

EL DERECHO PARA LA EDUCACIÓN

Mario MELGAR ADALID

SUMARIO: Introducción. I. El periodo de la enseñanza libre (1821-1856). II. La pedagogía del movimiento de Reforma (1857-1917). III. La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940). IV. La educación al servicio de la unidad nacional (1940-1980). V. El periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1982-1993).

INTRODUCCIÓN

El tema que me fue asignado es el del derecho para la educación, en el marco de este ciclo de conferencias que organiza Petróleos Mexicanos con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

México ha tenido la sabiduría de asignar a la educación el relevante papel que ocupa y de traducir esta prioridad nacional en normas jurídicas que constituyen el derecho para la educación. El derecho mexicano se ha ocupado particularmente de la educación, por ser el educativo el servicio público de mayor contenido social.

La educación es la base a partir de la cual se transmite la cultura de una generación a otra y se establece, entre otros valores, la lealtad nacional. Es interesante que a lo largo de nuestra historia, este papel se lo hayan asignado liberales y conservadores, imperialistas y republicanos.

Cada periodo de la historia de la educación nacional está caracterizado por una estructura jurídica bien delineada. Se pueden considerar cinco etapas principales de la historia educativa del México independiente:

1. El periodo de la enseñanza libre (1821-1856);
2. La pedagogía del movimiento de Reforma (1857-1917);
3. La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940);
4. La educación al servicio de la unidad nacional (1940-1982), y

5. El periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1982-1993).

Presentaré a ustedes los datos más relevantes de la acción legislativa de estas etapas y algunas circunstancias históricas y políticas de cada periodo.

I. EL PERIODO DE LA ENSEÑANZA LIBRE (1821-1856)

Previamente a la independencia, y con la promulgación de la Constitución de Cádiz, en 1812, se configura la primera obligación jurídica del Estado de intervenir en la educación. La Constitución gaditana facultó a las Cortes para “Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía”. Asignó, por otra parte, a las diputaciones provinciales, “el promover la educación de la juventud conforme a los programas aprobados”. La Constitución gaditana, de esencia liberal, contiene un título especial para la instrucción pública, en el que considera la educación superior. Estableció que se crearía el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

La Constitución de Apatzingán estableció que la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

La política educativa del primer Imperio no se refiere a la instrucción popular, y no consideró necesario abrir más escuelas, sino sólo promover y mantener los establecimientos ya existentes.

Al triunfar la independencia, se planteó de inmediato la necesidad de organizar a la sociedad de acuerdo con las teorías que habían impulsado el movimiento emancipador. La independencia estaba lograda, pero la unidad de una sociedad tan compleja y diversa no podía alcanzarse con una simple declaración. Las fuerzas divergentes empezaban a aparecer y tendían a la conformación de las oposiciones políticas. Así, liberales, republicanos y federalistas se enfrentaban a conservadores monárquicos y centralistas.

El origen de las divergencias emanaba, sin más, en que unos (los liberales) rechazaban el pasado por completo, y otros (los conservadores) pretendían recoger del pasado aquellos elementos beneficiosos a la sociedad mexicana, sobre los que se habría de cimentar la nueva nación.

Al fundirse la República, la orientación educativa del gobierno independiente vuelve a su rumbo originario y liberal, todavía dentro del

marco de las relaciones Iglesia-Estado. El apartado sexto del Plan de la Constitución Política de la Nación señala que la ilustración es el origen de todo bien individual y social.

En el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1924, se confirma la capacidad jurídica del Estado para “promover la ilustración”, estableciendo instituciones educativas.

A pesar de la intención del legislador, no fue posible, debido a la escasez de recursos, desarrollar el proyecto descentralizador ni promover y organizar la acción educativa de carácter público.

En el terreno educativo, si bien los conservadores declaraban que “sin instrucción no hay libertad”, nunca llegaron a proponer un programa educativo concreto, como sí lo hicieron los liberales. Llama la atención, no obstante, la vocación descentralizadora de las leyes educativas conservadoras y su confianza en el municipio mexicano, en particular para conferirle facultades en materia educativa.

En 1833, el vicepresidente Valentín Gómez Farfás, en ausencia del presidente Santa Anna, emprendió reformas legislativas y suprimió la Pontificia Universidad de México, y creó como alternativa una instancia burocrática central, como fue la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales. Las funciones principales de este organismo eran formular reglamentos para la instrucción en sus diversos niveles, nombrar profesores y seleccionar libros de texto. Por su parte, los gobiernos de los estados conservaban la facultad de organizar y fomentar la educación en sus territorios. En 1834, Santa Anna decreta la reapertura de la Pontificia Universidad de México.

