

La educación laica en las reformas constitucionales, 1917-1993

♦ Adelina Arredondo
Roberto González Villarreal



Laica, obligatoria y gratuita. Esta ha sido la divisa de la educación básica en México desde el siglo XIX. En muchos sentidos lo sigue siendo; pero cada vez más cuestionada en los discursos y las instituciones, como por las mismas prácticas educativas. El rezago y el analfabetismo, las cuotas escolares y las propuestas de enseñanza religiosa en las escuelas públicas, son solo algunos indicadores de los cambios que se ciernen sobre el sistema educativo nacional.

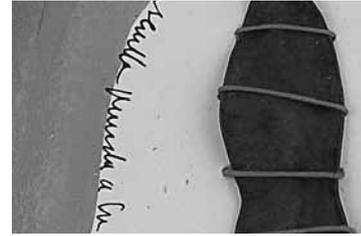
Quizá sea en el tema de la laicidad educativa donde las iniciativas y las acciones políticas sean más significativas en las últimas dos décadas. Se expresan de diversa manera, tanto en debates académicos, partidarios y mediáticos, como jurídicos y legislativos. La reforma del artículo 24 constitucional, que sustituye la libertad de creencias por la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, representa un primer momento, como se señala de manera explícita en la iniciativa en cuestión, para sondear las posibilidades de cambios institucionales en la educación laica. La experiencia internacional es tan vasta en este tema que ya se empiezan a perfilar distintas opciones para dotar de contenido orgánico y pedagógico a las nociones que aparecen en la reforma, y que inevitablemente —en el caso de que las legislaturas estatales la aprueben— tendrán que alterar el contenido actual

del artículo 3 de la Constitución, la ley secundaria, y los reglamentos, objetivos y contenidos de la educación básica.

Los desafíos que se plantean a la educación laica en un futuro inmediato son de orden tan variado que es necesario analizar, aun de manera breve, su configuración histórica y política. Es en las reformas constitucionales donde se observan con mayor claridad las modificaciones conceptuales e institucionales de la laicidad educativa, sus alcances y objetivos, su contenido y organización. En este texto analizamos las reformas constitucionales que en el siglo XX fueron constituyendo la educación laica en México, atendiendo tanto los aspectos jurisdiccionales como los nominativos, los agentes y las organizaciones, los objetivos, métodos, instituciones y mecanismos que dan sentido jurídico y conceptual a la laicidad en la educación. A partir de las continuidades y modificaciones en estos aspectos hemos construido un operador analítico, que denominamos “régimen de laicidad”, definido como el conjunto de elementos que delimitan y operan la educación laica, de tal forma que las modificaciones en alguno o varios de los elementos del régimen alteran el concepto de laicidad, no de manera teórica sino jurídica, política y administrativamente.

La revisión del *Diario Oficial de la Federación*, de los diarios de debates de las cámaras de di-

♦ Profesora e investigadora, Instituto de Ciencias de la Educación (ICE), UAEM
Profesor e investigador, Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Unidad Ajusco



putados y senadores, memorias políticas, debates periodísticos, entre otros documentos primarios, así como de los textos sobre el tema, ha derivado en una propuesta analítica que resume la historia institucional de la educación laica en el siglo XX mexicano en cuatro regímenes de laicidad educativa: el revolucionario, el socialista, el nacionalista y el neoliberal. Las particularidades de cada uno, los cambios y las continuidades, sus modificaciones y repercusiones, son los elementos indispensables para conocer los alcances y repercusiones de una reforma eventual del artículo 3 en materia de laicidad.

Constitución de 1917: régimen revolucionario

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las normas fundamentales de la educación. Esta Constitución fue promulgada en 1917 como resultado de la revolución social iniciada en 1910. Su formulación definitiva, después de largos debates entre la fracción carrancista y la de una comisión radical, fue la siguiente: “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 en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”.¹

El artículo 3 define los espacios del régimen de laicidad; esto es, en todas las instituciones de educación pública, de cualquier nivel y sector, y también en los establecimientos particulares de primaria elemental y superior no puede haber, pues, ninguna escuela primaria, pública o privada, que incluya la religión en sus contenidos o prácticas. Esta es la gran modificación institucional: el espacio laico, que abarca toda la educación oficial, así como toda la enseñanza primaria elemental y superior, pública y privada.

