecedentes.

A) Hasta el siglo XVIII, el derecho a la educación se configura con un contenido predominantemente privado y se ejercía por personas privadas, normalmente de naturaleza confesional. Hasta 1763, en que Louis-René de la Chalotais publica su “Ensayo de educación nacional”, la vertiente pública de la educación se abre camino en Europa. Se considera que la educación tiene un fin público que el Estado no puede desatender, sin que por ello se excluya la enseñanza privada.

B) La Revolución francesa tiene la importancia de haber puesto de relieve la educación como derecho del hombre, aunque sin llegar a un reconocimiento legislativo, sino meramente teórico, por obra de Condorcet en su informe a la asamblea emitido en 1792. Considera que la educación, para hacer efectiva la libertad y la igualdad, debe proporcionar a todos los hombres los conocimientos mínimos para poder cumplir los deberes de ciudadano, desarrollar los dones de cada hombre y contribuir al progreso de la especie humana. Trata de lograr un equilibrio entre la vertiente pública y privada de la educación, por cuanto que interesa tanto al Estado como a la sociedad y al individuo.

C) A lo largo del siglo XIX, el derecho a la educación, por una parte, se consolida como un derecho más dentro del conjunto de las libertades públicas reconocidas por el constitucionalismo europeo. Pero, por otra, la consideración del interés público de la educación se reconoce también en las mismas Constituciones, dando lugar a un apasionado antagonismo entre ambas concepciones, del que nace el problema que hoy se plantea genéricamente como “libertad de enseñanza”.¹

III. LA EDUCACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO-CONCEPTUAL

Creo que la discusión jurídico-conceptual acerca de la educación apenas comienza. Tiene como historia dos siglos y, en un poco más

¹ *Diccionario jurídico*, Madrid, Espasa Calpe, 1991.

de doscientos años, la visión antropológica, sociológica, política y, sobre todo, filosófica, acerca de la persona humana, de la sociedad y del Estado, tiene todavía un largo camino que recorrer. Pero debemos dar por descontado que a pesar de ello, en estos doscientos años hemos recuperado lo que en muchos siglos lentamente incubó la mente del hombre y que, finalmente a finales del siglo XVIII, hizo eclosión. En dos siglos avanzamos lo que la humanidad tardó miles de años en concebir mentalmente, tardando otro tanto en volver los conceptos en prácticas cotidianas legalmente constituidas.

1. En primer término, examinemos brevemente la aparente antinomia entre individuo, sociedad y Estado, en relación a la educación como un derecho, como una facultad, o como una obligación.

Estamos de acuerdo con Burgoa² en que el hombre es sociable por naturaleza (definición que el tratadista mexicano toma directamente de Aristóteles), y que la soberanía, en forma originaria y real le pertenece a cada individuo; también estamos con él en el sentido de que al asociarse, cada individuo depone o autolimita su soberanía real depositándola en el ente social denominado Estado: este es el sentido "político" que autoriza al Estado a organizar jurídicamente, con personalidad propia, aquello que compete a todos, así como a cada uno de los individuos que lo conforman.

Por consiguiente, dice Burgoa:

[. . .] Podemos decir que la soberanía o poder soberano corresponde al Estado mexicano (forma política y jurídica artificial) por atribución que de ella hizo el pueblo o nación mexicana, en los cuales subsiste su fundamentación real. Implicando, por ende, el Estado una forma jurídica y política como persona moral de Derecho Público, al igual que las personas morales de Derecho Privado, en sus respectivos casos de consideración jurídica, resulta que, como éstas, es titular de una actividad o poder que en realidad corresponde a sus miembros humanos, o sea, el pueblo [. . .]

No podemos suponer, a estas alturas de la historia jurídica de la humanidad, que haya o pueda haber contradicción entre lo individual y lo social (como discutían barrocamente algunos escolásticos), o entre el interés privado y el público: ambos se suponen y se complementan.

² BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1986.

De ahí que el derecho originario, real, soberano, de cada individuo (familia, grupo, sociedad) a darse las formas de educación que considere pertinentes a su tradición, usos, costumbres, cultura, fines supraindividuales colectivamente conformados y aceptados, pueda trasladarse legítimamente al ente artificial, jurídico y político denominado Estado, el que debe en primer lugar aceptar el poder otorgado y, en segundo lugar, ejercerlo como un mandato de la propia sociedad.

