

EL TEMA DE LA EDUCACIÓN ESTATAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Raúl PADILLA LÓPEZ

En materia de enseñanza, los intereses del individuo, de la familia, del Estado y de la humanidad son solidarios.

(Debate de 1856)

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *La instrucción pública según la Constitución de 1812*; III. *La educación según las constituciones mexicanas de 1824-1827*; IV. *La educación según la Constitución de 1857*; V. *La educación según la Constitución de 1917*; VI. *A modo de recapitulación y conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de estas páginas es presentar algunas consideraciones sobre la instrucción pública, como decía la Constitución Española de 1812, o sobre la materia de educación en los términos en que habla el artículo tercero de nuestra carta magna, motivo principal de esta reunión.

Nuestra reflexión, de intento, adopta la perspectiva histórica, buscando el apoyo, indispensable en este caso, de los diversos textos constitucionales, que han estado en vigor en México, a fin de comprender cabalmente el alcance del mencionado artículo constitucional.

Vamos a examinar la forma en que fue recibida la materia de la instrucción pública por las Cortes Españolas de 1810-1813, quienes le dedicaron todo el título IX a su regulación, así como la forma en que ha venido tratándose esta materia por obra de las diversas asambleas mexicanas de carácter constituyente, contribuyendo con ello al homenaje que ahora se le hace al texto de 1917.

II. LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1812

1. *Planteamiento general*

La Constitución española de 1812 es, sin duda, la obra principal de las Cortes españolas de 1810-1813. Estuvo en vigor, en una primera etapa, desde su promulgación el día 18 de marzo de 1812, hasta la publicación de los decretos de Fernando VII, que desconocían y anulaban todo lo hecho por dichas cortes y se regresaba al sistema del antiguo régimen. Esto tuvo lugar en abril y mayo de 1814.¹

Más tarde, en 1820, debido a un golpe militar del general Riego, volvió a restablecerse la vigencia de la Constitución y de todas las demás disposiciones dictadas por aquellas cortes. Esta etapa se conoce como “del Trienio Liberal” y abarca los años de 1820, 1821 y 1822, durante los cuales hubo en Madrid reunión de Cortes ordinarias.

Un poco paralelamente a tales sucesos, en México se proclamó la independencia en 1821, pero entre los principios declarativos del Plan de Iguala, se volvía a inculcar la observancia de la Constitución de 1812, así como de todas las leyes anteriores, que no fueran contrarias a la recién declarada independencia, ni a la forma de gobierno que se resolviera adoptar.²

De manera que por haber estado vigente en México el texto de 1812, merece ser tomado como punto de partida del constitucionalismo patrio, sobre todo porque la declaración de su vigencia en los años posteriores a 1821, fue hecha ya por la voluntad soberana de las asambleas constituyentes mexicanas, como fue la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821,³ y los dos primeros Constituyentes de 1822-1823 y 1823-1824, respectivamente.⁴

¹ Véanse los decretos correspondientes publicados en *Decretos del Rey Don Fernando VII. Año primero de su institución al trono de las Españas*, Madrid, Imprenta Real, 1816, t. I, pp. 1-9.

² Para el estudio de la vigencia de la Constitución de 1812 y de otras muchas leyes expedidas por las cortes españolas de 1810-1813 recomendamos la introducción que trae la famosa *Colección de leyes* de Dublán y Lozano, en el tomo I, en donde se justifica la inclusión de todas ellas, dividiendo precisamente las que están o estuvieron en vigor después de la independencia. Esta es una colección oficial, como lo fueron otras colecciones, entre ellas la publicada por Galván en 1829.

³ Véase la *Colección de decretos y órdenes*, expedida por esta Asamblea, México, Imprenta de Valdez, 1821. Este problema se aprecia mejor en la lectura de su *Diario de Sesiones*, México, Imprenta de Valdez, 1821.

⁴ Véase la *Colección de decretos y órdenes*, expedidas por el Primero y Segundo

Pues bien, para el estudio de la materia relativa a la educación durante este periodo amplio, de entre 1812 y 1821, contamos con tres documentos básicos muy elocuentes: el primer documento es la misma Constitución que le dedica un título completo a la instrucción pública, del artículo 366 al 373; el segundo documento es el llamado discurso preliminar, un texto muy extenso que se puso a modo de explicación antes del articulado de la Constitución. En este texto se nos explica, entre otras cosas, efectivamente el contenido del título dedicado a la materia educativa; y por último, tenemos un magnífico Reglamento de instrucción pública expedido en 1821, regulando ya en detalle y desarrollando los principios establecidos en el título que venimos citando. El reglamento fue obra de las Cortes del Trienio Liberal.

Claro está, la materia de la instrucción pública que se consagra al amparo del título IX de la Constitución, debe referirse necesariamente al conjunto de toda la obra de aquellas cortes. Tomando en cuenta el contexto general, sin duda, estaremos en mejores condiciones para entenderla cabalmente. De ahí que, al examinar nosotros algunos puntos de esta materia, hagamos mención expresa de los aspectos más relevantes de dicho contexto que les corresponda.

2. Sobre el principio de la estatización de la enseñanza

Uno de los pronunciamientos más enérgicos de aquellas Cortes de 1810-1813, recogido en la Constitución, es el principio de la estatización de la enseñanza, la cual hasta entonces había estado en manos de la Iglesia, en cuya tarea de evangelización los reyes españoles encontraron la necesaria justificación de sus empresas colonizadoras.⁵

Como se sabe, para esas fechas de 1812, las Cortes ya habían decretado la supresión de señoríos, lo cual significó, por lo que aquí

Congreso Constituyente Mexicano, México, Imprenta de Galván, 1824, 2 tomos. Por ejemplo cuando se estaba discutiendo el tema de la libertad de imprenta en enero de 1824, Zavala preguntó que si se entendía derogada la Constitución española de 1812, debía ampliarse el enunciado que tenía el Proyecto del Acta Constitutiva que se estaba debatiendo; y que si se entendía que estaba vigente junto con los reglamentos sobre la libertad de imprenta, que con el enunciado previsto era suficiente. La Comisión le contestó que se entendía que estaban vigentes todas esas normas.

⁵ Recordemos, por ejemplo, el debate histórico sobre la legitimidad de la Conquista de los Indios, planteada, entre otros, por Francisco de Vitoria, a cuyas clases, se dice, acudía el rey en persona.

interesa, una profunda nacionalización del poder político y del poder económico a favor del pueblo o de la nación.⁶ Una tal nacionalización, no era sino el efecto inmediato y absolutamente necesario del principio de la soberanía nacional.⁷

La soberanía nacional, que había quedado consagrada en el artículo 3 de la Constitución, suponía el advenimiento, al primer plano de la realidad política, de la sociedad civil en cuanto tal sociedad, en cuanto grupo organizado, en cuanto comunidad íntegra y perfecta, según se dice en el debate,⁸ o en cuanto nación libre e independiente no sólo respecto de terceros países, sino también respecto a las prerrogativas políticas fundamentales que pertenecían hasta entonces a la esfera personal del rey: se decía que el Estado era el mismo monarca; que la soberanía residía de manera absoluta en la persona del rey; y que el territorio nacional pertenecía en propiedad a la Corona y a los demás señores del reino.

Esta sociedad que ahora emerge es la sociedad que se autoproclama y se autorganiza por medio de una asamblea legítima de sus representantes (las Cortes). El mencionado artículo 3 decía:

“Artículo 3. La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales.”⁹

He aquí los elementos principales de la nueva idea de Estado, llamado de ahora en adelante Estado de derecho o Estado constitucional. Se dice que es una idea nueva del Estado, porque es una concepción nueva y porque en ella se involucra una nueva filosofía que explica y justifica ese proceso de cambio de autodeterminación de las sociedades históricas,¹⁰ las cuales utilizarán la organización

⁶ Véase el decreto de suspensión de señoríos en la *Colección de Leyes*, ya citada de Dublán y Lozano, t. I, pp. 343-344.

⁷ El poder había pasado del rey al pueblo. La organización de este poder exigía unidad y universalidad en todo el ámbito territorial de la nueva nación. La idea de la ley, como expresión de la voluntad general se lleva al primer plano y se impone como autoridad máxima a los mismos poderes constituidos.

⁸ Se trata del debate que tuvo lugar con motivo de la aprobación del artículo 3, que más abajo citamos, del proyecto de la Constitución. En este debate se repiten una y otra vez todas estas ideas, todos estos conceptos que ya habían discutido los autores de la escuela jurídica española, como Francisco de Vitoria, Belarmino, Menchaca, a quienes ahora se les menciona y se les cita textualmente. Este debate se encuentra en su *Diario de Sesiones*.

⁹ Véase esta Constitución de 1812 en la *Colección de Leyes* ya citada de Dublán y Lozano, t. I, pp. 349-379. El artículo 3 véase en p. 349.

¹⁰ Nos referimos al hecho mismo histórico. Esto es, en las capitales y pueblos de los virreinos de las Américas, la población celebró lo que se conoce como

estatal para el cumplimiento de lo que la doctrina conoce como los fines totales del Estado, que giran en torno a la necesidad de dar satisfacción completa, por medio de obras y servicios públicos, a las necesidades fundamentales de la propia sociedad,¹¹ siendo una de esas necesidades la de instrucción pública.