El núcleo del debate en la asamblea constituyente fue este: Mientras la iniciativa del presidente Venustiano Carranza mantenía la concepción liberal, decimonónica, de laicidad, los revolucionarios argumentaron que la experiencia de una concepción neutral de la educación laica, y además restringida a las escuelas públicas, había propiciado un crecimiento de la oposición conservadora, un fortalecimiento de la jerarquía católica, una franja de la sociedad opuesta a las instituciones liberales y en franca contradicción con las modernas teorías pedagógicas. De ahí que redefinieran el campo de la educación laica no por la propiedad o el financiamiento de las escuelas, sino por los objetivos de la formación ciudadana: la misma educación para todos los niños y niñas del país, independientemente de su condición social, económica, regional y política.

¹ *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, t. V, 4ª época, núm. 30, 5 de febrero de 1917, p. 149.

Los legisladores de 1917 no se quedaron en el decreto de una educación primaria sin enseñanza religiosa, sino que decretaron que ninguna corporación religiosa o ministro de culto pudiera establecer o dirigir una escuela primaria. Sí podían, entonces, establecer escuelas secundarias, normales o superiores, y también, por lo que se deduce, los ministros de culto podían trabajar en cualquier escuela, incluso pública, pues la ley no se los prohibía, y hasta podían enseñar religión si la escuela privada fuera una secundaria privada, una normal o una institución superior.

Reforma de 1934: régimen socialista

En 1934, se realizó la primera reforma al artículo 3 constitucional. Por las limitaciones de espacio no exponemos las razones históricas que condujeron a esa y las otras modificaciones analizadas más abajo. Por ahora solo queremos subrayar la novedad que radica en el carácter socialista de la educación impartida por el Estado, pero también en la especificación del carácter laico en esa coyuntura:

“La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

“Solo el Estado –federación, estados y municipios– impartirá educación primaria, secundaria

y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas”.²

La primera de sus tres fracciones señalaba: “I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, estará a cargo [sic] de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de culto, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias, normales, ni podrán apoyarla económicamente”.³

En esta reforma no se menciona el término de “educación laica”, pero su redacción es muy clara, al excluir “toda doctrina religiosa” de las instituciones públicas. Además, el artículo no es solo restrictivo-negativo, como en 1917, sino que decreta una acción positiva, pues se pretende que se intervenga para combatir el fanatismo y los prejuicios, organizando la currícula en torno de un “concepto racional” del universo y la sociedad. Esta es la modificación sustantiva: el abandono de una noción neutral de la laicidad, de una suerte de bipartición formativa de los niños, pues mientras que la

² *Diario Oficial de la Federación*, t. LXXXVII, 13 de diciembre de 1934, pp. 849-851.

³ *Idem.*



escuela se mantenía alejada de las religiones, el niño se nutría social o familiarmente de prejuicios y dogmas que impedían la formación de individuos revolucionarios, del “hombre nuevo”. De ahí la novedosa formulación constitucional en la que el adjetivo laico desaparecía, pero el contenido laico no, porque la educación se mantenía alejada de toda doctrina religiosa, pero ahora orientada hacia el combate del fanatismo y de los prejuicios, y hacia la formación de una juventud formada en la comprensión racional del universo.

Además, el Estado se atribuye la exclusividad de la educación primaria, secundaria y normal, y si bien deja abierta la posibilidad de participación de los particulares, esto se admitiría siempre y cuando excluyesen toda doctrina religiosa. El artículo separa totalmente de la educación formal a las corporaciones religiosas, ministros de culto, asociaciones ligadas con cualquier credo religioso, y hasta sociedades por acciones, que ni siquiera pueden participar con apoyos financieros para la educación.

Sin embargo, a pesar del radicalismo de la época, se deja libres a todos los demás sectores educativos que no son primaria, secundaria, formación de maestros o normales, esto es, la educación preprimaria, la alfabetización, la capacitación para el trabajo, las escuelas técnicas, la educación preparatoria y universitaria, los estudios de posgrado. En tanto que no hay ninguna proscripción, quedan todos en la libertad de impartir educación religiosa o de contratar ministros de culto, y las

corporaciones religiosas, de establecer o financiar planteles educativos en esos otros sectores.

1946: régimen nacionalista de laicidad

En un contexto sociopolítico diferente, en pleno proceso de industrialización y urbanización, el artículo 3 se reformó para eliminar el carácter socialista de la educación impartida por el Estado, y quedó, en lo relativo al régimen de laicidad, como sigue:

“La educación que imparta el Estado —federación, estados, municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.

“I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajena [sic] a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”.⁴

De sus ocho fracciones, la IV decía: “Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos”.⁵

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1946, pp. 2-6.

⁵ *Idem*.