El Estado, pues, legítimamente tiene la facultad de educar y legislar acerca de la educación, así como proveer todos los medios a su alcance para cumplir con ese encargo de la sociedad.

2. En segundo término, examinemos precisamente en qué consiste el papel del Estado: si atendemos a los términos empleados por los constitucionalistas y constituyentes en los documentos examinados en el primer punto, encontramos con sorpresa que no todos significan lo mismo: instruir no es lo mismo que educar; promover no significa lo mismo que cuidar, ayudar, proveer, vigilar o legislar acerca de la instrucción o de la educación; facultad no es lo mismo que derecho; tutela no es lo mismo que garantía; etcétera.

Por lo anterior, al aceptar el tema para este trabajo, consideré adecuado titularlo “La facultad educativa del Estado [. . .]” y trataré de explicar por qué es mejor este concepto de facultad y en qué sentido debemos examinarlo.

“Facultad” (del latín *facultas-atis*: capacidad, facilidad, poder), viene a ser la facilidad o el poder para hacer algo; pero de manera más propia es la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros.³ En opinión de Rolando Tamayo no debe confundirse —como desafortunadamente se hace a menudo— el término “facultad” con el de “derecho subjetivo”; más bien indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido; en otras palabras, la facultad jurídica, como aptitud o potestad para crear actos jurídicos válidos por los cuales surgen obligaciones, derechos y facultades, no es correlativa de deber alguno. El derecho subjetivo se agota en su ejercicio; en cambio la facultad no agota su contenido en cada acto concreto, sino que continúa y se afianza en su ejercicio continuado mientras produzca mediante cada acto concreto los efectos deseados propuestos como fin.

³ *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1987.

Según esta postura de filosofía jurídica, la facultad educativa es un derecho en el individuo y en la familia, ahí sí correlativa de una necesidad y, por lo tanto, de un deber; en cambio, como potestad en el Estado, no es correlativa de deber alguno, sino como mandato o encargo del individuo, la familia o sociedad. Mientras que al Estado le corresponde por derecho propio, esencial, “legislar”, “reglamentar”, “ordenar”, “vigilar”, “coadyuvar” y, en determinados casos “suplir la acción de los particulares” en el campo de la educación, también por esencia le compete proveer el marco jurídico idóneo para que cada individuo o toda la sociedad alcancen sus fines propios.

Algunos de esos fines propios atienden al mismo individuo o a la sociedad como tal, pero entre los *medios* (entiéndase bien, un medio es algo instrumental, no un fin) la educación es uno de los más necesarios, inclusive para garantizar la existencia misma del Estado.

La educación, desde este punto de vista, no es una obligación del Estado, pues una facultad no entraña deber alguno. Si cada facultad otorgada por la sociedad al Estado muestra claramente una función de atribución, de delegación de poder; y si hemos convenido al principio que la soberanía real corresponde al individuo, a la persona humana concreta, entonces al Estado solamente le compete la educación como facultad y no como obligación.

Otra cosa sería si aceptamos que la soberanía corresponde a la nación o a la sociedad como entes colectivos: entonces tendríamos que revisar nuevamente toda nuestra argumentación, pues de esa manera lo social o lo supraindividual siempre tendría más realidad que la persona humana concreta. Pero no es así en los fundamentos filosóficos que tomamos como referencia al principio: los derechos originarios, reales, corresponden a las personas reales y concretas; las facultades, atribuciones, potestades, o derechos derivados o delegados, corresponden a los entes colectivos como el Estado.

3. En el campo del derecho constitucional, acabamos de ver en la revisión histórica que no hay una unidad de criterio en torno a la esencia misma de la facultad educativa del Estado. Baste la referencia de la Constitución de 1857 (“La enseñanza será libre”, o sea que no es competencia exclusiva del Estado, sino que es una atribución general de toda la sociedad) y cualquiera de las otras en las que prácticamente el Estado se atribuye esa facultad delegada por los individuos agrupados socialmente.