Posteriormente, la Constitución centralista de las Siete Leyes (1835-1836), descentralizó por completo la instrucción pública. Se facultó a las juntas departamentales, organismos legislativos que en el esquema de una república central se asemejan a los congresos locales de los sistemas federales, para promover toda iniciativa de leyes sobre educación pública, así como establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos que integren el departamento. Se estableció que las escuelas de primeras letras quedarían bajo el cargo exclusivo de los ayuntamientos.

Por decreto del Congreso, de fecha 26 de octubre de 1842, se declaró por primera vez que la educación debe ser gratuita y obligatoria para todos aquellos que tengan entre siete y quince años de edad. Asimismo, se intentó de nuevo regular toda la educación elemental de México, por medio de la creación de la Dirección General de Instrucción Primaria. Este organismo se puso en manos de una asociación particular. Entre

sus actividades estaba la preparación de maestros y de textos adecuados. Sin embargo, este organismo sólo alcanza unos cuantos meses de vida.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana devuelven a las asambleas departamentales su autoridad total en materia de educación. Se establece, como una de las facultades de estas asambleas, la de “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”.

En 1846 vuelve el federalismo, y la Constitución de 1824 recupera su vigencia. Por decreto de 23 de octubre se delega a los estados la regulación de la instrucción pública. En 1853 se restablece nuevamente el régimen centralista, y el 19 de octubre de 1854 se realiza un nuevo intento de regular y coordinar todos los niveles educativos del país.

En 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que prohíbe todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de la profesión. Regula la enseñanza privada como libre, y encomienda al poder público que la educación no ataque a la moral. Entre las atribuciones de los gobernadores está “fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las bases que diere el gobierno sobre estudios preparatorios, exámenes y grados”.

II. LA PEDAGOGÍA DEL MOVIMIENTO DE REFORMA (1857-1917)

Después de la Constitución de 1857 la enseñanza sería libre, tal y como se asentaría en el artículo tercero de la Constitución, al igual que libre sería la adopción de credo religioso. Sin embargo, con la separación de la Iglesia y el Estado, los liberales quebraron la columna de la sociedad colonial, y subordinaron el poder del clero al poder civil, lo cual, aunado al papel vigilante del Estado en materia educativa, levantó una de las reacciones más estruendosas del ala conservadora. En adelante dirían, como apuntaba Guillermo Prieto, que “libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible”.

Las Leyes de Reforma de julio de 1859 se promulgaron por el gobierno liberal de Benito Juárez. No atacaban la religión ni negaban la validez del sentimiento religioso, pero afirmaban la autonomía legítima del Estado frente a la Iglesia.

La legislación educativa del segundo Imperio tuvo sólo dos capítulos: la supresión de la Pontificia Universidad de México, y una ley de

instrucción que se refería brevemente a la instrucción religiosa “como parte componente” de la enseñanza primaria; pero, al tiempo, proclamaba la libertad de las conciencias. Asimismo, consignó que la educación primaria debía ser obligatoria y gratuita. Entre sus muchas contradicciones, el régimen imperial tenía la de profesar una vaga ideología liberal.

Tras la caída de Maximiliano vuelven a entrar en vigor la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, y se promulgan nuevas leyes educativas.

El presidente Juárez encomendó a una comisión, presidida por Gabino Barreda, la redacción de la Ley Orgánica de Instrucción Pública, y así en adelante, los destinos educativos del país se pondrían en manos de Barreda, tanto en el periodo gobernado por Benito Juárez como en los años de Porfirio Díaz. De esta forma, Barreda, discípulo de Augusto Comte en Francia, adoptó la doctrina positivista a la circunstancia mexicana.

Barreda era primordialmente un filósofo, pero a su vez y por ello notable, un hombre de acción que deseaba influir en los destinos de la patria. Deseaba implantar un nuevo sistema educativo apropiado al país para resolver sus más urgentes problemas. La creación de un sistema educativo era particularmente difícil dentro del positivismo, ya que la filosofía reclamaba un gobierno que fuese síntesis del afán progresista de los revolucionarios con la tendencia a la estabilidad de los reaccionarios. ¿Cómo conciliar ambas tendencias en un proyecto educativo?