Con respecto a la reforma de 1934, parecería que, en relación con el régimen de laicidad, no hubo cambios, pero en realidad se amplió su campo, al incluir la educación destinada para obreros y campesinos. Esta nueva preocupación de los legisladores se debió a que los objetivos de la educación pública se enfocaban cada vez más no solo en la formación de las nuevas generaciones infantiles y juveniles, sino también en la alfabetización de adultos y en la capacitación de la mano de obra que el país, en rápido proceso de industrialización, estaba requiriendo, mientras que pretendía, por otra parte, fortalecer el consenso y la lealtad de la población mayoritaria hacia las instituciones políticas predominantes.

En eso radica la especificidad del régimen nacionalista: comparte con el socialista las interdicciones de la enseñanza religiosa y los objetivos formativos, al grado de no incorporar el adjetivo laico tan cargado de neutralidad, pero extiende dicho campo a la educación de trabajadores y campesinos, para incorporarlos en un proyecto nacional, sin contenido de clase. La laicidad se convierte en un vector de integración y de cohesión nacional, y permanece alejada de los combates desfanatizados y racionalistas, con un nuevo contenido positivo, orientado por el progreso científico.

El nuevo régimen nacionalista de la laicidad es fiel a los propósitos de una nación alejada de las luchas revolucionarias, de un país orientado por el progreso y la unidad, en el que los individuos sean formados por el Estado bajo los imperativos del

progreso y de la ciencia; por eso el mismo adjetivo laico desaparece del texto constitucional, al mismo tiempo que se amplía ese campo y se plantean en positivo los objetivos de la educación nacional.

Reforma de 1992: régimen neoliberal

El régimen de laicidad establecido en la reforma del artículo 3 de 1946 se mantuvo durante cuarenta y seis años, hasta que en 1992, junto con las modificaciones en la regulación de las iglesias y su reconocimiento jurídico-político, se relajaron las prohibiciones de la enseñanza religiosa, lo que significó en realidad la desvalorización del campo laico en la educación nacional. La nueva redacción, en lo referente a la laicidad, quedó de la siguiente manera:

“I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

“II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”.⁶

La fracción II se despliega en tres incisos, los cuales disponen que la orientación de la educación sea democrática, nacional, y que contribuya a la mejor convivencia humana. Más adelante, las fracciones III y IV restringen el espacio laico al ámbito público, como había sido antes de la constitución de 1917. Así lo señalan las fracciones III y IV:

“III. Los particulares podrán impartir educación [...]”

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992, p. 3.



“IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán con los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior”.⁷

La ruptura está dada: la fracción IV reintroduce la concepción liberal de la laicidad educativa, al reducirla a los establecimientos públicos u oficiales, pues si bien están obligados, según la fracción V, a seguir los fines y criterios del primer párrafo de esta y de la fracción II, la cual dice que el criterio de orientación de la educación se basará en los resultados del progreso científico, no lo están respecto a la fracción I, según la cual la educación pública se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. De este modo, la especificidad histórica de la Constitución revolucionaria de 1917, que extendió la laicidad a todos los establecimientos de educación primaria y luego secundaria, y más tarde a obreros y campesinos, queda eliminada, al regresar a las posturas de 1861 y a los albores jurídicos de la instrucción laica.

En sentido estricto, el regreso a la concepción liberal de la laicidad en educación se acompaña del reconocimiento jurídico de las iglesias y de una nueva formulación de las relaciones de un Estado secular con asociaciones religiosas a las que les otorga el reconocimiento de actores educativos ex-

plícitos, con derechos y obligaciones. El régimen liberal, en el viejo sentido de una jurisdicción específica de la laicidad gubernamental, se renueva en el espíritu, según decían los debates de la época, de una reconciliación, de nuevas responsabilidades y derechos de las iglesias: de ahí su estatuto neoliberal. Reducción del campo laico a los establecimientos públicos: ese es el contenido fundamental del nuevo régimen de laicidad, denominado neoliberal porque regresa a lo postulado por el régimen primigenio, el del siglo XIX, pero también por la concepción neutral de la enseñanza, adocenada con los derechos y obligaciones de las organizaciones religiosas dedicadas a la enseñanza, y más aún, con una creciente y explícita importancia de los establecimientos privados en la educación básica.

Reforma de 1993: consolidación del régimen neoliberal

La última reforma constitucional del artículo 3, en lo que toca a la laicidad, se realizó en 1993. Tiene la redacción más larga que se ha hecho de ese artículo, que incluye ocho fracciones, además de su enunciado general introductorio. Incluye cuestiones sustantivas y de técnica jurídica. Retomamos aquí los fragmentos que conciernen al régimen de laicidad, comenzando por el segundo párrafo del artículo:

“La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor

⁷ *Idem.*

a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

“I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

“II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios [...]

“VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

“a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

“b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley”.⁸

Si nos atenemos a las dos primeras fracciones del artículo, no hay ningún cambio con respecto a su versión anterior. Queda claro que la educación impartida por el Estado, en cualquiera de sus grados y sectores, será laica, es decir, ajena a cualquier doctrina religiosa.

Modificaciones del concepto de laicidad

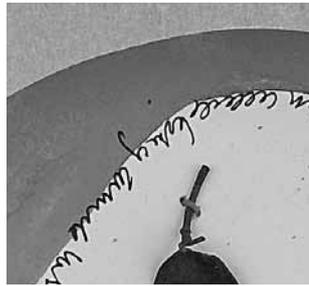
La laicidad es un concepto histórico: se construye y cambia; su contenido está determinado por el momento, el lugar, la configuración de fuerzas políticas, la situación internacional, el modelo de sociedad que los diferentes grupos de poder se interesan en impulsar. En el caso de México, surge del conflicto de intereses entre la iglesia católica y el Estado liberal, y hunde sus raíces en las condiciones mismas en que se fraguó la independencia política con respecto a España.

El concepto de educación laica se configura a través de la historia política y de la educación en México. Como se observa en las distintas formulaciones que ha tenido a lo largo del siglo XX, su definición tiene elementos que se mantienen desde las Leyes de Reforma, que se formalizan en el artículo 3 constitucional y se reformulan en sus consecutivas modificaciones, y otros elementos que atienden a la configuración del régimen de laicidad en el sistema educativo.

Del recuento somero de las reformas constitucionales se pueden establecer cuatro modificaciones del concepto de laicidad en el texto constitucional que rige la educación:

Delimitación del espacio de la laicidad. En 1917 la educación laica era obligatoria en todos los establecimientos públicos y privados de primaria; en 1934 se extendió también a las escuelas particulares de secundaria y normal. En 1946 incluyó las

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 1993, pp. 2-3.



escuelas de obreros y campesinos; pero en las reformas de los años noventa esta obligación desaparece por completo en los establecimientos privados de todos los niveles del sistema educativo. *Atribuciones o restricciones de los agentes participantes.* En su formulación original, el concepto de laicidad es negativo, pues excluye a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto de participar en el establecimiento o dirección de escuelas de instrucción primaria; luego, con la educación socialista, se sumó a esta prohibición a las sociedades por acciones que realizaran actividades educativas, a las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no solo en la dirección o el establecimiento, sino incluso en el apoyo económico. También a todas las personas que el Estado no considerara preparadas intelectual e ideológicamente para cumplir con los postulados del artículo constitucional; pero en los noventa se eliminaron todas las prohibiciones de la participación privada en educación, en cualesquiera de sus tipos y grados.

Los contenidos educativos. En la normatividad educativa del Distrito Federal y los territorios, la religión dejó de formar parte del currículum oficial en 1861. En algunos estados fue una prohibición expresa en las legislaciones educativas durante la restauración republicana (por ejemplo en Coahuila, en 1867). Sin embargo, en la Ley Orgánica de Adiciones a la Constitución de 1874 esto se prohíbe expresamente (artículo 4). En las reformas de la constitución de 1917, la ausencia de la religión en la currícula oficial se convirtió en una prohibición

expresa con la reforma de 1934, al excluir de la educación “toda doctrina religiosa”. En las reformas de 1946, 1980 y 1992 se escribe que el criterio que orientará la educación “se mantendrá ajeno a cualquier doctrina religiosa”.

Es hasta la reforma de 1994 cuando se retoma el concepto de “educación laica”, que se había introducido por primera vez en la constitución de 1917. Siguiendo los debates de los constituyentes se observa que en dicho concepto estaba implícita la prohibición de la enseñanza religiosa, al grado de que esta negativa se identifica con la laicidad, aunque en sentido estricto esta no se limita solo a esa cuestión. Lo que va a cambiar a lo largo de las reformas es a qué sectores y grados educativos se aplica la prohibición.

Los objetivos pedagógicos. La laicidad se define en términos tanto negativos como positivos. Esta dualidad apareció en la reforma de 1934, cuando además de excluir toda doctrina religiosa y prohibir la participación de ministros de credos y asociaciones vinculadas con estos o de las personas que no estuvieran preparadas moral, política e ideológicamente, se señaló el carácter socialista de la educación estatal y se estableció un currículum orientado hacia el combate del fanatismo y de los prejuicios, hacia una concepción racional del universo y de la vida social. Después de eliminar la orientación socialista, quedaron los demás objetivos de la formación, centrados en el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, los valores de la democracia, el nacionalismo, la convivencia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación.