

Facultades del Congreso de la Unión
en Materia de Educación Pública

FELIPE TENA RAMÍREZ

PRESENTACION

LA REVISTA Jurídica se honra en presentar a sus lectores un artículo del Sr. Lic. Felipe TENA RAMÍREZ acerca de las facultades del Congreso de la Unión en materia de educación pública en México. Dicho artículo formará parte, como capítulo XXI, de la 12a. edición de la obra del Lic. TENA "Derecho Constitucional Mexicano", próxima a aparecer. *

Los lectores de esta revista podrán disfrutar, anticipadamente, de uno de los estudios jurídicos más interesantes y valiosos acerca de la educación pública en México.

Demasiado conocidas son la personalidad y las obras del licenciado TENA RAMÍREZ para que necesiten una presentación. Jurista de cepa, catedrático destacado, orador elocuente, escritor castizo, pero más que eso, hombre de absoluta probidad, heredó de su padre, don Felipe de J. TENA, un gran talento jurídico, una seriedad absoluta en la investigación científica y el estilo claro y elegante que campea en sus obras. Su paso como catedrático de Derecho Constitucional en la U.N.A.M., y como funcionario del Poder Judicial de la Federación —Secretario de Estudio y Cuenta, primero, y Ministro, después— dan testimonio de su capacidad jurídica y de su alta valía intelectual.

El artículo que ahora ofrecemos a nuestros lectores es una buena muestra de las cualidades mencionadas. El tema de la educación pública en México es por demás polémico y espinoso. En pocos campos como en éste se han volcado las pasiones políticas y los intereses sectarios. Y el apasionamiento ideológico ha restado claridad, precisión y orden a la técnica constitucional.

El Lic. TENA RAMÍREZ advierte con pulcritud y honradez, que él no va a tratar el punto dogmático-constitucional de la educación, sino exclusivamente el de la parte orgánica de la Ley Fundamental. Separa conceptos, precisa términos, pule expresiones. Se ciñe a una metodología estricta. Y eso es ya un gran mérito de su exposición.

Pero si procede con rigor científico, no por ello deja de señalar con firmeza y valentía los errores e incoherencias de nuestra legislación constitucional. A lo largo de su exposición aparecen diáfananamente las graves deficiencias de nuestros textos constitucionales. A defectos de lógica y de gramática vienen a añadirse, por desgracia, las fallas legales que han propiciado un centralismo absorbente y opresor en materia de educación. Y

* Ello explica el orden de numeración de los párrafos, y el que las referencias a la obra mencionada se hagan como remisiones internas.

una ruptura del equilibrio federal, que implica un retroceso en el proceso de democratización de la vida pública en México.

Para todos los que desean que se fortalezca un sano federalismo, una auténtica democracia y una genuina expresión de las aspiraciones, tradiciones y costumbres populares en los textos constitucionales de México, no dejará de ser decepcionante la legislación actualmente en vigor —los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de la Constitución, y la Ley Reglamentaria de la Educación Pública— por sus contradicciones, imprecisiones e incoherencias. Y mucho más por las prácticas centralistas y totalitarias a que ha dado lugar.

Pero el Lic. TENA RAMÍREZ no termina su estudio con pesimismo. Propone, con prudente realismo, algunas soluciones. Sabe que está lesionado el sistema federativo y señala posibles caminos de mejora a través de la desconcentración administrativa. Y más que eso: expresa su fe “en un orden jurídico supremo” ante el cual se inclina y se inclinará siempre con respeto.

Deseamos también, con el eminente constitucionalista, que superadas ya las luchas ideológicas, se logre en un futuro cercano una mejor distribución de la función educativa en México, mediante una correcta aplicación de los principios de solidaridad, subsidiariedad y desarrollo, que inspiran a toda acertada y justa Teoría Política.

HECTOR GONZÁLEZ URIBE.

Facultades del Congreso de la Unión en Materia de Educación Pública

SUMARIO: 122. La instrucción pública bajo la Constitución de 57. 123. La obra del Constituyente de 17. 124. La reforma de 1921. 125. Sus derivaciones en la práctica. 126. Las reformas de 1934 y de 1946. 127. La ley reglamentaria de 1942, en el aspecto constitucional. 128. Los convenios de coordinación. 129. La reforma de 1966. 130. La absorción por los órganos federales de la función educativa.

122. LA INSTRUCCIÓN pública ha librado una de las luchas más dramáticas, entre las varias en que se ha empeñado la historia de la nación. Nos corresponde abordarla en el aspecto constitucional.

La Constitución de 57 la ignoró. Allí no había, por tanto, cuestión constitucional alguna. Cuando abriéndose paso por entre las ideas de la época que repudiaban la intromisión del Estado en la enseñanza, el Presidente Juárez expidió, en uso de las facultades de que se hallaba investido, las leyes orgánicas de instrucción pública de 1867 y de 1869, hubo de limitar el ámbito de su vigencia al Distrito Federal, pues el Congreso de la Unión carecía de facultades federales en la materia. Y cuando en 1905, el Presidente Díaz creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tuvo que encomendarle tan sólo la instrucción pública en el Distrito y Territorios Federales, no obstante que como secretaria del despacho le correspondían “los negocios del orden administrativo de la federación” (art. 86 de la Constitución de 57).

123. En el informe que presentó ante el Congreso Constituyente, al hacerle entrega del proyecto de reformas a la Constitución, el Primer Jefe Venustiano Carranza dedicó somera referencia al “empeño en difundir la instrucción por todos los ámbitos sociales”. En la Constitución aprobada, el que había sido en su turno debatido texto del art. 3o., quedó al fin como un precepto que, al establecer las características constitucionales de la enseñanza impartida por el Estado y la primaria, elemental y superior de los establecimientos particulares, daba por cierto que existían “establecimientos oficiales de educación”, aparte de “los establecimientos particulares”, de donde podía inferirse que el poder público atendería la función educacional, aunque no en forma exclusiva; por lo demás, no se planteaba ninguna distribución de funciones entre los órganos centrales y los estados-miembros.

Como una novedad de la Constitución de 17, la entonces frac. XXVII del art. 73 facultó al Congreso “para establecer escuelas profesionales... y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”. Cabe observar que en este tipo de establecimientos, el precepto instituía una doble concurrencia: la de los particulares con el poder público y, dentro de este último, la concurrencia federal con la estatal. Por lo que hace a la primera, el desiderátum consistía en que los particulares llegaran a asumir íntegramente la función educativa, de suerte que sólo como temporal y supletoria procedía admitirla dentro de la actividad del poder público. En cuanto a la segunda, la frac. XXVII autorizó la libre e indiscriminada concurrencia de la federación con las entidades federativas.