De dos maneras se estatiza la educación por la Constitución de 1812: primero, al facultar a las Cortes para arreglar cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública. En palabras del artículo 370 se decía:

“Artículo 370. Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.”¹²

La segunda manera de estatizar la educación, se hace por medio de la encomienda al Poder Ejecutivo, a través de una Dirección General, la de inspección de la Enseñanza Pública. El artículo 369 lo decía de la siguiente forma:

“Artículo 369. Habrá una dirección general de estudios compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.”¹³

El Estado, por estas dos vías, asume la plenitud de las funciones educativas o, si se quiere ver desde otra perspectiva, asume la plenitud de la responsabilidad de la impartición de la educación pública.

Por supuesto que esta Constitución previó un espacio para la educación privada; pero ésta quedaba también sujeta a ciertas limitaciones, ya que debía estar sujeta a la inspección del gobierno y se debía, incluso, para poder recibir el título profesional de manos del mismo gobierno, superar un examen especial sancionado por el propio gobierno a los educandos del sector privado, como hoy diríamos.

cabildos abiertos, en la plaza principal para tomar esta clase de resoluciones fundamentales de autodeterminación libre y soberana. Esto hace el pueblo de Jalisco en junio de 1823; así como el pueblo de Querétaro; los ayuntamientos de Yucatán o los de Zacatecas, que optaron por separarse de la suerte de Jalisco y resolvieron constituirse en estado libre, independiente y soberano. Los documentos del pueblo de Jalisco se recogen en el tomo I de su *Colección de decretos*.

¹¹ Esto es, el concepto de sociedad perfecta se desarrollo sobre la idea de que se trata de un grupo humano capaz de organizarse y de dar respuesta satisfactoria y plena a las necesidades fundamentales de la vida, en lo individual y en lo social. En otro caso, la sociedad será imperfecta o dependiente, como es la familia y como lo es la comunidad municipal, dependiente de una organización superior, provincial o estatal.

¹² Véase en la *Colección de Leyes*, ya citada de Dublán y Lozano, t. I, p. 378.

¹³ *Ibidem*.

Pero volviendo a la forma en que se estatiza, veamos cómo lo explicaba el discurso preliminar:

“...es preciso —dice— que no quede confiada la dirección de la enseñanza pública a manos mercenarias, a genios imbuidos de ideas falsas o principios equivocados...”¹⁴

Y más adelante volvía a insistir en que:

“...De esta sencilla indicación se deduce la necesidad de formar una inspección suprema de instrucción pública, que con el nombre de dirección general de estudios, pueda promover el cultivo de las ciencias, o por mejor decir, de los conocimientos humanos en toda su extensión.”¹⁵

Todavía en el discurso preliminar, encontramos más ideas para remarcar esta atribución del Estado en la educación: “el impulso y la dirección han de salir de un centro común”, se comenta, y luego se añade que la educación ha de ser “general y uniforme, ya que generales y uniformes son las leyes de la Monarquía”.¹⁶

Estamos hablando de que el Estado asume la educación como un servicio público estatal, en el sentido en que el derecho administrativo de nuestros días explica este concepto de servicio público estatal.¹⁷

El Reglamento de 1821, que es formalmente una ley votada en Cortes para desarrollar los principios consagrados por la Constitución de 1812, decía sobre el particular:

Artículo 1. Toda enseñanza costeada por el Estado, o dada por cualquiera corporación con autorización del Gobierno, será pública y uniforme.

¹⁴ Véase este discurso preliminar en Diego Sevilla, Andrés, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, 2 tomos, la citada en t. I, p. 158.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Es decir, en un servicio general, irrestricto, al que tiene acceso, o puede tener acceso, fácil y libre, absolutamente toda la comunidad, o todos los individuos que lo requieran. Por estas características hay ciertos servicios, como es éste de la educación, que deben ser forzosamente gratuitos, porque de otra manera se haría un gravísimo perjuicio a las clases pobres, que en México suman 17 millones “de personas que viven en la pobreza extrema”, según estadísticas de Pronasol, publicadas en la *Gaceta* de la UNAM el día 30 de mayo de 1991, añadiendo que “además 24 millones de mexicanos que pueden calificarse de pobres...” en total 31 millones de pobres, que no cuentan con los servicios públicos de salud, por ejemplo, de viviendas dignas, etcétera.

Artículo 2. En consecuencia de lo prevenido en el artículo anterior, será uno mismo el método de enseñanza, como también los libros elementales que se destinen a ella.¹⁸

Como indicábamos, se admite la enseñanza privada y acerca de ella se decía:

Artículo 4. Los artículos anteriores no se entenderán en manera alguna con la enseñanza privada, la cual quedará absolutamente libre, sin ejercer sobre ella el Gobierno otra autoridad que la necesaria para hacer observar las reglas de buena policía establecidas en otras profesiones igualmente libres, y para impedir que se enseñen máximas o doctrinas contrarias a la religión divina que profesa la nación, o subversivas de los principios sancionados en la Constitución Política de la Monarquía.

Artículo 5. La enseñanza privada será extensiva a toda clase de estudios y profesiones.

Artículo 6. Pero el que pretendiere dar a su enseñanza privada la autorización conveniente para la recepción de grados y ejercicio de profesiones, con la sola condición de examen y aprobación, lo que expondrá previamente a la Dirección General de Estudios, la cual accederá a su solicitud, asegurándose de la idoneidad del aspirante a esta gracia por medio de un examen que harán los sujetos de su confianza designados al intento por la misma.¹⁹

He aquí magníficamente perfilada la regulación de la enseñanza, la pública y la privada, y el papel que corresponde al Estado sobre una y otra.

3. *La enseñanza pública será gratuita*

El artículo 3 del Reglamento de 1821 lo afirma con precisión. Decía lacónicamente:

Artículo 3. La enseñanza pública será gratuita.

Este artículo se complementaba con el artículo 1, ahí donde se supone que habrá una enseñanza costeadada por el Estado, y esa en-

¹⁸ Este reglamento es del día 29 de junio de 1821 y fue expedido por las Cortes ordinarias de Madrid. Véase en la *Colección de leyes y decretos*, Madrid, 1921, t. I, pp. 362-381; la cita en pp. 362-363.

¹⁹ *Idem*, p. 363.

señanza es la de carácter público. Además se complementaba con las previsiones del título XII del mismo reglamento dedicado íntegramente al tema de “los fondos destinados a la instrucción pública”. He aquí lo que dice al pie de la letra:

Artículo 125. Se encargará al Gobierno que averigüe en cada provincia a cuánto ascienden todo los fondos, de cualquiera clase que sean, destinados hoy día a la enseñanza pública.

Artículo 126. Si después de reunidos en cada provincia todos estos fondos aun resultase un déficit para costear los establecimientos prescritos en este nuevo plan, el Gobierno, tomando los correspondientes informes, propondrá a las Cortes el modo de cubrir dicho déficit, procurando en cuanto sea posible, arreglarse al plan general establecido para todas las contribuciones del Estado.

Artículo 127. Igualmente propondrá el Gobierno a las Cortes, el método que juzgue más oportuno para que los fondos destinados a la enseñanza pública sean administrados con economía, y con la posible independencia de los demás del Estado, a fin de que no sean distraídos a otros objetos, tomando siempre por base cuanto prescribe la Constitución acerca de la administración de fondos públicos.

Artículo 128. Se autoriza al Gobierno para que, oyendo a las diputaciones provinciales y Ayuntamientos respectivos, destine a universidades y escuelas los edificios públicos que elija como más a propósito entre los pertenecientes a establecimientos o corporaciones suprimidas.

Artículo 129. La Dirección General de Estudios propondrá al Gobierno los medios que crea más convenientes para ir estableciendo sucesivamente en toda la Monarquía este plan general de enseñanza.

Artículo 130. En Ultramar, si algún particular o corporación, a falta de fondos del Estado, propusiese dotar algunos de los establecimientos contenidos en este plan, se procederá, con acuerdo de la Subdirección del respectivo territorio, a su erección, con tal que se arregle en todo al método prescrito.²⁰

Para completar las descripciones de las previsiones relativas al financiamiento de la educación, debemos hacer referencia a los principios generales insertos en la Constitución de 1812 sobre la materia de ingresos y egresos del Estado, tal como lo recomienda el artículo 126 arriba citado.

Esta materia quedó consagrada al amparo del título VII, del artículo 338 al 355; establece aquí el principio de la obligación por

²⁰ *Idem*, pp. 380-381.

parte de la Secretaría de Hacienda, de elaborar cada año el presupuesto de gastos, “recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho, el respectivo a su ramo”.²¹

A la vista de las necesidades a cubrir mediante la asignación de gastos, las Cortes decretaban las contribuciones para cubrirlos.²² De esta forma, pues, los gastos previstos para el financiamiento de la educación pública, son ponderados por el gobierno y son integrados en el presupuesto general de gastos, para que sean debidamente aprobados por las Cortes y, en su caso, cubiertos por el sistema de contribuciones que ellas mismas decreten.

La referencia al presupuesto general de gastos del Estado, al que nos remite el artículo 126, arriba citado, reafirma el principio de que la educación es de ahora en adelante un servicio público. El discurso preliminar, al hablar de los gastos lo expresa de manera directa:

Como el Gobierno, por la naturaleza de sus facultades, puede reunir datos, noticias y conocimientos suficientes para formar idea exacta del estado de la Nación en general, y del particular de cada provincia en todo lo relativo a la agricultura, industria y comercio, debe estar autorizado no sólo para presentar a las Cortes el presupuesto de gastos que crea necesarios al servicio público, así ordinario como extraordinario.²³

4. *El principio de la universalidad*

Tanto la Constitución como el discurso preliminar y este Reglamento de 1821, hacen un planteamiento relativo a la universalidad de la enseñanza, en el sentido de no excluir ninguna materia, ninguna área, ningún conocimiento posible de los programas de estudios.