La respuesta a esta difícil cuestión la encontró Barreda en la ciencia positiva. Explicaba el filósofo que las diferencias entre los hombres nacían de las diversas concepciones que de la naturaleza y de la vida social se tiene. Había, pues, que llegar a una concepción única, la verdadera. La ciencia positiva sería el mejor camino para llegar a esa verdad y a esa ansiada unidad de criterios, y por ello era necesario romper con las especialidades y en el culto al orden.

Que en lo adelante sea nuestra divisa, libertad, orden y progreso; la libertad como medio; el orden como base y el progreso como fin; triple lema simbolizado el triple colorido de nuestro hermoso pabellón nacional.

El culto al orden era más represivo de lo que podía soportar la población. El porfiriato vivía sus últimos momentos, pero las críticas a la filosofía positivista no vendría sino hasta la formación del grupo de intelectuales de El Ateneo de la Juventud, que modelarían la nueva filosofía de la Revolución mexicana.

Antes de esto una ley muy relevante, pues Benito Juárez crea instituciones que existen todavía. Además de la Biblioteca Nacional, crea

las instituciones de enseñanza secundaria femenina y especial; la Escuela Nacional Preparatoria; la Escuela de Medicina, Cirugía y Farmacia; las escuelas de Jurisprudencia, de Ingenieros, de Naturalistas, de Agricultura y Veterinaria, de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Comercio; la Escuela Normal de Profesores, la Escuela para la Enseñanza de Sordomudos; el Observatorio Astronómico; la Academia Nacional de Ciencias y Literatura y el Jardín Botánico.

En sus primeros años, la acción legislativa del régimen porfirista no introduce ningún cambio notable en la orientación de la política educativa del país.

Sin embargo, ya a finales de la década de los ochenta se gestaba un proceso que introduciría matices nuevos en la ideología educativa liberal. Este proceso culminó el 16 de mayo de 1905, con la ley del establecimiento de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Tocó a don Justo Sierra ser el primero titular del nuevo ministerio.

III. LA CORRIENTE REVOLUCIONARIA Y LA EDUCACIÓN SOCIALISTA (1917-1940)

La Revolución mexicana no intentó borrar ninguna de las conquistas educativas del liberalismo republicano. Una vez sentadas las bases jurídicas para la organización y la orientación de la enseñanza pública, la tarea fue imprimir en la acción educativa del Estado un carácter popular y social, llevar la escuela a todos los rincones del país y mejorar el nivel de instrucción de las masas.

Un primer paso en esta dirección se dio inmediatamente después del naufragio del porfirismo, mediante el decreto del Congreso del 30 de mayo de 1911, en que se autorizó al Ejecutivo a establecer directamente en todos los pueblos de la república escuelas de instrucción rudimentaria, cuyo objetivo era el de "enseñar principalmente a los individuos de raza indígena, a hablar, leer y escribir el castellano y a ejecutar las operaciones fundamentales y más usuales de la aritmética".

Mientras la revolución seguía su marcha con continuos ires y venires de las fuerzas políticas en conflicto, el grupo cultural de El Ateneo de la Juventud inició la formulación de una nueva filosofía revolucionaria para superar ideológicamente el credo positivista, último resabio del porfiriato.

El Ateneo de la Juventud es un gran acontecimiento cultural en nuestro país, sólo superado por la creación y función de la Universidad Nacional Autónoma de México, que ha sido calificada como el proyecto

cultural más importante del presente siglo. La calidad y diversidad de los miembros de El Ateneo lograría establecer nuevos principios no sólo en materia filosófica, sino también en el terreno educativo, literario, artístico y político. Había humanistas como Pedro Henríquez Ureña; filósofos como Antonio caso y José Vasconcelos; el primero orientado hacia la enseñanza universitaria; el segundo, hacia la acción política. Había ensayistas, como Alfonso Reyes, Julio Torri y Jesús Acevedo; críticos, como Eduardo Colón; poetas, como González Martínez.

La más grande labor llevada al cabo por El Ateneo de la Juventud fue devolverle a México el aprecio por las humanidades, la filosofía y la cultura helénica. Había que romper con el optimismo de los positivistas en el estudio de las ciencias exactas y regresar a las ciencias humanas que serían la única forma de obtener en México una verdadera creación intelectual.