Lo expuesto permite concluir, por vía de síntesis, que en la Carta de Querétaro se consagró la participación del poder público en la enseñanza, tanto por lo que hacía a los tipos que mencionaba el art. 3o. (primaria, elemental y superior), cuanto a la clase de enseñanza (profesional) y a los institutos de cultura superior a que se refería la frac. XXVII del art. 73. En todo caso la participación del poder público en la enseñanza podía ser compartida por los particulares, por más que en los tipos regulados por el art. 3o. se imponían a aquéllos direcciones determinadas. La concurrencia de la tarea educativa entre los órdenes federal y local era tácita en el art. 3o. al no otorgarse explícitamente a ninguno de los dos, y constaba expresamente en la frac. XXVII del 73.

La circunstancia de que la federación no retuviera en competencia exclusiva ninguna facultad en materia de enseñanza, hacía inútil la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que desde su creación en 1905 no se justificaba técnicamente. La asamblea de Querétaro la suprimió en el art. 14 transitorio de la Constitución, a pesar de no haberlo propuesto así el proyecto del Primer Jefe.

124. Con el estímulo de José Vasconcelos y el apoyo de Alvaro Obregón, la educación pública recibió en México su primer impulso serio.

Cuando Vasconcelos tomó posesión de la rectoría de la Universidad Nacional en 1920, declaró que “no es posible obtener ningún resultado provechoso en la obra de la educación del pueblo, si no transformamos radicalmente la ley que hoy rige la educación pública, si no constituimos un ministerio federal de Educación Pública”¹. El proyecto que entonces se

¹ Boletín de la Universidad. Órgano del Departamento Universitario y de Bellas Artes. IV época. Tomo I, pág. 7.

enunció no se detuvo en la transformación de las leyes secundarias, sino que se adentró en el campo constitucional. Así fue como en su informe ante el Congreso, al abrirse en período de sesiones extraordinarias el 7 de febrero de 1921, el Presidente Obregón se refirió a lo que en el lenguaje no rigurosamente jurídico de Vasconcelos recibió el nombre de “federalización de la enseñanza”, y a la creación de la Secretaría de Instrucción Pública, medidas ambas que para adoptarse requerían reformas constitucionales y que estaban destinadas a enfrentarse “al problema vital de intensificar la cultura del pueblo por cuantos medios estén al alcance del Estado”².

Las reformas constitucionales, publicadas el 8 de julio de 1921, se refirieron, una de ellas, a la entonces frac. XXVII del art. 73 para dotar al Congreso de las nuevas facultades en materia educativa, y la otra al art. 14 transitorio, con objeto de tildar en el mismo la supresión, acordada por el Constituyente, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Como consecuencia de esta última reforma se pudo crear, el 5 de septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública.

La llamada “federalización de la enseñanza” que se atribuyó a la frac. XXVII del 73, fue una expresión excesiva al aplicarse a una reforma que no se ajustó al rígido esquema del art. 124, conforme al cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Y es que el tema de la educación pública no quedó sustraído íntegramente del haber jurídico de los Estados para transferirlo a la federación, sino que la reforma delimitó los campos, al conceder a esta última sólo una competencia circunscrita y dejar a salvo la potestad de los estados para legislar en lo no otorgado limitativamente a la federación. Si se quiere hablar de la entonces federalización de la enseñanza, hay que entenderla como restringida y parcial y atribuir a la expresión que Vasconcelos divulgó en su época, un propósito proselitario y político, que no cuidó del fondo jurídico.

Por fortuna el léxico que entonces se empleó no trascendió de la literatura política al texto de la reforma constitucional. Lejos de ello, la reforma de 21 significó un acierto técnico, dentro del marco de excepción por ella consagrado y que consistía en hacer partícipes en la regulación de una misma materia a los dos órdenes generalmente excluyentes entre sí, como son el federal y el local.

Era cierto que, en términos de generalidad, la federación y los estados podían legislar sobre educación pública. Sin embargo, esta co-participación

² Informe de Obregón, en “Los Presidentes de México ante la Nación”; México, 1966; Tomo III, pág. 423.

no era indefinida y arbitraria, sino que dentro del concepto general de “educación pública” la reforma de 21 cuidó de señalar las facultades de cada uno de los dos órdenes. Después de consignar la facultad del Congreso de la Unión para establecer toda clase de escuelas así como institutos concernientes a la cultura general, la reformada fracción XXVII agregaba como facultad del mismo Congreso la de “legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”, con lo cual la reforma no hizo otra cosa sino dotar a un solo titular de dos facultades que tendrían que ir en compañía, como eran la de establecer por cuenta propia centros de enseñanza y la de legislar acerca de la enseñanza en ellos impartida. Congruente con lo anterior, la reforma reconocía idéntica facultad a los estados, pues a su potestad de crear escuelas debía corresponder la de legislar sobre las mismas³.

Sólo resta señalar que las facultades coexistentes aunque no mezcladas de las dos potestades, tenían de común los principios que señoreaban la enseñanza, consignados en el art. 3o. y que imponían el laicismo tanto en los establecimientos oficiales de cualquier grado, cuanto en la enseñanza prima-

³ En el primer párrafo de la Fracc. XXVII, la reforma hablaba claramente de las dos facultades conexas de la federación, como eran, por una parte, “la de establecer, organizar y sostener en toda la República” las instituciones educativas que enumeraba, y, por la otra, “la de legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones”, es decir, las de la federación.

En su segundo párrafo, la Fracc. XXVII reiteraba lo expuesto en la anterior: “La federación tendrá jurisdicción sobre los planteles *que ella* establezca, sostenga y organice”, con lo cual no podía significarse otra cosa sino que sobre dichos planteles la jurisdicción federal excluía la local; pero a la vez sólo sobre los mismos y no sobre los de los estados operaba la referida jurisdicción federal, por ser tal el sentido de las facultades expresas de los Poderes federales.

A la luz de lo expuesto debe entenderse el párrafo que continúa el anterior: “...sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para *legislar* sobre el mismo ramo educacional”. Aunque este último párrafo adolece de cierta ambigüedad, no cabría interpretarlo sino en el sentido de que los estados pueden legislar sobre el ramo educacional por lo que mira a los planteles que ellos establecieron, ya que a la federación correspondía legislar sobre los suyos propios, según categóricamente lo previene en su primera parte el precepto comentado. De esta suerte era la Constitución misma y no el Congreso de la Unión la que deslindaba los campos federal y local, por lo que en materia educativa la concurrencia se daba únicamente dentro del tema general de la educación pública, no en cuanto al ámbito concreto de cada competencia. Diferenciábase así de otras dos facultades federales que ya hemos mencionado, como eran la salubridad general de la República y las vías generales de comunicación con relación a las cuales incumbe al Congreso determinar en la ley secundaria el concepto de *lo general*, es decir, de lo federal. Habría de diferenciarse la reforma de 21, especialmente, de la dirección a seguir por la próxima reforma en la misma materia educativa, que habremos de considerar más adelante.

ria, elemental y superior impartida en los establecimientos particulares, además de someter a las escuelas primarias particulares a normas que, por una parte, prohibían la intromisión en ellas de corporaciones religiosas o ministros de algún culto y, por la otra, imponían a las autorizadas la sujeción a la vigilancia oficial.