El artículo 367 de la Constitución así lo ordenaba:

²¹ Véase en *Colección de leyes* de Dublán y Lozano, ya citada, t. I, pp. 376-377.

²² Es el principio establecido para todo el sistema impositivo y tributario: se precisan los gastos y a la vista de ellos se determinan los impuestos y los montos respectivos, que se distribuían entre quienes tuvieran capacidad económica, y en proporción a esa capacidad, para cubrirlos. Un principio muy concreto, justo y equitativo, que ya no existe en nuestros días, porque los sistemas de imposición y tributación se decretan con independencia de los gastos a realizar según las necesidades, porque éstos son con frecuencia superiores a la misma capacidad de tributación.

²³ Véase en Diego Sevilla Andrés, en su obra citada, t. I, p. 158.

“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.”²⁴

Por su parte, el texto del discurso preliminar se refiere a la universalidad de los conocimientos en el terreno siguiente:

“De esta sencilla indicación se deduce la necesidad de formar una inspección suprema que pueda promover el cultivo de las ciencias, o por mejor decir, de los conocimientos humanos en toda su extensión.”²⁵

El Reglamento de 1821 se refiere al principio de la universalidad de los conocimientos. En su artículo 78, al hablar del establecimiento de las universidades centrales, decía:

“Artículo 78. Se establecerá en la capital del reino una universidad central, en que se den los estudios con toda la extensión necesaria para el completo conocimiento de las ciencias.”²⁶

Como vemos, se precisa que es para el completo conocimiento de las ciencias. Cabe indicar que la idea de la universidad central, no se introduce para “centralizar” ni la administración, ni las carreras, ya que el artículo 81 prevenía que las universidades de Lima, de México y de Santa Fe de Bogotá, tuvieran la “misma extensión de estudios que la central”.²⁷

Además de las universidades “centrales”, el Reglamento establecía o prevenía que se estableciera un nivel que se llama “de la tercera enseñanza”, el cual debía comprender los “estudios que habilitan para ejercer alguna profesión particular”. Esto es, el plan de enseñanza, al referirse a la extensión necesaria para el complemento conocimiento de las ciencias, está cumpliendo —sin limitaciones— el horizonte de la enseñanza y de la investigación, más allá del establecimiento de las carreras profesionales que la sociedad demanda de manera particular.

La universalidad, de que hablamos, se aprecia bien si, por otro lado, repasamos los sistemas de educación previstos en este reglamento de 1821 y si tomamos en cuenta las carreras que se recomendaban.

²⁴ Véase en la *Colección de leyes* de Dublán y Lozano, ya citada, p. 378.

²⁵ Véase en Diego Sevilla Andrés, en su obra citada, t. I, p. 158.

²⁶ Véase en la *Colección de leyes y decretos*, de 1821, ya citada, t. I, p. 373.

²⁷ *Idem*, p. 374.

Respecto de los sistemas, el Reglamento contempla tres niveles de enseñanza:

“Artículo 9. La enseñanza se divide en primera, segunda y tercera.”

La primera enseñanza es la general, básica o indispensable, que debe darse en la infancia y estaba consagrada para satisfacer los requisitos exigidos por el artículo 25 de la Constitución, a fin de entrar en el goce pleno de los derechos de ciudadanía (saber leer y escribir). Este primer nivel correspondía atenderlo a los ayuntamientos y a las diputaciones provinciales, quienes debían prever las “rentas anuales” de los maestros.²⁸

Por lo que toca a la segunda enseñanza, decía el artículo 21 lo siguiente:

“Artículo 21. La segunda enseñanza comprende aquellos conocimientos que al mismo tiempo que sirven de preparación para dedicarse después a otros estudios más profundos, constituyen la civilización general de una nación.”²⁹

Esta clase de estudios y conocimientos se impartirán en los establecimientos “a los que se les dará el nombre de universidades de provincia”, como indicaba el artículo 22. Mientras que el artículo 23 traía la lista general de estas universidades, entre las cuales, se enumera a las de México, San Luis Potosí, Puebla, Valladolid, Oaxaca, Orizaba, Querétaro, San Miguel el Grande, Guadalajara, Zacatecas, Mérida de Yucatán, Villahermosa, Saltillo, Durango, Chiapas, etcétera.

En estas universidades había por lo menos dos cátedras de gramática castellana y de lengua latina; una de geografía y otra de cronología; dos de literatura e historia; dos de matemáticas puras; una de física; una de química; una de minerología y geología; una de botánica y agricultura; una de zoología, una de lógica y gramática general; una de economía política y estadística; una de moral y derecho natural; una de derecho público y constitución.

La tercera enseñanza comprendía los estudios que habilitan para ejercer alguna profesión particular, en palabras del artículo 36. Ahora bien, estos estudios se debían de proporcionar unos en cátedras agregadas a las universidades de provincia y otros en las llamadas escuelas especiales.

²⁸ *Idem*, p. 365.

²⁹ *Idem*, pp. 366-367.

El término de “alguna profesión particular” se emplea en su significación lógica, que para nosotros equivale a profesión muy específica, como la cátedra de lengua hebrea y caldea, numismática y antigüedades; teología, etcétera.

Y todavía había una clase más de escuelas llamadas especiales, en las que se imparten estudios necesarios para algunas profesiones de la vida civil, como se dice en el artículo 50. Se está refiriendo a especialidades como la anatomía general y particular: patología, farmacia experimental, etcétera, que se darán en un mismo establecimiento de medicina, cirugía y farmacia; otros establecimientos eran los de música, para las nobles artes; agricultura experimental; veterinaria; astronomía y navegación; para la minería; además se preveía una escuela politécnica para enseñar la geometría, mecánica, etcétera.

Finalmente, como ya vimos, venían las universidades centrales concebidas como centros de estudios superiores universales, “para el completo conocimiento de las ciencias”.

5. *El principio de la libertad*

No es casualidad el hecho de haberse insertado la libertad de imprenta bajo este título IX de la Constitución dedicado a la instrucción pública. Este hecho, por un lado nos indica que la libertad de imprenta se estaba concibiendo en los términos más amplios y generosos posibles, no obstante que se le fijaron algunas limitaciones concretas.³⁰

La generosidad mira hacia las formas por las que se podía manifestar dicha libertad. Es decir, no se circunscribía a la materia de imprenta, en sentido propio. Al contrario, se refería a todas las formas de manifestación de las ideas, de manifestación del pensamiento, ya se usaran los escritos, ya se usaran las palabras, ya fuera por medio de libros, como por medio de pinturas, esculturas; ya fuera en reuniones privadas, ya en reuniones públicas. No había limitaciones en cuanto a las formas, en cuanto a los espacios.³¹

³⁰ Es interesante relacionar este planteamiento con el que se hará por el Constituyente de 1856-1857, en donde se volverá a relacionar la libertad de enseñanza con la libertad de imprenta, según explicaremos más adelante.

³¹ Esto es, la libertad podía llevarse a las mismas escuelas y aulas, pese a que por otro lado se inculcara en México la conveniencia de que se fijen por la autoridad los libros o el libro de texto a seguir.

Las limitaciones se impusieron por razones de la materia, cada vez que el tratamiento de los dogmas, en sentido estricto, quedaba sujeto a la previa censura. Es una limitación en obsequio a la religión, cuya fuerza en toda esta etapa histórica seguía siendo indiscutible.

Otra fuente de limitaciones podía provenir de dos fenómenos diferentes: uno de ellos es el relativo a la política de uniformar y concentrar todos los elementos del sistema desde la metrópoli madrileña. La idea de uniformar y de concentración se acentuarían sin duda, sobre los aspectos administrativos en el sentido de fijar los establecimientos, los planes de estudio, las cátedras desde la misma dirección general de instrucción pública, restando con ello libertad de acción a las universidades mismas y a los maestros.

La otra fuente de limitación provenía del fenómeno conocido como de texto único, en el sentido en que habla el artículo 2 de este Reglamento de 1821.

“Artículo 2. En consecuencia de lo prevenido en el artículo anterior será uno mismo el método de enseñanza, como también los libros elementales, que se destine a ella.”

Cabe pensar en que se podía tratar de libros clásicos de manuales consagrados, como los había en las ramas de la teología o de la jurisprudencia y, bajo este punto de vista, textos únicos en el sentido de clásicos. Pero también puede entenderse en el sentido limitativo de texto obligatorio o impuesto por la autoridad gubernativa, como lo expresaba un decreto de 1833 para el Distrito Federal: “Los profesores —dice este decreto— de enseñanza se ajustarán precisamente en sus lecciones a los principios de los libros elementales que se designen por la dirección”.³²

Salvo estas limitaciones debía de gozarse de la más amplia libertad, como lo prueba la leyenda del artículo 88 de este reglamento:

“Artículo 88. Los catedráticos no podrán ser removidos sino por justa causa legalmente comprobada.”³³

Los documentos, que examinamos, fijan como fines generales de la enseñanza y de la investigación, la idea de ilustrar a la nación:

³² Véase en la *Colección de leyes* de Dublán y Lozano, ya citada, t. I, p. 572. Se trata de un Decreto del día 26 de octubre de 1833. El texto citado figura como artículo 6.

³³ Nos referimos al reglamento de 1821, que veníamos comentando.