Pero hay todavía algo más interesante: le compete al Estado una facultad meramente normativa (reglamentar, ordenar, avalar, inspec-

cionar o vigilar, dar validez, otorgar permisos, etc.); o más bien es una facultad administrativa (facilitar, promover, relacionar, convalidar, proveer medios, fiscalizar, subsidiar, construir, mantener, dar continuidad, establecer criterios, estadísticas y parámetros, recopilar resultados); o francamente es una facultad social, educativa propiamente dicha (planear, proyectar, programar, investigar, impartir, examinar o evaluar, sistematizar conocimientos, formar, capacitar, ejercitar, etc.); o, finalmente, en una perspectiva dual, jurídica-administrativa, habrá de ser vista como una facultad o una función de servicio público (prestación de medios, proposición de fines, otorgamiento de satisfactores, organización de un sistema nacional educativo, etcétera).

4. Venimos así a dar con un concepto interesante: el de una facultad del Estado para proporcionar un servicio; o bien una facultad del Estado para solamente ordenar y vigilar lo conducente, en lo jurídico, a ese servicio público; o, finalmente, la facultad del Estado para hacer conjuntamente todo lo anterior: legislar sobre ese servicio, planear y programar los contenidos y métodos más apropiados e impartirlo, evaluarlo y vigilarlo en su impartición, subsidiarlo y mantenerlo y, algunas veces, delegarlo a terceros interesados, validarlo, etcétera.

La riqueza del derecho constitucional, la profundidad de los términos educación, instrucción, individuo, sociedad, Estado, persona, no ceden en importancia a los términos derecho, facultad, servicio, función, etcétera.

Es por eso que conviene traer a colación dos posturas ideológicas distintas que podrán darnos luz acerca de una posible conclusión —hipotética, provisional, discutible— a este trabajo; comencemos por las bases filosóficas más generales y aduzcamos finalmente las dos posturas dichas:

La finalidad de la educación es el desarrollo pleno de la personalidad humana, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y entre los grupos étnicos y religiosos. Sin embargo, a estas declaraciones internacionales hemos de hacerles algunas observaciones:

1a. Como es sabido, una de las ideas fundamentales de las revoluciones de los siglos XVIII y XIX (francesa, americana e hispanoamericana) fue la de que los derechos naturales fundamentales estaban por encima del Estado. Con ello, se conectaba con algo que era obvio en el pensamiento filosófico-jurídico de inspiración cristiana.

2a. Pero el positivismo jurídico de la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX invirtió los términos, afirmando que todo derecho subjetivo tiene su origen en el reconocimiento que haga de él el Estado, y junto con la escuela histórica niega la existencia de unos derechos naturales y básicos de la persona.

3a. En otra versión del positivismo, basado en las deficiencias del pensamiento racionalista, apoya el movimiento de la ilustración, en el que, hablando mucho de los derechos humanos, enfatiza su carácter individual, desconoce el sentido general o universal y los desprovee de fundamentación moral.

4a. La reacción a los Estados colectivistas y totalitarios después de la II Guerra Mundial, produce una renovación filosófica del iusnaturalismo, recuperándose la fundamentación moral de los derechos del hombre basada en su dignidad. Sin embargo, esto no es admitido por todos los países, aun firmantes de tales Declaraciones o Convenios.

5a. Como última etapa del pensamiento actual, gran parte de juristas y filósofos, influenciados por el positivismo, por el historicismo y aun por el existencialismo, defienden una concepción del hombre en la que no se habla de naturaleza humana, produciéndose una sustitución del término "derechos naturales" por el de "derechos humanos". Y en este momento, los derechos humanos se conciben como libertades que se tratan de ampliar lo más posible mediante regulaciones legales obtenidas por el consenso entre concepciones diferentes. . .

De ahí se sigue la lucha ideológica que decíamos antes:

La libertad de enseñanza es campo de batalla de la lucha ideológica de nuestros días. Se produce y se desarrolla así un enfrentamiento entre una concepción tradicional, positiva, creadora, impulsora y defensora de la libertad de enseñanza, cuyas notas esenciales son: libertad de crear, dirigir y gestionar centros docentes; posibilidad de elegir el profesorado; posibilidad de elegir un ideario; derecho natural de los padres a la educación de sus hijos y a elegir el tipo de educación; obligación de financiar los centros privados; derecho del ciudadano a recibir educación; es el derecho a la educación y ese derecho se satisface por el Estado o por los particulares.