125. El esquema constitucional así trazado por la reforma de 21, iba pronto a someterse a los requerimientos prácticos, por un lado en cuanto a las relaciones de la federación con las entidades, por el otro respecto al manejo de la función educativa en lo que le pertenecía a la federación.

La experiencia confirmó lo que estaba a la vista de todos, según era la extrema penuria de los estados, que los imposibilitaba para llevar a término por sí solos una labor eficiente en la materia. Su autonomía, que dentro de los cuadros constitucionales era intocable, tendría que ser auxiliada con los recursos de la federación, si se quería que participaran con éxito en la tarea que la reforma reclamaba de todos. La ayuda económica a los estados se tradujo desde el principio, en un medio de intervenir en ellos la federación, como lo expresó en esos tiempos el Presidente Obregón en su informe del 10. de septiembre de 1922, a un año apenas de la creación de la Secretaría del Ramo. La ayuda se hizo constar en contratos o se concedió por medio de subsidios. Excepto cinco estados, con todos los demás se celebraron convenios.⁴ A cambio del auxilio financiero otorgado, y como condición del mismo, la federación impuso desde entonces direcciones a la enseñanza impartida por los estados, con menoscabo de la autonomía que la Constitución no les negaba.

En cambio, la actividad directa de la federación, en ejercicio de su facultad constitucional para establecer y sostener por su cuenta centros de enseñanza, se organizó desde luego en forma eficaz, mediante la designación de delegados federales en cada una de las entidades federativas.⁵ En principio

⁴ Bajo el rubro de "acción federal en los estados", Obregón asentó lo que sigue en su Informe Presidencial de 1923: "La forma en que la Federación interviene en los Estados con relación a la enseñanza, es celebrando con dichas Entidades contratos a virtud de los cuales, destina para ellas determinadas sumas de dinero que se emplearán en las escuelas... que también se determinan: otras veces las sumas se proporcionan en forma de subsidios, ya mensuales, ya anuales". "Los Presidentes..."; Tomo III, pág. 520.

⁵ En su Informe de 10 de septiembre de 1923, Obregón expuso: "...en cada una de las Entidades federativas se han fundado varias instituciones de educación... Para atender esta enseñanza que imparte la Federación, se han nombrado delegados que residen en los distintos Estados de la República; en los Territorios tienen tal carácter los gobernadores". "Los Presidentes..."; Tomo III, pág. 577.

su misión debía cumplirse únicamente respecto a los establecimientos educativos federales, pero los delegados pronto iban a ejercer también el control sobre la enseñanza local, propiciado por el apoyo financiero procurado por la federación a los estados.

Las mermas que la realidad impuso a la autonomía local en la materia educativa, configuraron desde los inicios de la reforma de 21 un sistema empírico, dentro del cual las entidades estaban dirigidas por la federación. De este primer ensayo habría de sobrevenir la influencia federal, llamada a abarcar la posterior evolución de la enseñanza pública en el país.

126. El 13 de diciembre de 1934 se publicó una reforma a los artículos 3o. y 73, fracción ahora XXV, correspondiente a la antigua fracción XXVII que hemos venido mencionando, la cual por supresión de las dos que inmediatamente la precedían pasó a ocupar el lugar de la XXV, según se publicó el 20 de agosto de 1928.

La reforma de 34 contenía dos temas, claramente diferenciables entre sí. El primero se refería a las nuevas características ideológicas que la reforma imponía a la educación, así como a las taxativas y la vigilancia de la impartida por los particulares en ciertos tipos y grados. El segundo tema miraba al papel asignado a la federación y a los estados en la función educativa y de él se ocupaba la frac. XXV del art. 73. Consideramos que este segundo tema es el único que corresponde a nuestro estudio de la parte orgánica de la Constitución, por lo que sólo a él prestaremos atención, ya que el primero pertenece a las garantías individuales. Sin embargo, queremos aclarar que en el art. 3o. no se contiene exclusivamente la garantía individual de la enseñanza y sus modalidades, sino que el precepto incursiona también en la parte orgánica, por lo que en este aspecto sí nos compete su examen, como lo veremos más adelante. Al mismo tiempo hemos de observar que la reforma de 1934, fue objeto a su vez de modificación mediante la de 30 de diciembre de 1946, que es la vigente, pero esta última afectó al art. 3o. sólo en lo que tiene de garantía individual, no así a sus disposiciones en materia orgánica constitucional, ni tocó para nada la frac. XXV del 73. En tales condiciones, el estudio que vamos a emprender tomará en cuenta la reforma de 1934, inalterada por la de 46 por lo que hace a las disposiciones acerca de la competencia de los poderes federales y locales en la materia de la educación pública.

Conviene, ante todo, tener a la vista los textos que nos proponemos comentar, adecuándolos a las contingencias de que han sido objeto en el transcurso del tiempo. Si, como hemos visto, la reforma de 46 no menoscabó la frac. XXV (entonces XXVII) del art. 73, en cambio la de 13 de enero

de 1966 introdujo una adición al precepto indicado, que no alteró en nada el sistema existente, sino que se redujo a atribuir al Congreso de la Unión una facultad nueva. A continuación damos el texto actual (año de 1973) de la frac. XXV y en él indicamos el origen cronológico de sus diversas partes:

“El Congreso de la Unión tiene facultad:

“XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”; (hasta aquí la reforma de 1921, con el único agregado en 1934 de mencionar las escuelas prácticas de minería, además de las ya incluidas de agricultura)

“para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional;” (Reforma de 13 de enero de 1966)

“así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.” (Reforma de 1934)

En cuanto al art. 3o., mantiene idénticas las reglas de distribución de la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, tal como las estableció la reforma de 34, que en este punto no fue afectada por la de 46. El párrafo correspondiente, que ahora lleva el número VIII, dice así:

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

Con el fin de organizar nuestra exposición, hemos de hacer de lado el párrafo VIII del art. 3o., que acabamos de transcribir, el cual incurre en mera repetición de lo que dispone en su parte relativa la frac. XXV del art. 73, que también hemos copiado. La única disposición aparentemente exclusiva de dicha frac. VIII, es la que se refiere “a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”, disposición del

todo superflua, pues no cabe suponer que sin ella el legislador estaría impedido de sancionar a los funcionarios que desacataran los mandamientos legales. Por inútil, por ocupar entre las garantías individuales un lugar que no le corresponde y por tener asignado el suyo propio en el sitio adecuado de la parte orgánica, como son las facultades del Congreso, el párrafo VIII del art. 3o., no debió sobrevivir en la reforma a fondo de ese artículo que llevó a cabo el constituyente de 46. Por lo que a nosotros toca, nos bastará con referirnos en nuestro comentario a la frac. XXV del art. 73.