“El Estado, no menos que de soldados que lo defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación.”³⁴

Son palabras del discurso preliminar y luego continuaba: “así es que, una de los primeros cuidados que deben de ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública”.

Se persiguen los fines del estudio y la investigación de los conocimientos humanos “en toda su extensión”, se buscan también fines del orden práctico y tecnológico “necesarios para algunas profesiones”, como se afirma en el artículo 51 del Reglamento, o necesarios “para promover la felicidad con todo género de luces y conocimientos”, así como que “sean útiles su aplicación a la felicidad de las sociedades”, en palabras del discurso preliminar.³⁵

Todas esas expresiones no son sino maneras de ponderar los bienes generales de la cultura, así como las ventajas particulares de la investigación y la docencia.

En efecto, todo el sistema de enseñanza de este Reglamento proponía la consecución de fines específicos en cada uno de los niveles de la educación.

Para el primer nivel o primera enseñanza, el fin era enseñar a leer y a escribir, con el propósito de habilitar a las personas en el ejercicio del derecho de ciudadanía.

“Artículo 10. La primera enseñanza es la general e indispensable que debe darse a la infancia y necesariamente a de comprender la instrucción que exige el artículo 25 de la Constitución, para entrar de nuevo desde el año 1830 en el ejercicio de los derechos de ciudadano, y la que previene el artículo 366.”³⁶

Para el segundo nivel, el fin se estableció en los siguientes términos:

“Artículo 21. La segunda enseñanza comprende aquellos conocimientos, que al mismo tiempo que sirven de preparación para dedicarse después a otros estudios más profundos, constituyen la civilización general de una Nación.”³⁷

Para las escuelas especiales, el fin consistía en proporcionar alguna profesión de la vida civil, como decía el artículo 51.³⁸

³⁴ Son palabras del discurso preliminar. Véase en la obra ya citada de Diego Sevilla Andrés, t. I, p. 157.

³⁵ *Idem*, p. 158.

³⁶ Se trata de un artículo del reglamento de 1821, que veníamos comentando. Véase en *Colección de leyes y decretos*, Madrid, ya citados, t. I, p. 364.

³⁷ *Idem*, p. 366.

³⁸ *Idem*, p. 370.

Para el tercer nivel, el fin de la enseñanza consistía en la habilitación para ejercer alguna profesión particular.³⁹

Mientras que el fin de las universidades centrales era el de proporcionar, no sólo los estudios de tercer nivel y de escuelas especiales, sino el de la investigación y la obtención de conocimiento “en toda su extensión”.⁴⁰

6. *Las escuelas de mujeres*

Al parecer, el sistema general de educación, nada más estaba planteado para los varones. No se admitía a las mujeres. Para ellas el Reglamento prevenía la creación de escuelas públicas en las que se “enseñe a las niñas a leer, escribir y contar; las adultas serán instruidas en las labores y habilidades propias de su sexo”. He aquí una severísima limitación, impuesta, sin duda alguna, por los prejuicios de la época histórica en que nos movemos.

7. *Conclusiones*

Como se observa ha cambiado por completo el planteamiento de educación: ahora, la educación es pública y gratuita; se le concibe como un servicio público, a cargo del Estado, en beneficio de la sociedad. Los fines de la educación son amplios: la ilustración del pueblo, la alfabetización básica de la población a fin de hacer uso responsable de los derechos de la ciudadanía; preparar profesionales útiles a la sociedad; desarrollar la investigación y la docencia de todas las ciencias “en toda su extensión” como medios indispensables para alcanzar el progreso y la prosperidad.

Todavía sobreviven algunas limitaciones graves: unas limitaciones provienen del campo religioso (por razón del dogma católica); otras limitaciones son sociales y afectaban fundamentalmente a la mujer. Con todo, este planteamiento inicial permitía pensar promisoriamente el futuro de la educación en México. Fue un buen comienzo.

³⁹ *Idem*, p. 360. Decía el artículo 36: “La tercera enseñanza comprende los estudios que habilitan para ejercer alguna profesión particular”.

⁴⁰ *Idem*, p. 373. Son palabras del artículo 78.

III. LA EDUCACIÓN SEGÚN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS DE 1824-1827

1. *Planteamiento general*

México se declara independiente de España, en septiembre de 1821. En España está en vigor la constitución de 1812 y las restantes leyes expedidas por las Cortes liberales de 1810-1813. Más aún como consecuencia de la vigencia de la mencionada constitución, en Madrid se reúnen las Cortes ordinarias con toda normalidad en el año de 1820, en el de 1821 y en el de 1822. A las Cortes de 1820 y 1821 fueron todavía los representantes mexicanos como preveía dicha constitución. Por ello hemos indicado que el decreto de 1821, sobre instrucción pública, se dictó pensando en México también, en donde se le dio cumplimiento. De ahí que la importancia del régimen ya examinado en el capítulo anterior, no sólo proviene de su caracterización filosófica y doctrinal, sino también del hecho mismo de su efectiva vigencia y aplicación en el México de entonces.

A mayor abundamiento, debemos añadir esta otra observación, relativa a la declaración de vigencia de las "leyes antiguas", o de las leyes hasta este momento vigentes en México, para que se siguieran aplicando aún después de haberse declarado la independencia.

Las declaraciones de vigencia de las leyes coloniales las encontramos en la Constitución de Apatzingán de 1814,⁴¹ cuanto en el Plan de Iguala,⁴² Tratado de Córdoba de 1821, así como en sendos decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821;⁴³ del llamado Primer Congreso Constituyente Mexicano⁴⁴ y del propio Segundo Congreso Constituyente.⁴⁵

⁴¹ La Constitución de Apatzingán en efecto declaró vigentes todas estas leyes al decir de su artículo 211: "Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor". Con excepción de las que se fueron desorando.

⁴² Este documento se encuentra en la *Colección de leyes* de Dublán y Lozano, ya citado, t. I, pp. 547-548. La declaración de vigencia se encuentra en el artículo 15, al confirmar a todas las autoridades existentes en el estado, que "subsistirán como en el día", se dice, p. 548.

⁴³ *Idem*, pp. 548-550.

⁴⁴ Véase su *Colección de decretos y órdenes*, México, Imprenta Galván, 1922.

⁴⁵ Véase su *Colección de decretos y órdenes*, México, Imprenta Galván, 1824. En la introducción o advertencia que los autores ponen al tomo uno, de la *Colección de leyes*, de Dublán y Lozano, se comentan: "...muchas de las leyes de esta asamblea (de Cádiz 1810-1813) han servido de base a la legislación patria, y algu-

Por otro lado y respecto del proceso de autodeterminación de independencia, que siguen las provincias de lo que se conocía como región del Gran Anáhuac, cabe señalar que se encuentra debidamente documentada la declaración de vigencia de las leyes coloniales, para el interior de los nuevos estados. A modo de ejemplo, he aquí las declaraciones hechas en Jalisco:

A) La primera declaración se insertó en el famoso Plan Provisional de Gobierno del 21 de junio de 1823, cuyo artículo decía:

“Artículo 18. El Estado se gobernará por la constitución española y leyes vigentes, en todo aquello que no pugnen con el presente plan.”⁴⁶

Sobra advertir que el mismo Plan confirmaba a las autoridades establecidas hasta entonces, como sucedía con el jefe superior político, a quien se le transforma en gobernador provisional (artículo 13); a las autoridades judiciales (artículo 16); y a las autoridades de los ayuntamientos y demás corporaciones civiles y militares (artículo 17).

B) Cuando se instala el Primer Constituyente de Jalisco, se vuelve a formular una segunda declaración de vigencia de esas leyes españolas, lo cual sucede por el decreto del día 18 de septiembre de 1823, en su artículo 5.⁴⁷

Bien, era preciso recordar estas declaraciones de vigencia para destacar que, una vez consagrada y establecida con firmeza la forma de federación en México, la materia educativa comenzó a recibir un doble tratamiento. En efecto, por un lado se creó el sistema de educación federal y por otro lado se creó el sistema de educación estatal. ¿De qué forma este doble régimen jurídico afectó al sistema ya existente?

La respuesta es sencilla: no se le afectó en nada, porque el régimen en existencia quedó enteramente vigente bajo el llamado régi-

nas aún después de tantos años, por falta de ley mexicana, tienen frecuente aplicación en nuestros tribunales”. Se está hablando en el año de 1876, fecha de la edición de este primer tomo.

⁴⁶ Véase en *Colección de decretos, circulares y órdenes de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco*, Guadalajara, 1874, t. I, p. 41.

⁴⁷ *Idem*, p. 51.

men interno de cada uno de los estados miembros de la Unión Federal, y en su caso del distrito y territorios federales.

Este principio se reconoce en el texto de la constitución de 1824. Así fue como se planteó en esta etapa de transición de la colonia española a la vida independiente, y así es como se plantea este doble sistema jurídico para la educación en la Constitución mexicana de 1824. Veamos ahora con más detalle esta problemática:

2. Examen del régimen decretado por la Constitución de 1824

La materia de educación se regula en dicha Constitución federal de 1824 como una facultad del Congreso de la Unión y se encuentra en el artículo 50, fracción I.

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

I. Promover la ilustración, asegurando por el 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.⁴⁸

Según se observa, la facultad encomendada en la fracción I del artículo 50, permite al Congreso establecer un sistema de educación de carácter federal con prohibición para regular la educación estatal que comprende a las legislaturas locales: "sin perjudicar la libertad", precisa del texto que comentamos.

De conformidad, pues, con los principios del federalismo originario, la Federación podía y debía promover la ilustración y la educación pública; ésta sería de carácter federal.

Paralelamente al sistema federal, cada estado debía arreglar la educación con independencia de la Federación y de los demás estados. Así se hizo.

El texto constitucional de cada estado recogió estos principios, aceptando a la materia de educación como del régimen soberano interior. Su consagración siguió muy de cerca el modelo vigente en

⁴⁸ Véase en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*.

ese momento, que era el establecido por la Constitución de 1812 y el reglamento de 1821, que ya hemos comentado en el capítulo anterior. A modo de ejemplo, veamos lo que sucedió en Jalisco.

3. *Examen a modo de ejemplo del régimen de la educación en la Constitución de Jalisco de 1824*

A la luz del principio de que la educación es una materia del régimen interno, en sentido estricto, de manera que el sistema federal de educación, cualquiera que sea, deberá ser independiente de los sistemas estatales; cada entidad en su primera Constitución y en sus leyes posteriores se dio a la tarea de regular esta materia. A modo de ejemplo, vamos a examinar lo que sucede en Jalisco.

A) *Vigencia de las leyes españolas*

Como ya lo expusimos, la primera medida de las autoridades de Jalisco fue la declaración de vigencia de las leyes españolas y la confirmación de las autoridades asentadas en el estado. Recordamos esta premisa porque es el punto de enlace con la tradición y el punto de partida del nuevo régimen estatal libre y soberano.

B) *Sobre el régimen constitucional*

La primera Constitución de Jalisco fue promulgada poco después de que lo fuera la Constitución federal: ésta es del día 4 de octubre, aquélla del día 18 de noviembre.⁴⁹

La Constitución de Jalisco, en su formación y estructura, siguió muy de cerca el ejemplo de la Constitución española de 1812, sin duda la Constitución más admirada y admirable de toda esa etapa del constitucionalismo europeo y americano.⁵⁰

Así pues, siguiendo esa misma estructura, la de Jalisco le dedica todo el título VI a la materia educativa, el cual consta de tres artículos, que copiamos:

⁴⁹ Véase en la *Colección de los decretos, circulares y órdenes...*, ya citado, t. I, pp. 312-359.

⁵⁰ Como lo prueba el hecho de haber sido tomada como Constitución propia en Nápoles y en otras varias regiones de Italia y el que fuera recomendada ampliamente para que los portugueses la hicieran suya. Véase este tema en Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978, en donde se examina este punto.

Artículo 260. En todos los pueblos del Estado se establecerán escuelas de primeras letras, en que se enseñarán a leer, escribir, contar y el catecismo de la religión cristiana, con una breve explicación de los derechos y deberes del hombre.

Artículo 261. Se pondrán también en los lugares en que convenga, toda clase de establecimientos de instrucción, para proporcionar la enseñanza pública de las ciencias y artes útiles al Estado.

Artículo 262. El Congreso formará un plan general de instrucción pública para facilitarla y uniformarla en el Estado.⁵¹

Nos llama muchísimo la atención esa recomendación de que en las escuelas de primeras letras se enseñe la materia de los derechos humanos; como ahora mismo se está demandando por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En su esencia, se recogen aquí los mismos principios que ya se conocían y que estaban en vigor por las leyes españolas: El principio de la estatización de la enseñanza; de carácter público; de su uniformidad; y el principio de la competencia originaria a favor del órgano legislativo; y los otros principios, como el de la universalización, el de la gratuidad y el de la libertad, ya están en vigor y se recogerán con mayor extensión en las leyes futuras del estado, como vamos a ir viendo brevemente.

C) *Hacia el establecimiento del primer plan general de instrucción pública de Jalisco*

Hasta llegar a la aprobación por el Congreso estatal del primer plan general de instrucción pública, hubo que pasar por varias y graves vicisitudes, entre ellas por la suspensión de la Universidad y del Colegio de San Juan.⁵²

No es el momento para detenerse sobre las causas de tan grave medida de extinción. Cabe, desde luego, precisar que no se interrumpió el sistema mismo de clases, pues el artículo 3 del decreto de extinción decía que “continuarán dando la enseñanza los actuales profesores en clase de interinos bajo el mismo sistema que los rige

⁵¹ Véase en *Colección de decretos, circulares y órdenes...*, ya citado, t. I, p. 357.

⁵² Esta suspensión, más que nada, era para facilitar la ordenación del sistema estatal de educación; la cual se hará efectiva por el Plan General de Constitución Pública del 29 de marzo de 1826, ya que según este Plan, habría en el estado un *Instituto del Estado*, para el desarrollo de lo que allí se llama cuarta clase de enseñanza.

mientras se aprueba el plan general de estudios". Este decreto de extinción es del día 18 de enero de 1826.

El decreto que aprobaba el plan, trae la fecha del día 29 de marzo del mismo año, de manera que la suspensión y del establecimiento conocido como de San Juan, no fue, en el fondo, sino una medida que formaba parte del mismo plan o tendente a facilitar la implantación de dicho plan, en el cual ya no se habla de universidades, sino del Instituto del Estado.

a) Los principios fundamentales del Plan

Basta leer los cinco primeros artículos para apreciar la forma en la que se recogen todos los principios fundamentales que traía la Constitución de 1812 y el Plan español de 1821. Veamos:

Artículo 1. La enseñanza costeadada por el Estado será pública, gratuita y uniforme.

Artículo 2. Serán también uniformes los libros elementales destinados a la enseñanza.

Artículo 3. La enseñanza pública se dará en lengua castellana.

Artículo 4. Esta enseñanza durará los doce meses del año.

Artículo 5. La enseñanza privada quedará absolutamente libre de inspección del Gobierno, el cual no ejercerá sobre ella otra autoridad que la indispensable para impedir que se enseñen máximas contrarias a las leyes.⁵³

b) Sobre los cuatro niveles de la enseñanza

El Plan que analizamos estableció cuatro niveles de educación: uno municipal; otro departamental; el tercero, cantonal; y el cuarto, propio de la capital del Estado y el referido al Instituto del Estado.

La primera clase de enseñanza debía darse en todos los pueblos del estado (artículo 7); en escuelas que se llamarán "municipales" (artículo 8). En estas escuelas se enseñará, como lo preveía el artículo 260 de la Constitución, que ya conocemos, a leer y escribir bien, las reglas elementales de la aritmética, un catecismo religioso, moral y político (artículo 9). En el concepto de pueblo se incluye a las rancherías, haciendas y demás lugares (artículo 10).

⁵³ Véase en la *Colección de decretos, circulares y órdenes...*, ya citado, t. I, pp. 266-267.

La segunda clase de enseñanza se dará en todas las capitales del departamento, o en los lugares “más centrales”, a juicio del Congreso (artículo 14); se llamarán escuelas departamentales (artículo 15). En estas escuelas se enseñará el dibujo y la geometría práctica (artículo 16); los ayuntamientos del departamento proporcionarán los gastos necesarios para el establecimiento y conservación de las mismas (artículo 17).

La tercera clase de enseñanza es la que se iba a dar en las capitales de cantón (artículo 20); de manera que esta clase de escuelas llevaría el nombre de “escuelas cantonales” (artículo 21), en ellas se enseñarán las matemáticas puras (artículo 22) y serán costeadas por los departamentos del cantón correspondiente (artículo 23).

La cuarta clase de enseñanza, únicamente era la que debía de darse en la capital del Estado (artículo 26); y estará a cargo del “Instituto del Estado” (artículo 27); el cual contará con las siguientes secciones: primera, de matemáticas puras “en toda su extensión”; segunda, gramática general, castellana, francesa o inglesa; tercera, lógica, retórica, física general y geografía; cuarta, química y mineralogía; quinta, botánica; sexta, derecho natural, político, civil y constitución general y la del estado, etcétera, hasta la undécima sección (artículo 28).

c) Sobre la Junta Directiva de Estudios

Este sistema de educación contemplaba la presencia de una junta directiva de estudios, como autoridad máxima de los cuatro niveles de enseñanza. Estaba formada por un presidente, nombrado por el gobierno y por los once directores, por así decirlo, de cada una de las once secciones que tenía el Instituto del Estado.

d) Sobre los fondos

Los gastos de las diversas clases, debían ser sufragados, como queda dicho ya, por los ayuntamientos, por los departamentos, por los cantones y por el mismo erario estatal. Los fondos existentes de la Universidad y del Colegio de San Juan, pasaban al Instituto del Estado.

Se dice en el artículo 57 del Plan que comentamos, que esta clase de gastos eran de los “más indispensables” y por ello el gobierno debía preverlos en sus presupuestos, a fin de que fueran aprobados oportunamente por el Congreso.

e) Sobre el colegio de niñas

Según era costumbre de la época, pervive la limitación respecto a las mujeres, para las cuales debían crearse escuelas públicas en todos los pueblos del Estado, separadas, desde luego, de las escuelas de varones. Estas escuelas serían costeadas por los ayuntamientos respectivos y en ellas se les enseñaría a leer, a escribir, contar, dibujo, y demás labores “convenientes a su sexo”, en palabras del artículo 59 de este Plan.

IV. LA EDUCACIÓN SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

1. *Planteamiento general*

Después de varias grandes vicisitudes, entre las que sobresale la reacción centralista de 1836, las sucesivas Constituyentes de 1842, 1843 y 1847, y los problemas para el Congreso en 1853, se instaló una nueva Asamblea Constituyente, a la cual cupo la suerte de darle al país una de las Constituciones más admiradas por muchos entendidos. Por ejemplo, se suele enaltecer su perfección técnica, así como el espíritu liberal que la anima, sobre todo, respecto de los derechos y libertades del hombre.