Frente a ella, una concepción socialista, restrictiva y limitadora de la libertad y la iniciativa individual, informadora y estabilizadora, cuyas notas esenciales son las siguientes:

Libertad genérica en todo ciudadano de exponer sus concepciones sobre cualquier tema de manera sistemática; libertad comprensiva de la Cátedra y fundación de centros (ésta es, por lo tanto, una libertad auxiliar); niega la obligación de subvencionar centros privados; la li-

bertad de enseñanza es consecuencia de la libertad de pensamiento o expresión o libertad religiosa; el derecho a la educación equivale a un derecho social, pero no a una libertad pública, que exige actividades públicas de prestación, pero que sólo se puede exigir de acuerdo con lo dispuesto en las leyes [. .]

Como podemos constatar, no hay unidad de criterios entre las ideologías que sustentan los liberales y neoliberales, los socialistas y colectivistas, los iusnaturalistas o neoiusnaturalistas, al lado de todas las gradaciones posibles entre las más disímolas ideologías derivadas del idealismo, del materialismo, del positivismo, del criticismo y del existencialismo, y que influyen determinadamente en las escuelas jurídicas actuales.

Por eso es que proponemos, a modo de posibles guías conceptuales —sería tal vez incorrecto pretender que sean conclusiones— que muy bien pueden ser puntos de arranque de una discusión ulterior, los siguientes.

IV. CONCEPTOS CLAVES PARA UNA ULTERIOR DISCUSIÓN

1. Tal parece que el antecedente común a los conceptos acerca de la facultad educativa del Estado, se finca en el concepto que tengamos de persona humana, derechos naturales o derechos del hombre, así como la definición o contenido que atribuyamos a los conceptos soberanía, individuo, sociedad, Estado, derecho, obligación, facultad, etcétera.

2. No parece haber uniformidad entre lo que se describe como educación, instrucción; y mucho menos en lo que se refiere a conceptos como promover, proteger, arreglar, establecer, vigilar, tutelar, legislar, impartir; no menos que en cuanto a los términos muy importantes en lo educativo como “función” o “servicio”.

3. Tampoco parece quedar claro en los textos constitucionales, derivados todos ellos de disímolas ideologías acerca de: en quién radica originariamente el derecho a la educación; es un derecho inherente al individuo, considerado en su dimensión de “persona humana”; o pertenece por esencia a la colectividad, a la sociedad, ya que también por esencia la educación es un hecho social en sí misma; o perteneciendo a ambos, a la persona considerada en lo individual y en lo social, por delegación se otorga al Estado, quien

también por esencia trasladada a sus propias funciones la de tutelar jurídicamente tal derecho, asignándosele entonces como más propio, el término de “facultad educativa del Estado”.

4. Una vez aceptado que sea una facultad del Estado, no queda claro tampoco si tal facultad se agota en lo meramente jurídico; si debe abarcar lo jurídico y lo administrativo; o, si uniendo ambas funciones, jurídico-administrativas, entonces le corresponde también “ministrar”, es decir, actuar —el Estado— como el educador por antonomasia (como sucede en México, en que la función educativa del Estado abarca absolutamente todos los ángulos, perspectivas y alcances del hecho educativo). Es obvio que las perspectivas jurídico-administrativas apuntan de manera cierta hacia lo político, lo moral y lo social en que la educación cumple cabalmente con su fin de disponer y perfeccionar al individuo humano.

¡Qué mejor homenaje al constituyente y a la Constitución de 1917 que discutir nuevamente cada uno de estos conceptos! ¡Qué mejor ámbito que Querétaro para evocar de nuevo las voces de Cravioto, de Macías, de Mújica o las de sus opositores y, con nuevas herramientas conceptuales, revivir la polémica y hacer avanzar el conocimiento! Con esa intención no cierro este trabajo, sino que lo dejo abierto a la crítica y a la discusión, pues me parece, como dije antes, que en este campo todavía nos falta mucho por avanzar.