En su primera parte, ese mandamiento atribuye al Congreso de la Unión una facultad que por su naturaleza pertenece al Poder Ejecutivo, como es la de establecer, organizar y sostener en toda la República las escuelas e institutos que enumera. De fijo no le toca al Congreso, sino al Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública, el manejo concreto de los planteles educativos, función típicamente administrativa, que ni siquiera imaginamos que pudiera ser desempeñada por el órgano legislativo.

El precepto adquiere sentido con el párrafo que le sigue: “y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”. La enumeración que de establecimientos de educación y de investigación se hace en el primer párrafo, cabe entenderla, a la luz del segundo, como indicativa de la materia acerca de la que puede legislar el Congreso de la Unión. La facultad se extiende a toda la República, pero solamente se ejercita respecto a los planteles de la federación, ya que la facultad federal no desplaza la de los estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues, una doble jurisdicción en la impartición de la enseñanza por el Poder Público: la jurisdicción federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales; y la jurisdicción estatal, o estadual ⁶, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles que el respectivo estado sostiene.

⁶ En México acostumbramos aplicar el adjetivo *estatal* lo mismo a lo perteneciente al *estado* en su sentido amplio de representación jurídica de la nación, que a la entidad federativa, así llamada en el sistema federal. Una tendencia, que acaso se ha originado en Sudamérica, quiere reservar para esta segunda acepción el vocablo *estadual*, con objeto de salvar así la ambigüedad en el uso de un solo término para dos conceptos evidentemente distintos.

La décimonovena edición del Diccionario de la Academia Española (1970) no da cabida al término *estadual*, sino sólo a *estatal*, que definido como “perteneciente o relativo al Estado”, envuelve por ello la doble y equívoca acepción a que antes nos hemos referido. En cambio, esa última edición del diccionario oficial admite como novedad la rara palabra *estadidad*, oriunda de Puerto Rico, con el significado de “condición de Estado federal”, un vocablo que aquí mencionamos como ejemplo

La federalización de la tarea educativa, aunque restringida, la hizo posible la reforma constitucional de 21, como hemos visto, pero la concurrencia que de allí surgió, inspiró con el tiempo la conveniencia de instituir un regulador, que distribuyera, unificara y coordinara la educación en toda la República. A tal finalidad respondió la reforma de 34, que por ello implicó una innovación en nuestra técnica constitucional.

La triple tarea de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, la encomendó la reforma de 34 al Congreso de la Unión a manera de regulador en función legislativa. De este modo, desde el año de 21 hasta antes del de 34 las entidades federativas gozaron constitucionalmente de una auténtica autonomía en la materia, que les permitía, dentro de su jurisdicción, determinarse por medio de sus constituciones, de sus leyes y de sus actos administrativos. Mas a partir de 34, la autodeterminación de las entidades ha quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión. El cometido que le asigna la frac. XXV es el de "unificar y coordinar la educación en toda la República", expresión que gramaticalmente no soporta la compañía de dos verbos excluyentes entre sí, como son *unificar*, que quiere decir hacer de varias cosas un solo todo, y *coordinar*, cuyo significado consiste en ordenar entre sí varias cosas, que no por ello pierden su individualidad. Mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente. Ante el léxico poco vigilado del legislador de 34, todavía en vigor, el jurista tiene que buscar la conciliación de los dos vocablos dentro del contexto del precepto. Y de este modo habrá de entenderse que el verbo *unificar* no lo empleó el redactor del artículo en el sentido de implantar por el Congreso, centralizándola, una sola educación pública en todo el país, con expulsión de las entidades federativas en la tarea común a que las había convocado la reforma de 21. Por encima de la unificación centralizadora de la enseñanza, a que conduciría el vocablo totalizador aisladamen-

del escaso celo que a veces se pone en la selección de neologismos, cuyo ingreso al idioma deberían presidir por igual el rigor del significado y le intachable casticismo.

Puede pensarse en la conveniencia de acoger el término *estadual* u otro semejante, como referido a entidad federativa, a fin de reservar el acostumbrado *estatal* para el alcance más amplio que hemos señalado. Pero no dejemos de reconocer que esa dicotomía en el uso de ambos vocablos sería en cierto modo convencional, ya que las dos palabras, por tener un común origen etimológico, inducirían a confusión a quienes no se hallaren al cabo de su significado convencional: *estatal* deriva directamente del latín *status*, que denota *estado* en cualquier sentido, mientras que *estadual* procede de la misma raíz, nada más que a través del español *estado*, palabra también ambivalente.

te considerado, otros elementos del mandamiento constitucional hacen prevalecer la idea de coordinación, como vamos a verlo. Pero también habremos de observar que la unificación, en el sentido de centralización, ha acabado de hecho por ganar la partida a la coordinación, más allá de cualquier interpretación jurídica.

En pos de la finalidad indicada de “unificar y coordinar la educación nacional en toda la República”, el precepto constitucional que comentamos dota al Congreso, como un medio de alcanzar aquel objetivo, con la facultad de dictar “leyes encaminadas a *distribuir* convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa”. Distribuir la función educativa entre varios titulares, es todo lo contrario a unificarla en sentido estricto; en cambio, el reparto que asigna una porción funcional a cada uno de los titulares, es a todas luces compatible con una cooperación armónica de los mismos, que es en lo que consiste la coordinación.

Consideramos que con esos elementos interpretativos podremos aclarar el texto no del todo afortunado de la frac. XXV, en el sentido de que el Congreso de la Unión, aunque le está concedida una intervención hegemónica en la educación nacional, debe dejar a salvo un mínimo de autonomía de las entidades federativas, pues de otro modo no cumpliría con su obligación constitucional de *repartir* la función educativa, sino que indebidamente la asumiría en su totalidad, ni tampoco observaría su otro deber constitucional de poner orden y armonía entre las funciones que distribuye, las cuales no por estar *coordinadas* pierden su individualidad.

Distribuir y coordinar el ejercicio de la función educativa de las entidades y municipios, es facultad del Congreso que podríamos llamar centrífuga, pues por ella el centro reconoce atribuciones a la periferia. Pero ocurre que semejante potestad de distribuir y coordinar le es conferida al Congreso también respecto a las aportaciones económicas correspondientes a la educación pública, que deben sufragar la federación, los estados y los municipios. He aquí una facultad centrípeta, pues ya no es el órgano central quien concede facultades, sino el que recauda contribuciones.

Esta facultad del Congreso de distribuir y coordinar la educación pública, no cuenta para su ejercicio con bases objetivas en la Constitución. Del uso de la facultad a través de la ley respectiva, deriva lo que a bien tenga conceder el legislativo federal a las entidades y a los municipios. En cuanto a la potestad de *distribuir*, el adverbio *convenientemente* que la acompaña es la única norma que el precepto suministra al criterio del Congreso, que de este modo se convierte en mero criterio subjetivo, ya que nadie —específica-

mente el Poder Judicial Federal— podrá en ningún caso juzgar acerca de la *inconveniencia* de la ley que lleva a cabo la distribución. Por lo que hace a la coordinación, el texto constitucional emplea la expresión “buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”, lo que parece más bien consejo que mandamiento, además de que tampoco aquí se trazan direcciones objetivas al Congreso.

Estamos, pues, en presencia de una facultad *sui géneris* dentro de nuestro sistema federal. Si en el párrafo 40 de la presente obra la consideramos semejante a las facultades del Congreso en materia de salubridad general de la República y de vías generales de comunicación, por cuanto en los tres casos la Constitución delega en la ley ordinaria la distribución de facultades entre la federación y los estados, ahora nos corresponde precisar que en los otros dos casos la ley suprema sí provee de una base objetiva y verificable conforme a la cual hacer el reparto, ya que la competencia del Congreso se reduce a legislar sobre salubridad *general* y sobre vías *generales* de comunicación, de donde se sigue que el Congreso no puede legislar sobre salubridad *local* o acerca de vías *locales* de comunicación (párrafo 120). En cambio, aunque por lo que hace a educación pública también se encomienda a la ley ordinaria el reparto de facultades, ello no va acompañado de alguna base impuesta por la Constitución, que obligara al Congreso y cuya inobservancia pudiera ser enjuiciada, salvo por lo que ve a la jurisdicción federal sobre los establecimientos educativos de la federación, la cual no podría ser compartida por los estados, pues no estaría al alcance de la ley secundaria variar la ecuación constitucional “jurisdicción federal = establecimientos de la federación”. Cuando la frac. XXV habla de “dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa”, no pretende incluir en la distribución la facultad excluyente de toda otra que en su primera parte reservó el precepto para la federación. Lo distribuible como atribución del Congreso a través de la ley, es la función educativa no exclusiva de la federación, dentro de una zona en la que sí deben actuar los estados y los municipios, aunque ello no excluya en ese aspecto la *participación* de la federación. Para que el Congreso realice la distribución dentro de la zona indicada, es para lo que no existe en la actualidad una base constitucional suficientemente precisa. La base existió determinante y clara en la reforma de 21; en la de 34 se dejó a la sola voluntad del Congreso movida por razones de conveniencia, la delicada misión de repartir y de coordinar una tarea que, como la educativa, no es exclusivamente federal. La reforma de 34 a la frac. XXV del art. 73, se erigió, por lo tanto, sobre una base pragmática, que no se decidió por la federación total de la enseñanza, pero tampoco demarcó en la Consti-

tución el área de la autonomía de los estados. El vasallaje de estos últimos, que lo reciben todo a discreción de la federación, aparece más humillante si se mira la facultad del Congreso al señalarles las aportaciones económicas con que deben contribuir al servicio público de la enseñanza, mediante lo cual la federación interviene autoritariamente en los presupuestos de los estados. Ninguna consideración de orden práctico es bastante a justificar esa situación ambigua que prohió la reforma de 34 y que pasó por alto la de 46. La Constitución lo puede todo, pero no conviene que ella misma mixtifiqué sus propias instituciones, colocando al abrigo de la forma federal un régimen que la desnaturaliza.⁷

En otro aspecto, la frac. XXV que venimos comentando, realiza una intromisión más en la esfera local, al autorizar al Congreso de la Unión para que directamente, haciendo a un lado a las entidades, imponga a los municipios sus atribuciones en el desempeño de la función educativa y les señale sus aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. El municipio libre, según el art. 115, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación; si es, por un lado, la célula primaria de la entidad federativa, por el otro sólo con ella está vinculado, mediante la subordinación limitada que trata de dejar a salvo la libertad municipal. En esas condiciones consideramos incompatible con la institución del municipio libre la potestad del órgano federal para dictar normas en materia educativa a los municipios, asumiendo así una regulación que por su naturaleza corresponde a la Constitución y a las leyes de cada estado. Estamos en presencia de una externación más de la falta de escrúpulo o de conocimiento con que trataron a nuestras instituciones los reformadores de 34.

127. No es de extrañar que la anfibia, cercana a veces a la incohe-

⁷ La interrogante, todavía sin respuesta constitucional, de qué corresponde a los estados en materia de instrucción pública, ha introducido anarquía en el planteamiento que al respecto se han hecho las constituciones locales. En el año de 1962, ocho constituciones locales facultaban a los congresos respectivos para legislar sobre la materia; las demás nada decían. Mas para que puedan actuar las legislaturas de los estados, les es preciso contar con una zona reservada para ellas por la Constitución federal. Como esa zona en el aspecto educativo no existe privativamente para los estados como expresión de su soberanía, las leyes expedidas por ellos carecen de base suficiente en la Constitución federal. Así sucede con la Ley General de Enseñanza para el Estado de Veracruz, de 1965, modelo en su género, que por serlo pone en jaque la tesis de la ineptitud de las entidades federativas para asumir su propia responsabilidad en la tarea educacional.

rencia, que preside el reparto de atribuciones operado por la reforma de 34 e intocado por la de 46, se refleje en la ley secundaria.

Esta ley, publicada el 23 de enero de 1942, lleva el impropio nombre de Ley *orgánica* de la educación pública, *reglamentaria* de los artículos 30., 31, fracción I; 73, fracciones X y XXV; y 123, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decimos que es impropia la denominación de *orgánica*, porque la Ley no regula la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del estado, sino que se trata de una ley reglamentaria, que desarrolla en detalle mandamientos constitucionales. (Vid. párrafo 94 de la presente obra). Todavía más inadecuado resulta conferirle las dos denominaciones de *orgánica* y *reglamentaria*, ya que si por separado cada una de ellas tiene su sentido propio, en cambio cuando se sobrepone la una a la otra no responden a ningún requerimiento técnico.

Al aparecer la Ley en 1942, reglamentaba los preceptos constitucionales que entonces estaban en vigor. Con el tiempo, algunos de esos preceptos se han modificado, sin que la Ley se ajuste a sus modificaciones, pues desde su expedición no ha sido objeto de reforma alguna. De este modo se puede afirmar que los cambios constitucionales posteriores a la Ley, carecen propiamente de reglamentación. Así ocurre, por vía de ejemplo, con el art. 30. constitucional, modificado sustancialmente en la mayor parte de su texto el año de 46, esto es, con posterioridad a la Ley de 42; al no hacerse cargo del cambio, la Ley de 42 continúa reglamentando mandamientos derogados y, en cambio, no ha provisto de reglamentación al texto en vigor.