Veamos la forma como se enuncia el principio de la libertad de enseñanza por obra de esta Asamblea de 1856-1857. Decía así el artículo 18 del Proyecto:

“Artículo 18. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse.”⁵⁴

Este artículo se presentó a debate durante la sesión del día 11 de agosto de 1856,⁵⁵ y provocó la intervención de Manuel Fernando de Soto; de Balcárcel; de Olvera; de Velázquez, de Ignacio Ramírez, de Lafragua, de Gamboa y de otros más. No existía una especial controversia entre los participantes. De hecho, el artículo fue aprobado por 69 votos frente a 15 que votaron en contra.⁵⁶ Este artículo pasará a ser el artículo 3 del texto definitivo.

⁵⁴ Véase el *Libro de Actas* de este Constituyente, publicado por Francisco Zarco, y reproducido facsimilarmente por la H. Cámara de Diputados, México, 1989, p. 128.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*, p. 143.

2. *Las ideas que se comentan y se debaten*

A) *La libertad de enseñanza, derecho del hombre*

Sobresale, con mucho, en este debate, la idea de que la libertad de enseñanza es un derecho del hombre. Manuel de Soto lo expuso de manera clara y precisa:

“Señores: Cuando la comisión ha colocado el principio de la libertad para la enseñanza entre los derechos del hombre ha hecho muy bien.”⁵⁷ “. . . es preciso que exista la libertad civil y por lo mismo la libertad de la enseñanza; porque la libertad de la enseñanza es una consecuencia de la libertad civil.”⁵⁸

Mata, hablando de esta libertad, afirmaba que:

“Lo que hay que examinar es si conviene al país la libertad de enseñanza, y si es conveniente que todo hombre tenga derecho de enseñar.”⁵⁹

Ignacio Ramírez, recogiendo el planteamiento hecho en 1812, vincula la libertad de enseñanza con la libertad de imprenta:

“Si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho a enseñar y escuchar a los que enseñan. De esta libertad es de la que brota el artículo y como ya está reconocido el derecho de emitir el pensamiento, el artículo está aprobado de antemano.”⁶⁰

Arriaga, por su parte, relaciona la libertad de enseñanza con la libertad de cultos, dice que “la libertad de enseñanza es consecuencia de la libertad de cultos”.

B) *Sobre el contenido de la libertad de enseñanza*

Son varios los extremos que se observan bajo el principio de la libertad de enseñanza: primero, se hace mención al derecho del individuo a recibirla; segundo, se hace referencia al derecho de la familia para escoger el sistema educativo, la institución educativa o a los maestros que quiera para educar a sus hijos; tercero, se hace mérito de la libertad para enseñar; y cuarto, se alude a los derechos de la sociedad y el Estado en esta materia.

⁵⁷ *Idem*, p. 128.

⁵⁸ *Idem*, p. 132.

⁵⁹ *Idem*, p. 140.

⁶⁰ *Idem*, p. 141.

a) Derecho a recibir la educación

El principio de la libertad de enseñanza se entiende como un derecho del ser humano para recibir instrucción y así poder desarrollar sus facultades mentales. Manuel de Soto califica este derecho, como un derecho de las juventudes: la libertad de enseñanza, dice, entraña en sí “los derechos de la juventud estudiosa”⁶¹ y añadía: “Pues bien, la libertad de enseñanza es una garantía para el desarrollo de este don precioso que hemos llamado inteligencia”.⁶²

La libertad de enseñanza es una consecuencia de la libertad civil, por ello se insiste en que debe garantizar esta libertad de enseñanza a fin de poder asegurar que todos los jóvenes, en expresión de Manuel de Soto, tengan la oportunidad de poder desarrollar su inteligencia por el fácil acceso a la enseñanza. Esta libertad es el mejor presupuesto para garantizar ese libre acceso común por parte de las clases pobres. La sociedad “busca el fin, que es el desarrollo de la inteligencia”;⁶³ “nada tampoco le importa a la sociedad el que sea rico o pobre el joven que tenga esa aptitud”.⁶⁴

b) Los derechos de la familia

Durante el debate se insiste en que la libertad de enseñanza debe abarcar y garantizar los derechos de la familia para poder solucionar el sistema de enseñanza que más le convenga, el sistema de enseñanza oficial, o el sistema de enseñanza privada; el sistema de educación escolarizada y formal, o un sistema de educación informal; para poder seleccionar los colegios, etcétera: “Al padre de familia le corresponde primitivamente educar a sus hijos, porque él es el jefe de la asociación más íntima que existe en el Estado”.⁶⁵ La enseñanza es una atribución del padre de familia o de sus delegados.

Este derecho de la familia sólo se contrapone a ciertos derechos que se abroga el Estado, en etapas tiránicas, respecto a los hijos como si éstos “pertenebiesen al Estado”.

“Nosotros —comenta Manuel de Soto— no podemos subordinar de una manera absoluta, los derechos de los padres de familia, a los

⁶¹ *Idem*, p. 128.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Idem*, p. 130.

⁶⁴ *Idem*, p. 136.

⁶⁵ *Idem*, p. 132.

derechos del Estado, ni aun bajo el pretexto de vigilar sobre la moral, porque para nosotros el hogar doméstico debe ser un santuario.”⁶⁶

La esencia de este planteamiento, consistente en esa idea separada de libertad nunca fue puesta en tela de juicio, ni fue objeto de debate. Todos buscaban la forma de garantizar esa libertad, examinando lo que tocaba al individuo, a la familia, a la municipalidad y al Estado.

c) La libertad para enseñar

El planteamiento inicial sobre la libertad para enseñar fue muy catagénico y absoluto: se demandaban la desaparición de la vigilancia del Estado y de la Iglesia; y la exigencia de someterse a ciertos exámenes oficiales o al requisito de poseer, para determinadas profesiones, el título oficial correspondiente.

Prieto era partidario de esta irrestricta libertad. En su opinión, había incompatibilidad entre las dos ideas: la vigilancia del gobierno y la libertad de enseñanza, es querer luz y tinieblas, tener miedo a la libertad.⁶⁷

Más tarde se superó este planteamiento inicial, hubo mayoría de opinión contraria al reconocimiento de una libertad absoluta para enseñar, aceptando la conveniencia de fijarle algunas limitaciones: unos querían que hubieran límites por razones morales; otros aducían razones derivadas de la misma ciencia; otros invocaban temores políticos, relativos, por ejemplo, a fomentar una educación religiosa fanática y contraria a los principios democráticos;⁶⁸ otros afirmaban que debía limitarse por motivo de dogma.

Con todo, la única limitación aceptada por la mayoría, cuyo voto aprobó el texto propuesto, fue la de exigir por parte del Estado que se fijara el requisito de la titulación oficial para el ejercicio de ciertas profesiones. Esta era la opinión de Lafragua, secretario de Gobernación y presente en el debate. Mata y la Comisión de Constitución también había recomendado la necesidad de exigir dichos títulos y la vigilancia del Estado en este preciso supuesto.

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ *Idem*, p. 142.

⁶⁸ *Idem*, p. 140.

d) *Los derechos de la sociedad y del Estado*

Durante el debate se habló mucho de los derechos de la sociedad y del Estado en materia de educación. Nosotros nos preguntamos ¿en qué sentido se habla aquí de la sociedad y del Estado? Conviene precisar bien de qué derecho se trata.

Para empezar, no se está hablando de un derecho tiránico, en el que se creyera que los hijos pertenecen al Estado, en palabras de Manuel de Soto. Este no es el Estado de que se habla. El Estado de que se habla es el Estado liberal, republicano y democrático: “Entre nosotros, republicanos demócratas de corazón y de conciencia”.⁶⁹ Es el Estado al que llega una sociedad organizada por el proceso de la autodeterminación. Es el Estado como instrumento de organización que esa sociedad se da libre y democráticamente, para cumplimentar el fin social, el cual abarca esta materia de la educación. Por ello se habla de “los derechos del Estado” como uno de los contenidos fundamentales de la libertad de enseñanza: ¿en qué consisten estos derechos?

Como ya expusimos, durante el debate se discutieron algunos extremos, sobre los cuales recaía o podía haber intervención estatal, por ejemplo, para determinar qué profesiones requieren el título oficial para su ejercicio.

Ahora bien, otros varios puntos, a los que se extendía el derecho del Estado, ni se discutieron, porque fueron aceptados de antemano. ¿Cuáles eran estos puntos? Uno de estos puntos era el relativo a la competencia por regular la educación, que correspondía a la Federación, por un lado, y por otro, a los estados. Otro punto era el de poder establecer sistemas de educación de carácter oficial, sin limitar la libertad de los particulares, pero sí para complementar esa libertad y, en todo caso, para garantizar el fácil acceso a la educación, al derecho a escoger la educación más apropiada y el derecho a enseñar.

Conviene aclarar que en este debate no se pide salida del Estado del campo de la educación. De manera que cuando se postula una libertad absoluta de enseñanza, se entiende que es una libertad máxima de opciones, o para optar por uno u otro sistema, de entre los varios posibles, aceptando que entre estos sistemas debe estar el oficialmente establecido por el Estado.

⁶⁹ *Idem*, p. 132.