De esta forma aparecen los estudios de Alfonso Reyes sobre filosofía griega y la obra de José Vasconcelos *La raza cósmica*, en la cual se revalora por completo la, hasta entonces desatendida, cultura latinoamericana. Antonio Caso al inaugurar la Universidad, establece la enseñanza de la filosofía, y Vasconcelos fija como su lema "Por mi raza hablará el espíritu". El Ateneo recobró los valores de la sociedad mexicana y trató, no en vano, de contrarrestar el creciente influjo de utilitarismo, bajo una revitalización espiritual de la nación.

En el seno del Congreso Constituyente dos tendencias ideológicas se enfrentaron. Los liberales radicales, por un lado, quienes defendían la tesis de que la nueva Constitución debería estar teñida por una primacía de los derechos sociales sobre los derechos individuales, sobre todo en sus artículos fundamentales. Los liberales clásicos, por su parte, sostenidos por Carranza, pedían una legislación que conservase el mismo espíritu de la Constitución de 1857 para dar así una rápida respuesta a las demandas apremiantes del pueblo.

Dentro de los debates, el artículo tercero resultó ser la arena ideológica en la que más claramente se enfrentaron estas dos posiciones. Se impuso la tesis de los progresistas. Se logró establecer, así, la libertad de enseñanza y el laicismo, rompiendo el control relativo que hasta entonces había tenido el clero sobre el sistema educativo.

La libertad de enseñanza señaló la instauración definitiva del liberalismo social en las primeras etapas de la formación educativa del pueblo. Ahora el control y supervisión de la educación quedaría en manos del Estado. Con José Vasconcelos al frente de la organización oficial de la educación, la expansión de la enseñanza fue la meta a seguir. El esquema educativo se aplicaría por vez primera en proyección nacional,

y se dictó la orientación del sistema a través de planes educativos nacionales. En 1921 se restableció la Secretaría de Educación Pública, que había sido suprimida por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917.

El artículo tercero ha sufrido reformas en varias ocasiones. El texto original del citado artículo contemplaba la enseñanza libre, laica, la imposibilidad de corporaciones religiosas y ministros de algún culto de establecer o dirigir escuelas primarias; la condición de que las escuelas primarias particulares se establecieran con vigilancia oficial y la impartición gratuita de la enseñanza primaria en establecimientos oficiales.

En el gobierno del general Cárdenas, el Comité Ejecutivo Nacional del PNR introdujo un proyecto de reforma del artículo tercero que sometería al estudio de una comisión especial de la Cámara de Diputados.

El debate se entabló, principalmente, a raíz de la confusión que creaba la interpretación del término “socialismo”, con el cual se iba a caracterizar a la nueva educación.

Algunos interpretaron la propuesta de reforma constitucional como un agresivo nacionalismo económico, otros como la persecución de la justicia social dentro de las instituciones capitalistas, y un grupo de intelectuales como la aplicación del patrón marxista de una sociedad sin clases. En fin de cuentas no se llegó a una definición coherente de lo que se comprendería por “socialista”, pero se incluyó en la reforma del artículo tercero en función de que había que despertar en el joven una conciencia de clases para preparar el terreno para la sociedad de corte socialista del futuro.

Una vez aprobada la reforma en 1934, los planes de estudio insistieron en crear una mayor conciencia social, y se llegó incluso a introducir un curso de orientación socialista. Sin embargo, el discurso oficial se radicalizó en relación con las demandas sociales del proletariado y de los campesinos, pero en el fondo, la educación siguió los rumbos tradicionales anteriores.

La Secretaría de Educación Pública percibió de inmediato que la efectividad de la reforma había dejado mucho que desear, por lo cual, trató de darle sentido creando el Instituto de Orientación Socialista en 1937.

El planteamiento educativo tuvo falta de efectividad en el terreno técnico, y en lo político la reforma produjo muchas víctimas y críticas. “Entre 1935 y 1939 hubo unos maestros asesinados y muchos desorejados, víctimas de la ignorancia fanática de un lado y de la demagogia desafortada del otro”.

Si bien es innegable que el gobierno de Cárdenas atravesó por graves problemas en su aplicación cotidiana, también realizó avances importantes en la preparación técnica de obreros y campesinos con la creación en 1935 del Instituto Nacional de Educación para Trabajadores, la Universidad Obrera (1936) y muy destacadamente, la fundación del Instituto Politécnico Nacional en 1937, que más tarde ampliaría su campo de acción con los Institutos Tecnológicos Regionales.