Si hemos citado como un caso entre otros el del art. 30., no es por considerar imputable a la Constitución la inactualidad de la Ley, sino para poner de manifiesto la inadecuación por anacrónico del instrumento legal más próximo a la Constitución.

De regreso a nuestro tema, hemos de ubicar en la Ley de 42, desde el punto de vista que corresponde a nuestro estudio, la proyección del texto constitucional que antes hemos abordado. Con ese propósito, trataremos hasta donde nos sea posible de agrupar sistemáticamente las pocas y dispersas disposiciones que, dentro de sus 130 artículos dedica la Ley a la distribución y coordinación de la tarea educacional entre la federación, los estados y los municipios, que es precisamente lo que concierne a nuestro tema.

En cuanto a la federación, la Ley dispone que los planteles educativos de cualquier tipo o grado que ella establezca en cualquier parte del territorio de la República, dependerán de la Secretaría de Educación Pública, tanto en la dirección técnica cuanto en la administrativa (art. 123 de la Ley). Este precepto está de acuerdo con lo que hemos considerado como

primer presupuesto de la frac. XXV (art. 73 de la Constitución), a saber, la potestad exclusiva de la federación sobre sus propios establecimientos educativos. Esta es la única área ajena a todo reparto, en la que no interviene para nada la autoridad estatal o municipal, y que, por tanto, no es susceptible de que sobre ella ejerza el Congreso su facultad de distribuir el ejercicio de la función educativa. La Ley no autoriza excepción alguna a lo antes dicho, pues aun la obligación impuesta a los gobiernos de los estados de cooperar al sostenimiento de las escuelas normales rurales, dependientes de la federación, que funcionen en sus respectivos territorios (art. 81, I. f.) no lleva aparejado derecho alguno de los estados para intervenir en las escuelas a cuyo sostenimiento cooperan.

Inmediatamente después, en su art. 124, la Ley admite la capacidad de las autoridades federativas y de los municipios para establecer y sostener, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, la misma clase de planteles e instituciones que el artículo precedente reconoció como susceptibles de ser establecidos en todo el territorio nacional por la federación. Pero mientras esta última goza de jurisdicción plena sobre sus propios planteles, correspondiéndole íntegramente la dirección técnica y la administrativa en todos los tipos y grados de la enseñanza, la Ley impone límite a la jurisdicción de los estados y de los municipios sobre sus propios planteles y la subordina en parte a la federación.

En efecto, a continuación de la capacidad con que los dota, el art. 124 reconoce a los estados y municipios la dirección técnica y administrativa de sus planteles, con lo cual el precepto parece inclinarse, hasta aquí, en favor de la paridad entre la jurisdicción federal y la local, cada una dentro de su propia esfera, como la realizó la reforma constitucional de 21. Mas en seguida el precepto erige dos salvedades, primer indicio de la desigualdad legal entre ambos órdenes. Después de reconocer que “la dirección técnica y administrativa les corresponderá” (a las entidades federativas y a los municipios), añade el art. 124 de la Ley: “salvo lo dispuesto en los artículos 118, fracciones II y III y 127 de esta Ley y en los convenios de coordinación”. De estas dos salvedades, examinaremos desde luego la primera y reservaremos para más adelante el estudio de los convenios de coordinación.

El art. 3o. de la Constitución somete a un tratamiento especial “la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros o campesinos”. Para ese efecto el precepto constitucional señala requisitos y taxativas para la impartición de esa clase de enseñanza, comunes por igual a la federación, a los estados, a los municipios y a los particulares. Pero como la Constitución, según hemos visto, no lleva a cabo

la distribución y coordinación de la función educativa, sino que las encomienda a la ley secundaria federal, nos corresponde averiguar cómo maneja esta última lo relativo a la enseñanza que podemos llamar *controlada* por el poder público, a diferencia de la enseñanza que es *libre* por virtud de no ser primaria, secundaria o normal, ni estar destinada a obreros o campesinos.

He aquí, en síntesis sistematizada, las normas que establece la Ley vigente, por cuanto a la distribución y coordinación de la enseñanza controlada:

a) Corresponde a la federación, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con exclusión de los estados, municipios y particulares, la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, los cuales son obligatorios por igual para las escuelas dependientes de la federación (la que de este modo se da a sí misma sus propias normas) y para aquellas otras que establecen los estados, los municipios y los particulares (que observan normas ajenas, como son las emitidas por la federación). Fracs. II y III del art. 118.

b) Pero no basta para la Ley conservar al órgano federal la elaboración del material técnico, como son los planes, programas y métodos de enseñanza, pues también excluye a los estados y a los municipios por lo menos de la dirección técnica de los planteles e instituciones por ellos establecidos y sostenidos, según se infiere del art. 124, relacionado con el 127.⁸

c) A diferencia de la enseñanza controlada cuyas normas esenciales acabamos de exponer, la enseñanza libre en sus propios establecimientos corresponde íntegramente a las entidades, así en la dirección administrativa como en la técnica, salvo lo que se determine en los convenios de coordinación (art. 118, frac. V).

d) Para que las instituciones privadas y las particulares puedan impartir enseñanza controlada, deberán tener autorización previa y expresa de la autoridad pública (art. 38). En cuanto a la autoridad competente para otorgar la autorización, parecería lógico que lo fuera la federación, puesto que la Ley reserva a ella la dirección técnica de dicha clase de enseñanza. Pero la Ley, en su art. 40, otorga esa facultad a las autoridades de los estados y de

⁸ Aunque en los términos literales en que está concebida la primera de las salvedades del art. 124 de la Ley que venimos examinando, pudiera dar a entender que no sólo la dirección técnica, sino también la administrativa son asumidas por la Secretaría de Educación Pública cuando se trata de la enseñanza controlada, sin embargo otro precepto como es el 127, relacionado con el anterior, induce a admitir que la dirección administrativa corre a cargo de las entidades, mientras no la entreguen a la federación mediante convenio.

los municipios dentro de sus respectivos territorios, con lo cual incurre en una incongruencia, ya que si por una parte la autoridad federal es la que impone planes, programas y métodos de enseñanza a las escuelas oficiales de los estados y municipios y conserva constantemente su control, por la otra se confía la verificación de los requisitos técnicos e ideológicos de las escuelas particulares a las mismas autoridades estatales que carecen de facultad similar en relación con sus propias escuelas oficiales.

Compete al Secretario de Educación Pública, asienta el comentado art. 40, la resolución definitiva en los casos *de denegación*, lo cual confirma que en el caso *de otorgamiento* de la autorización a particulares, la resolución de las autoridades locales es definitiva y nada puede hacer legalmente la Secretaría de Educación Pública en presencia de escuelas particulares que a su juicio no hubieren merecido la autorización concedida. A manera de complemento de la contradicción señalada, el art. 43 da por cierto que las revocaciones de autorizaciones otorgadas a particulares que hagan los estados o municipios dentro de sus respectivas circunscripciones, corresponden también a dichas autoridades, no a la Secretaría de Educación, y son revisables por el Secretario del Ramo precisamente en ejercicio de su facultad revocatoria, de suerte que no es la autorización, sino su insubsistencia, lo único que puede llegar al conocimiento de la jurisdicción federal.