Esto es así, porque la idea que se tenía del Estado es la misma que se tuvo por las Cortes españolas de 1810-1813. Es decir, es una idea fundada en esa otra de la sociedad perfecta e íntegra. Manuel de Soto lo explica muy bien cuando dice:

La libertad de enseñanza entraña también el derecho de los pueblos a la civilización, porque la civilización es imposible sin el desarrollo de la inteligencia.⁷⁰

La libertad de enseñanza es un principio eminentemente civilizador, es un principio que emancipa la inteligencia de la tutela del monopolio, y que derramará la luz sobre la cabeza del pueblo.⁷¹

El pueblo necesita de ese principio luminoso, para marchar rápidamente por la vía gigantesca de la civilización; tiene derecho a él; a nosotros toca consignarlo en la Constitución como sus legítimos representantes.⁷²

La idea del Estado no se opone a las ideas del pueblo, de sociedad o de nación. Los principios de la libertad individual a recibir e impartir educación no se opone a los derechos que el nuevo Estado, democrático y liberal en el sentido del liberalismo de Cádiz, asume como responsable de los servicios públicos, entre los cuales está el de la educación, que es desde esta perspectiva un “derecho social”, en palabras de Manuel de Soto, tantas veces citado.

e) La libertad de enseñanza como una tarea del individuo, de la familia, del municipio y del Estado

En efecto, en el planteamiento de esta Asamblea Constituyente de 1856-1857, queda muy claro que la materia educativa es una tarea de todos, del individuo y de la familia; del municipio y del Estado. He aquí una cita más de Manuel de Soto, explicándonos esta cuestión:

En materia de enseñanza, los intereses del individuo, de la familia, del Estado y de la humanidad son solidarios.⁷³

⁷⁰ *Idem*, p. 134.

⁷¹ *Idem*, p. 136.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Idem*, p. 131.

Todos los hombres son hermanos; el pueblo no es más que una asociación de hermanos; la familia es una sección pequeña de esa inmensa asociación; el individuo es un elemento primitivo.⁷⁴

La inoculación de la ciencia en las masas del pueblo, no puede ser un privilegio, y mucho menos un monopolio, porque es un derecho social.⁷⁵

Al padre de familia o a sus delegados le corresponde primitivamente educar a sus hijos, porque él es el jefe de la asociación más íntima que existe en el Estado.

Si la familia no puede desempeñar este derecho, le corresponde a la municipalidad, porque la municipalidad debe suplir la impotencia, y ayudarla cuando sea necesario a cumplir con sus deberes sociales. Por esto, señores, la municipalidad se encarga de las salas de asilo, de los hospitales, de las casas de educación, y de todos los establecimientos de beneficencia.⁷⁶

Cuando ni la familia ni la municipalidad pueden proporcionar la educación, este derecho le corresponde al Estado, porque el Estado no es más que la suma de las fuerzas individuales, y todas ellas deben contribuir al perfeccionamiento de sus miembros.⁷⁷

Magnífica secuencia. A veces se interpreta el liberalismo de la Constitución de 1857 como un liberalismo opuesto al Estado. Habría que revisar estas opiniones, porque como lo acabamos de escuchar para la materia educativa, la libertad de enseñanza es una tarea de todos y, en particular del Estado cuando ni la familia, ni la municipalidad, por así decirlo, pueden con ella.

3. *Conclusión*

La redacción escueta del artículo 3 de la Constitución de 1857 no basta para entender el magnífico planteamiento que entraña ese mismo principio de la libertad de enseñanza a que dicho artículo se refiere. Es preciso explicarlo recurriendo al debate.

A la luz de las ideas del debate se puede uno dar una cabal explicación del principio de la libertad de enseñanza. Esta libertad debe entenderse, por un lado, como un derecho del individuo al fácil y libre acceso a la educación; por otro lado, como un derecho de la

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Idem*, p. 132.

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ *Ibidem.*

familia para poder escoger la opción que más le convenga para sus hijos; en tercer lugar, hace referencia a la libertad de enseñar sin limitación alguna dentro de los sistemas formales así como en sistemas informales; en cuarto lugar, esta libertad entraña, desde otra perspectiva, la confusión y la conjugación de los intereses del individuo, de la familia, de la municipalidad, del Estado y de la humanidad entera. Se trata de un derecho social que el Estado, en defecto de la familia y de la municipalidad, debe garantizar plenamente, como una cuestión propia del objeto social que le ha sido encomendado.

V. LA EDUCACIÓN SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

1. *Planteamiento general*

Según sabemos, la Constitución de 1917 emerge y se presenta formalmente como un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.⁷⁸ Pues bien, entre las reformas propuestas por Carranza se incluyó la materia de la enseñanza, modificando el texto del artículo 3 de la vieja Constitución liberal de 1857, proponiendo la siguiente redacción:

“Artículo 3. Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.”⁷⁹

El proyecto de Carranza que incluía la reforma arriba transcrita, fue leído ante el pleno durante la sesión del día 6 de diciembre de 1916.⁸⁰ Posteriormente fue objeto de una modificación profunda por parte de la comisión que lo dictaminó, y de un extenso debate, tal vez el debate más apasionado y largo que tuvo lugar en aquella asamblea. El centro del debate fue, aunque ahora nos parece una paradoja, el carácter de “laica”, atribuido a la enseñanza. Como consecuencia de estas álgidas discusiones, se cambió la redacción propuesta por Carranza por la siguiente, que traía el texto originariamente aprobado:

⁷⁸ Véase el *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, México, facsímil, 1989, la cita en t. I, p. 345.

⁷⁹ *Idem*, t. I, p. 345.

⁸⁰ *Ibidem*.

Artículo 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.⁸¹

Esta cuestión estuvo en vigor hasta que en 1934 se presentó una amplia iniciativa para reformar dicho enunciado original, cambiando los conceptos de laicismo por los de una educación socialista. Más tarde sobrevino otra reforma, en 1945, para hacer hincapié en la idea de que fuera la educación democrática y nacionalista, además de medio para el desarrollo armonioso de las facultades del ser humano y para garantizar la convivencia humana.⁸² Vino más tarde la reforma del 9 de junio de 1980, para sumar una fracción nueva, la VIII, por la que se introducen los conceptos de la autonomía para algunas universidades; el principio de la libertad de cátedra y de libre examen y discusión de las ideas. La última reforma, de hace apenas unos meses, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 28 de enero de 1992.

Como se puede apreciar, del enunciado breve y lacónico de la Constitución de 1857 se pasó a un enunciado muy ampliado, que ahora mismo está en vigor y que vamos a tratar de examinar a continuación.

2. Examen de la redacción de 1917

A) Referencia al Proyecto de Carranza

El proyecto de Carranza, en la versión de su artículo 3, ya citada, nos ofrece una doble enunciación de la libertad de enseñanza: por un lado, se acentuaba la idea de ampliar al máximo la libertad de

⁸¹ *Ibidem*. En la sección de apéndices del t. II se publica la edición oficial de dicha Constitución, versión original. La cita en p. V de este apéndice.

⁸² Esta reforma véase en el libro *Los derechos del pueblo mexicano*, México, 1978, t. III, p. 230; véase Barragán, José, "Algunas consideraciones sobre la libertad de enseñanza en la Constitución Mexicana de 1857 y 1917", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIX, núm. 56, mayo-agosto de 1986, p. 452.

enseñanza privada “habrá plena libertad de enseñanza”, se dice. Plena, completa, sin limitación alguna para la enseñanza privada; pero por otro lado, se decretaba una gran limitación, al exigir que la enseñanza oficial fuera laica. Toda la enseñanza oficial debía ser laica.

Este proyecto de Carranza recogía, a su vez, el principio ya conocido de la gratuidad de la enseñanza, que venía desde la Constitución de 1812, como ya sabemos.

B) *Sobre el dictamen*

La Comisión de Constitución al ocuparse del artículo 3 del Proyecto, pasó a cambiarlo por completo. En el fondo suprimió la libertad que había decretado la Constitución de 1857, al exigir que toda enseñanza, sin excepción, debía ser laica.

Se quiso justificar el significado del término “laica” diciendo que equivalía a “científica” o a “racional” en palabras del voto particular de Monzón.⁸³ Sin embargo, al establecer prohibiciones muy explícitas y concretas, claramente se apreciaba que laica era lo opuesto a los sistemas de enseñanza impartida por las religiones y extensivamente a la impartida por toda la iniciativa privada. Toda aquella enseñanza que no fuera laica quedaba prohibida.

Se acentúa en el dictamen la idea de la vigilancia por parte del gobierno, vigilancia que no se limitaba al establecimiento de requisitos para el ejercicio de ciertas profesiones, como se hacía en el texto de 1857, sino que esa vigilancia ahora abarcaría a todos los aspectos de la enseñanza, para verificar y garantizar que fuera efectivamente laica.

Aunque debilitado, se vuelve a insistir en que la enseñanza primaria oficial sería gratuita y, por ello, obligatoria.

Firmaban el dictamen Francisco Múgica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga. El otro miembro de la comisión, Luis G. Monzón optó por redactar un voto particular, pidiendo que en lugar de laica, la enseñanza fuera racional, tratando de combatir los errores, tratando de combatir algunas materias que él califica como erróneas, como eran aquellas relativas a la religión y a las ciencias.⁸⁴

⁸³ Véase, en el *Diario de Debates*, ya citado, t. I, p. 437.

⁸⁴ *Idem*, pp. 437 y 438.