IV. LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DE LA UNIDAD NACIONAL (1940-1980)

Una sostenida labor de alfabetización popular llevada a todas las zonas de la República y una dinámica campaña de construcción de edificios escolares, emprendida con el apoyo de grandes recursos financieros de carácter público cancelarían las divergencias educativas, en un intento de sentar las bases de una verdad única acerca del proyecto de país que condujera a la tan anhelada unidad nacional.

Durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho se prepara la segunda reforma al artículo tercero constitucional, con la cual se consolidarían las bases para el dominio educativo del sector público y el agigantado crecimiento de la labor educativa del país en los regímenes subsiguientes.

La segunda reforma modificó casi totalmente el contenido del artículo, se suprimió el contenido ideológico impreso en la reforma anterior, y estableció ahora que la educación impartida por el Estado (especificando) —Federación, estados y municipios— tendería al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia. Conservándose el sentido laico de la educación, se reforzó este concepto, asentándose que el criterio en que se orientaría a la educación impartida por el Estado se mantendría por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, basado en los resultados del progreso científico, en lucha contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además, se incluyó otro sentido ideológico al proceso educativo, especificando que sería democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida. Otros conceptos que consideró la reforma de 1946, fueron los de incluir que la educación fuera nacional, sin hostilidades ni exclusivismos; ésta debía atender a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a

la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, entre otros trascendentes valores.

La tercera modificación hecha al artículo tercero fue la publicada en 9 de junio de 1980, consistente en la adición de una nueva fracción para definir los términos de la autonomía de las universidades y las demás instituciones de educación superior que tendrían la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, y se realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas. Las relaciones laborales tanto de su personal académico como del administrativo, se normarían por el apartado A del artículo 123 de la Constitución, en los términos que estableciera la Ley Federal del Trabajo.

V. EL PERIODO DE LA CRISIS Y LA NECESIDAD DE LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA (1982-1993)

La cuarta reforma al inicio de 1992, derogó la fracción que establecía que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos.

La quinta y última reforma al artículo tercero constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de marzo de 1993. En esta reforma se estableció la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria y promover todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— así como apoyar la investigación científica y tecnológica y alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Esta innovadora propuesta distingue entre impartir, promover, atender y apoyar la educación. No se menciona, como lo hacía el texto anterior, que el Estado imparte educación superior, con lo que se resuelve el viejo debate sobre la inconstitucionalidad de aplicar cuotas por parte de las universidades públicas, toda vez que, según algunos, las universidades forman parte integrante del Estado. Este asunto jurídico tuvo repercusiones en las propuestas de incremento de cuotas formuladas por algunas universidades, particularmente por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1992.

El 13 de julio de 1993 se publicó la Ley General de Educación, que abrogó la Ley Federal de Educación de 29 de noviembre de 1973. Esta

Ley regula la educación que imparte el Estado a través de la Federación, las entidades federativas y municipios, así como los organismos descentralizados y los particulares que cuenten con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Es una ley de observancia general en toda la República, y sus disposiciones son de orden público. La Ley expresa que la función social de las universidades y demás instituciones de educación superior consignadas en la fracción VII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior expedida en el gobierno del presidente López Portillo sigue vigente, pero un grupo de rectores ha planteado la conveniencia de disponer de una nueva ley. Los rectores expresaron en el seno de la ANUIES, que el nuevo marco jurídico debe comprender los criterios y los mecanismos para el financiamiento de la educación superior, las relaciones laborales, la revalidación de estudios, la coordinación interinstitucional y la distribución de la tarea educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Otro asunto que merece atención a futuro es la revisión del marco legal de las relaciones laborales en las instituciones de educación superior que mejore el contexto normativo. El reto central será resolver la dificultad que presenta la presencia de criterios académicos y los de carácter laboral en la contratación, definitividad y promoción del personal académico.

En México, la educación ha llegado a ser tanto más eficaz, cuanto más altos han sido los valores sociales y materiales que se han querido transmitir. En este sentido, se puede establecer una íntima relación entre avance social, políticas educativas y normas del derecho educativo. El Estado mexicano ha comprendido la importancia que tiene legislar en materia educativa, con el fin de promover y estimular los valores que rigen a nuestra sociedad. El derecho cumple así, una misión de lealtad hacia los objetivos que se ha propuesto desarrollar el país, convirtiéndose en el fiel reflejo de los cambios y necesidades que se operan en la historia nacional.