Eso por lo que toca a la enseñanza controlada por el poder público, que sin autorización de éste no puede ser impartida por particulares. En cuanto a la enseñanza libre o no controlada, aunque no hay prohibición para los particulares de transmitirla públicamente, sin embargo el reconocimiento oficial de los estudios realizados en los planteles destinados a esa enseñanza, así como la revalidación de estudios para cada individuo, corresponde otorgarlos al poder público; el reconocimiento y su denegación se rigen por las mismas reglas que hemos observado en la enseñanza controlada, por lo que vale para estos actos dirigidos a la enseñanza libre lo que acabamos de exponer respecto a la controlada. La revalidación corresponde otorgarla a las Comisiones Mixtas y, en su defecto, a los órganos adecuados de la entidad. (Arts. 26, segundo párrafo; 27, segundo párrafo; 30, frac. II; y 32 y 45). La autoridad puede retirar discrecionalmente su reconocimiento de validez a los planteles (art. 28) y revocar la revalidación de estudios a los individuos si ha habido falsedad en los documentos que la fundaron (art. 33); en cuanto a lo primero, la Ley es omisa en el señalamiento de la autoridad a quien compete el acto, pero la congruencia pide que el retiro del reconocimiento corresponda a la misma autoridad que lo había concedido, federal, estatal o municipal según los casos; por lo que hace a lo segundo, la revo-

cación de una revalidación de estudios que pueden en ciertos casos otorgar las entidades, la atribuye la Ley a la Secretaría de Educación Pública, quebrantando así una vez más la unidad del sistema.

Hemos querido referirnos a la incongruencia legal que en los aspectos indicados nos ha parecido descubrir, no a manera de censura de la parva descentralización en este punto operada por el legislador en favor de las entidades en penuria, sino para verificar cómo se refleja en la ley secundaria la desorientación del texto constitucional.

128. La escasa autonomía, indigna del sistema federal, que respetaron en las entidades federativas la frac. XXV del art. 73 y su ley reglamentaria, se abate de hecho totalmente, merced a la posibilidad de que renuncien a ella los estados mediante los convenios de coordinación con el gobierno federal.

Por disposición legal, cada facultad reconocida a las entidades va acompañada de la salvedad de lo que de distinto se acuerde en los convenios de coordinación, de tal suerte que el raquíto reparto de atribuciones que lleva a cabo la voluntad del legislador, queda subordinado a la voluntad de las entidades, las cuales pueden, por medio de convenios, —según la despectiva expresión del art. 127— “entregar” a la federación la dirección administrativa de todas sus escuelas o parte de ellas, así como la dirección técnica de la enseñanza libre, ya que la dirección técnica de la controlada corresponde siempre a la federación y no puede ser objeto de convenio.

De los cuatro convenios por escrito que actualmente están en vigor, dos de ellos no se detienen en aprovecharse de la facilidad que les ofrece la Ley para deshacerse de la función educativa que les incumbe, trasmitiéndola a la federación. El de Oaxaca de noviembre de 1943 conviene en “pasar” a la federación “*todo* el sistema educativo que existe en la actualidad dependiente del Gobierno de dicha Entidad Federativa”. El de Querétaro de enero de 1945, a diferencia del anterior, no entrega a la federación la totalidad de su sistema educativo, sino que únicamente conviene en coordinar la dirección administrativa de los planteles de la educación controlada, con lo cual conserva la responsabilidad de impartir la enseñanza que le es propia. El de Hidalgo de enero de 1965 tiene por objeto coordinar, no sólo la educación administrativa sino también la técnica “de todos los servicios de Educación Pre-Escolar, Primaria Diurna y Nocturna, Secundaria, Normal, de Educación Física y de Bellas Artes, incluyendo el personal de los trabajadores administrativos y manuales que prestan servicios en las ramas educativas ya señaladas”; a título de coordinados, este convenio llega al extremo de federalizar los servicios educativos locales que son objeto del mismo, los que denomina “federalizados” para distinguirlos

de los llamados “federales”, pertenecientes por su naturaleza a la federación, en todo lo cual se diferencia de los otros convenios, por los que las entidades no enajenan irreversiblemente lo que entregan a la federación, sino que pueden recuperarlo por voluntad de las partes, y aun obligadamente, esto último cuando dejan de pagar su aportación económica al gobierno federal.

Los convenios de coordinación, en cuanto constituyen estipulaciones voluntarias de las partes que en ellos intervienen, son del todo distintos de la coordinación educacional que puede imponer el Congreso de la Unión por sobre la voluntad de las entidades federativas, en ejercicio de las facultades que le otorga la frac. XXV del art. 73. A través de los convenios se exterioriza la reducida autonomía que en esta materia se ha reservado a título honorífico a los estados-miembros; tan mezquino cometido explica la poco favorable acogida que hasta ahora han merecido los convenios, de lo que hay que congratularse si han de servir, como el último de ellos, para que los estados abduquen del remanente de su soberanía.

129. Para agotar el estudio del texto constitucional que hemos venido glosando, nos resta ubicar dentro de nuestro sistema federal la adición anteriormente transcrita, de 13 de enero de 1966, a la frac. XXV del art. 73 por la que se dotó al Congreso de la Unión de la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

Después de testimoniar la desorientación del reformador constituyente de 34 en el manejo de la delicada técnica del sistema federal, observamos que el de 66 ha regresado a un punto de partida que, así no sea rígidamente ortodoxo, reitera precedentes incorporados a lo que ya es una tradición en nuestra evolución jurídica.

Al igual que en los casos varias veces mencionados de la salubridad general de la República y de las vías generales de comunicación, nos hallamos en presencia de una facultad que no pertenece íntegramente ni a la federación ni a los estados. La jurisdicción legislativa del Congreso de la Unión se extiende únicamente a aquellos monumentos de que se trata, cuya conservación sea *de interés nacional*. Los que no participen de esta característica, quedan bajo la posible potestad legislativa de las entidades. La definición del interés nacional incumbe al Congreso, en ejercicio de la facultad que le ha otorgado la adición, nunca con criterio arbitrario, sino sobre bases en las que se articule el concepto idóneo de lo nacional.

Aquí se ofrece, al menos, un elemento objetivo que deberá tomarse en cuenta por el legislador y por el juzgador. El juez de amparo estará en posibilidad de apreciar si el legislador ha hecho buen uso del concepto de

lo nacional, suficientemente objetivado por los textos legales y por los doctrinarios, a diferencia de la noción de *conveniencia*, que hemos visto presidir la distribución de la función educativa entre la federación, los estados y los municipios.