C) *Sobre el debate*

La materia del artículo 3 fue, sin duda, la materia más extensamente debatida. Al leer este debate, nosotros sentimos que aquella asamblea había perdido de vista la revolución de 1910 y los motivos sociales que la provocaron. Al debate asistió el propio Carranza.⁸⁵ Los oradores creyeron que era el tema más importante de todos: “momento solemne, el más grande de todos los que ha pasado la revolución”,⁸⁶ Múgica y Rojas lo calificaban de “suprema importancia, la lucha parlamentaria más formidable”.⁸⁷ Así fue, en efecto, la lucha parlamentaria más formidable, pero no tenía relación alguna con los motivos sociales de la Revolución. Al contrario, tal vez, se estaba abriendo paso hacia la beligerancia religiosa, tal como se escenificaría años más tarde en la guerra cristera.

Se hace énfasis en lo ideológico, en lo que tiene de opinable la educación y se pierde de vista lo básico y lo esencial: enseñar a leer, a escribir y a contar, como se había propuesto desde la Constitución de 1812, precisamente para habilitar a toda la población en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía; fijar con precisión la forma de su financiamiento; aceptar la libertad con amplitud, de manera que el Estado sólo vigile ciertos extremos relativos al ejercicio de ciertas profesiones, etcétera.

D) *Sobre las reformas posteriores*

Por la misma carga de ideologización que ya se traía, en 1934 se procedió a reformar el artículo 3, para cambiar el carácter de esa ideología que ahora será la socialista: “La educación que imparta el Estado será socialista”, la que impartan los particulares será “científica y socialista”. Con todo, esta reforma de 1934 recoge algunos principios que siendo ya tradicionales del constitucionalismo decimonónico, no se habían incorporado expresamente al texto constitucional. Tal cosa sucede con el principio de que la educación es un servicio público; y que éste corresponde por igual a la Federación, los estados y los municipios:

⁸⁵ *Idem*, t. I, p. 435.

⁸⁶ *Idem*, t. I, p. 438.

⁸⁷ *Idem*, t. I, p. 439.

“Corresponde a la Federación, los estados y a los municipios la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación en todos sus tipos y grados.”⁸⁸

Sin embargo, y pese a este enunciado impecable, más adelante se le otorga “al Congreso de la Unión las facultades para unificar y coordinar la educación en toda la república”. Es decir, la educación deja de ser exclusivamente materia de régimen interno de cada estado y pasa a ser una materia de concurrencia de facultades.

El principio de la obligatoriedad y la gratuidad sólo abarcaba la enseñanza primaria. Se acentúa la decidida y fuerte intervención federal en la educación.

No se prevé nada en materia de financiamiento. Más aún, al irse extendiendo el campo de la hacienda federal sobre las estatales y municipales, de hecho, se dejó al descubierto y sin contenido los sistemas tradicionales para el financiamiento de la enseñanza con los fondos del ayuntamiento y los fondos de cada estado. Esta política fiscal terminará ahogando a las haciendas municipales y estatales y, por ello mismo, a todo sistema de financiamiento educativo del país.

Orientación diferente a la socialista, tendrá la reforma de 1945. Ahora se busca un cierto ideal de formación humanista, al decretar que la educación tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, etcétera; se quiere que sea democrática y nacional.

Ahora bien, esta reforma recoge el principio de la redistribución de competencia entre Federación, los estados y los municipios, correspondiendo al Congreso de la Unión hacer la distribución efectiva en esos tres niveles; así como el regularla para que sea uniforme y haya la coordinación deseada. También se recoge al principio de la obligatoriedad de la educación primaria; se amplía el principio de la gratuidad “a toda la educación que el Estado imparta”. Subsisten las prohibiciones en contra de las religiones y sus corporaciones y ministros de culto. Y el Estado se reserva discrecionalmente la facultad para otorgar la validez a los estudios hechos en planteles particulares.

Otra reforma importante tuvo lugar en 1980, por la que se adiciona el párrafo VIII al artículo 3, para consagrar los principios de la autonomía universitaria y de libertad de cátedra fundamentalmente, introduciéndose en el sistema educativo federal y en el estatal, nove-

⁸⁸ Véase en el libro *Los derechos del pueblo mexicano*, ya citado, t. III, p. 220.

dosos conceptos sobre su capacidad de autogobierno interno de esta clase de universidades autónomas, así como sobre la libertad de formación de sus programas y planes de estudio y todo lo relativo a su administración académica.

Por último, cabe mencionar en este breve repaso de las reformas hechas al artículo 3 constitucional, la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del día 28 de enero de 1992 por lo que se vuelve a insistir en el viejo calificativo de que debe ser laica la educación oficial y se liberalizan las severas prohibiciones existentes para las iglesias y demás corporaciones religiosas en la materia. Esta liberalización, como todos sabemos, fue efecto de las reformas hechas a la materia de las relaciones de Estado y las iglesias, previstas en el artículo 130 especialmente.

VI. A MODO DE RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

Como hemos señalado brevemente, la Asamblea de 1917 restringió mucho el principio de la libertad de enseñanza, al exigir que ésta debía ser laica y al establecer ciertas prohibiciones concretas, muy severas, a los particulares y, especialmente a las religiones, apenas superadas —y no del todo— por la última reforma de enero de 1992. Todo ello frente al generoso planteamiento histórico hecho desde 1812.

La competencia constitucional en esta materia sufrirá también cambios importantes como consecuencia de las reformas, una de 1921 y sobre todo por la de 1934. Hasta entonces la materia educativa era privativa, por un lado, de la Federación en el distrito y territorios federales, y, por otro lado, de los estados: sujetándose ambos sistemas al principio de la libertad de enseñanza; a su carácter de servicio público estatal y al principio de la gratuidad. Después de esta reforma se amplió enormemente la competencia federal, no sólo para extender su sistema por el interior de los Estados, sino inclusive para fijar la efectiva distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios y, lo que es más grave, para uniformar y coordinar la educación estatal. Se restringe, pues, la originaria competencia exclusiva que tradicionalmente tenían los Estados.

Cierto que cabe destacar el principio de elevar a rango constitucional, con autonomía independiente de la Federación y de los estados, la competencia municipal en materia de enseñanza, esta es una

gran novedad, de enormes posibilidades si se dotara a estos municipios del correspondiente presupuesto suficiente para atender puntual y cabalmente esta encomienda superior.

Por otro lado, es notoria la ausencia, desde la Constitución de 1857 de un capítulo, o título especial relativo al financiamiento de la educación, tal como lo traían las Constituciones de 1812 y las primeras que se dieron los estados, como sucedía con la de Jalisco de 1824.

Ahora bien, nada importaría esta ausencia si, por otro lado, el sistema de imposición y tributación federal no se hubiera extendido tanto y tan profundamente sobre la riqueza de estados y municipios, concentrando la recaudación e inhibiendo la imposición y la tributación estatal y municipal. Es decir, dejando sin fondos efectivos a los estados y municipios, que se encuentran imposibilitados para financiar sus sistemas educativos. El problema del financiamiento es, sin duda, uno de los problemas más graves de todos los que enfrenta la educación en México, sobre todo, como es natural, la educación oficial estatal y municipal.

Tampoco es lo suficientemente explícito el principio de que la educación es un servicio público estatal de los más importantes y fundamentales. Un servicio público federal, estatal y municipal, por decirlo parafraseando la asignación de la competencia que se hace en el artículo 3 constitucional.

Como consecuencia, la Federación, los estados y municipios deberán garantizar, no sólo el fácil y libre acceso a los sistemas oficiales de enseñanza, sino que debe garantizarse su gratuidad, tal como se decretó desde la Constitución de 1812 y el reglamento de 1821.

En efecto, si tomamos en cuenta las últimas estadísticas oficiales a las mismas estadísticas publicadas por el Pronasol, nos encontramos que la inmensa mayoría de los mexicanos son pobres y son pobres de solemnidad, lo cual significa que jamás podrán tener acceso a sistema alguno de educación si es que la Federación, los estados y los municipios no les garantizan la gratuidad de este servicio público.

La situación presente es mucho más grave que eso, debido a los efectos directos de la crisis que hemos venido sufriendo desde la década de los 80. Según las estadísticas de un grupo de investigadores de Pronasol, publicadas en la *Gaceta* de la UNAM del día 30 de mayo de 1991, el 8% de la población actual es analfabeta y, presumiblemente, lo seguirá siendo toda la vida. Tomando en

cuenta a los analfabetos funcionales —dice— el porcentaje se eleva al 39%. Luego nos ofrece los siguientes datos: el 45% de los niños que entran a la primaria, no la terminan; 30 de cada 100 que inician la secundaria, no la concluyen, y 49 de cada 100 que empiezan estudios superiores, no llegan a su fin; en las comunidades rurales, la deficiencia terminal es aún mayor y, en el caso específico de los albergues indígenas, la proporción de quienes terminan la primaria, no llega al 10%.

Según estos datos, el servicio público de la educación no sólo deberá seguir siendo gratuito, sino que deberá pensarse en el otorgamiento de becas-salarios escolares, para que los educandos puedan costearse los demás gastos que implica su escolaridad, tal como se hace en muchos países europeos. Sería muy útil que se estableciera, en las leyes federales y, en su caso, las estatales, la obligación de destinar un porcentaje mínimo de su presupuesto anual a la educación, que no deberá ser menor de lo recomendado por la UNESCO; así como la necesidad de fijar reglas claras y explícitas sobre el financiamiento alterno de las universidades y especialmente respecto a la asignación de los subsidios federales y estatales, para terminar con la arbitrariedad de tales asignaciones.