130. La enseñanza ha sido, en México, uno de los problemas sustanciales; en ciertas épocas el primero y fundamental entre todos, en otras el que comparte con algunos más la primacía; inagotable como fuente de promesas políticas, lo es también como denuncia permanente de una frustración nacional.

Le ha buscado solución la ley suprema y en pos suya la ley reglamentaria; no la han hallado, pero sus fórmulas sí han influido, para bien o para mal, en las cambiantes realizaciones que se han abordado. Ceñidos a nuestro tema, no consideramos que le es ajeno el señalamiento, en síntesis apremiada, de las repercusiones que lo jurídico-constitucional ha llevado al campo de la realidad.

Decididos los gobiernos emanados de la Revolución a encabezar por su cuenta la cruzada educacional, dieron el primer paso en firme con la reforma constitucional de 21. Para intervenir en la enseñanza se abrían ante el poder público dos caminos, dentro de nuestro sistema federal: encomendar la tarea a las entidades federativas, o asumirla la federación. El primero estaba abierto a las entidades, por el solo hecho de que todavía no se lo apropiaba la federación; más a pesar de meritorios esfuerzos de algunos gobiernos locales para organizar la enseñanza pública,⁹ las desmedradas finanzas de los estados y el desorden administrativo hacían ilusorio que de allí pudiera partir el movimiento. Empezar el camino de la federalización de la enseñanza parecía el más aconsejable, pues sólo el gobierno federal contaba con los recursos económicos y técnicos necesarios para llevar la enseñanza pública a todo el país, más allá de las áreas locales; pero con ello se privaba a las entidades de algo que conforme a los requerimientos del federalismo debía corresponder a su patrimonio, según era la impartición de la enseñanza de acuerdo con las características regionales, lo que implicaba una diversificación de métodos y de profesorado, aparte de la deprimente condición en que se les colocaba, al sustraerlas de una responsabilidad nacional.

⁹ Por vía de ejemplo de uno de esos esfuerzos, podemos citar la Ley General de Educación Primaria del Estado de Michoacán, expedida por el Gral. Gertrudis G. Sánchez, gobernador provisional y comandante militar del estado, con fecha 21 de diciembre de 1914, en el período pre-constitucional y en plena etapa revolucionaria; constaba de 63 artículos.

El mérito de la reforma constitucional de 21 consistió, por una parte, en haber hecho partícipes en la común responsabilidad a la federación y a los estados y, por la otra, en haber respetado la autonomía de estos últimos, reconociendo que a su potestad innegable de levantar escuelas, no podía menos que corresponder la potestad de legislar acerca de ellas.

Demasiado pronto, como hemos visto, los subsidios con que el gobierno federal se vio en el caso de auxiliar a los estados para desarrollar su labor educativa, fueron el medio de imponerles condiciones, llamadas a someterlos a la voluntad de la federación. Defraudada en sus propósitos la reforma de 21, el siguiente paso lo dio la de 34, que no implantó resueltamente la federalización total de la educación, ni tampoco reconoció un mínimo de derechos a las entidades, sino que las colocó en situación de dependientes del gobierno federal, sujetas a la ley de la conveniencia que había de expedir el Congreso de la Unión.

Es posible, ciertamente, aducir razones de orden práctico en favor de la reforma de 34, entre otras la impracticabilidad del sistema federal que ella engañosamente propugna. Pero sin evadirnos del enfrentamiento pragmático del problema, basta con observar los resultados prácticos del proceso educativo en México, para darnos cuenta del fracaso del sistema, que arrastra consigo a los textos constitucionales y legales.

Con una de las partidas más altas del presupuesto nacional,¹⁰ la Secretaría de Educación Pública ha llegado a ser una masa informe, en la que un sindicato poderoso interfiere la comunicación y jerarquización entre sí de una imponente burocracia. A manera de represalia del abatido federalismo, el excesivo centralismo de la Secretaría de Educación ha procreado a la larga un profesorado insumiso, hasta el que no alcanza la acción de los órganos centrales. Por hoy, aparece más responsable de su misión, acaso por estar directamente vigilado, el modesto profesor designado y sostenido por las autoridades estatales.

Sírvanos de testimonio el de JAIME TORRES BODET, Secretario de Educación Pública durante dos sexenios (1940-46 y 1958-64):

“En 1921, VASCONCELOS pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por VASCONCELOS. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la

¹⁰ En el presupuesto federal de egresos para 1973, la Secretaría de Educación Pública figura con la partida considerablemente más elevada de todas, pues asciende a 14.541 millones 957.000 pesos; le siguen las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Obras Públicas, con 5.000 millones cada una.

federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas sostenidas por el gobierno, desde Sonora hasta Chiapas y desde la frontera de Tamaulipas hasta las playas de Yucatán. Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que la gratitud de sus subalternos les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores".¹¹

La absorción de la instrucción pública por el gobierno federal, en la forma que hemos descrito, ha culminado en una centralización totalitaria, que una vez más enfrenta entre sí realidades y vocablos. Al fenómeno de ampliación de la esfera federal a costa de los estados, se le ha llamado *federalización*. En realidad es *centralización*, pues en virtud de ese fenómeno nuestra historia recorre el camino de regreso hacia formas de centralismo contra las que pugnaron en el siglo pasado las Constituciones de 24 y de 57, en un empeño al que se adhirió sin titubeos la vigente de 1917.

La centralización así entendida es, prácticamente, una enorme concentración de atribuciones que se han acumulado al patrimonio jurídico de la federación. De este modo, en un léxico formado a espaldas de la Constitución, han llegado a ser equivalentes tres vocablos que en buena técnica constitucional no resistirían la identificación: federalización, centralización, concentración.

Todo esto, que comenzó a formarse como ganancia de la federación a costa de los estados, ha llegado a convertirse al cabo en ingente problema de la educación federalizada. La Secretaría de Educación Pública se ha echado a cuestras la responsabilidad de la educación pública, llevada hasta los últimos rincones del país. Esperamos que algún día, pasando por encima de intereses creados, pueda cumplir su misión. No confiamos en que lo hará mediante un regreso al sistema federativo, sino acaso a través de una desconcentración meramente administrativa, dentro de la exclusiva esfera federal. Pero más allá de esta consideración, y de cualesquiera otras adversas, seguiremos creyendo en un orden jurídico supremo, ante el cual, mientras exista, inclinaremos siempre nuestro respeto.

¹¹ La tierra prometida: México, 1972; págs. 198 y 199. Después de lo expuesto en el presente capítulo, está a la vista que no podemos coincidir con la crítica del autor a la reforma de VASCONCELOS. No fue ella, sino su aplicación, la que en nuestro concepto condujo al centralismo totalitario de la enseñanza.