

Artículo 3º: evolución y concepciones subyacentes (1934-2016)

*Dulce María Cabrera Hernández¹
Nancy Leticia Hernández Reyes²
José Carbajal Romero³*

Introducción

La reforma educativa más reciente, además de plantear la actualización de los planes y programas de estudio en distintos niveles educativos,⁴ ha modificado la estructura del marco legislativo que rige. En el primer centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos analizamos las reformas del Artículo 3º y la importancia reciente que ha cobrado el concepto de calidad. El propósito de nuestro análisis discursivo

1 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

2 Universidad Autónoma de Chiapas.

3 Secretaría de Educación Pública.

4 En el documento de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, denominado “La estructura del sistema educativo mexicano vigente”, se define el nivel educativo como la “etapa o fase secuencial completa en la cual se estructura un tipo educativo” (SEP, s.f.). En el nivel preescolar, la actualización se da en 2004, secundaria en 2006, bachillerato desde 2007 y educación primaria desde 2008.

consiste en mostrar que la inscripción de tal concepto en la Constitución es, en parte, resultado de acuerdos políticos, procesos y fuerzas simbólicas, cuya articulación hegemoniza los sentidos, finalidades y orientaciones del proyecto educativo, enfatizando la evaluación y la mejora a partir de criterios administrativos y laborales.⁵ Nuestro argumento sostiene que la actual configuración del Artículo 3º Constitucional es el resultado de diversas fuerzas de poder simbólico en pugna. La presencia y/o ausencia de algunos términos representa, según Laclau & Mouffe (2004), la configuración de una hegemonía simbólica, en donde el significante calidad reúne elementos políticos procedentes de variados contextos históricos y culturales.

En primer lugar, señalamos que desde el nacimiento de la Nueva España hubo intentos por definir los principios filosóficos rectores de lo que, a la postre, sería el sistema educativo mexicano. Los representantes de diversas facciones (conservadores y liberales) participaron en el escenario legislativo y desde ahí procuraron instalar su ideología, tomando como elementos nodales diversos significantes. En el texto veremos que algunos términos como instrucción, educación, laicidad, gratuidad y obligatoriedad lograron incorporarse a los preceptos constitucionales como resultado de una pugna política, ideológica y filosófica a lo largo del siglo xx. En la segunda parte revisamos las diez reformas más recientes al Artículo 3º, donde observamos que la calidad educativa se ha convertido en un principio constitucional mediante una operación política que se hizo evidente en las reformas constitucionales de 2013, a través de lineamientos y acuerdos políticos cuya procedencia puede rastrearse en los últimos 30 años, por lo menos.

Construcción de un proyecto educativo y de Artículo 3º

Si hacemos un recorrido histórico inicial sobre las transformaciones a la educación plasmadas en las diversas Constituciones que durante los últimos 200 años han contribuido a la definición de la nación mexicana, observaremos que en el Artículo 366 de la Constitución de Cádiz (1812) ya se precisaba que en las escuelas de primeras letras establecidas en todos los pueblos de la monarquía

5 Tal como se expresa actualmente en el párrafo tercero del Artículo Constitucional que nos ocupa, adicionado el día 26 de febrero de 2013.

española se enseñaría lectura, escritura, cálculo básico y religión católica.⁶ Dos años después, en pleno proceso independentista y bajo el signo de las orientaciones políticas del Congreso de Anáhuac, convocado por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813 en la ciudad de Chilpancingo, se estableció que la instrucción,⁷ como necesidad ciudadana, debía favorecerse con todo el poder de la sociedad (1814). Ya consumada la independencia, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824⁸ se señala como facultad exclusiva del Congreso General:

Promover la Ilustración [...] 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 (Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 22 de octubre de 1814, p. 81).

Empero, el 30 de diciembre de 1836, José Justo Corro (presidente interino), con la guía del conservador Lucas Alamán, derogó la Constitución de 1824 y promulgó un nuevo documento general, conocido como *Las siete leyes constitucionales*, el cual no consideró aspectos educativos. Hasta 1842 se convocó a un Congreso Constituyente, con la intervención de liberales y conservadores; el resultado fue un proyecto constitucional que reconoció por primera vez la educación como una de las garantías individuales y estableció que la enseñanza sería libre.⁹ No obstante, la república federal se restauró hasta 1846 (en agosto de ese año se reivindicó la Constitución de 1824), y el 21 de mayo de 1847 el Congreso Constituyente¹⁰ promulgó el *Acta de reformas*.¹¹

6 Acompañados de una sucinta exposición sobre las obligaciones civiles de los habitantes del reino.

7 Consignada en el Capítulo v, “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, Artículo 39 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán, 1814.

8 La Comisión de Instrucción Pública había desaparecido después de la Constitución de Cádiz y fue restituida en 1824. Su participación permitió que la enseñanza fuese materia constitucional en la sección v, “De las facultades del Congreso General”, Artículo 50, Apartado 1.

9 Los movimientos políticos de la época llevaron al poder a Antonio López de Santa Anna, quien sancionó el 2 de junio de 1843 *Las bases para la organización política de la República Mexicana*, que omitieron temas educativos.

10 El Constituyente inició sesiones el 6 de diciembre.

11 Como puede observarse, en este periodo se desarrollaron diversas pugnas políticas entre liberales y conservadores que impactaron en los sentidos y orientaciones de la educación, colocándola como una garantía individual.

Durante varios años la educación continuó siendo objeto de debate. El 15 de mayo de 1856, el presidente José Ignacio Gregorio Comonfort expidió el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, antecedente de la Constitución de 1857. El Artículo 39 de aquel estatuto señalaba: “La enseñanza privada es libre; el poder público no tiene más intervención que la de cuidar de que no se ataque la moral” (Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856). Sin embargo, el ejercicio de las profesiones estaba sujeto a las leyes generales en la materia. El Artículo 3º en la Constitución de 1857 expresaba: La enseñanza es libre y la ley determinará los títulos profesionales y los requisitos que se deben expedir.

Uno de los principales logros de la Revolución mexicana de 1910 fue que la educación se convirtió en objetivo político para el proyecto de nación.¹² La versión publicada el 5 de febrero de 1917¹³ entró en vigor el 1º de mayo de ese mismo año, obligando a los particulares a adoptar los lineamientos oficiales:

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 (Congreso Constituyente, dof, 1917, p. 149).

Podemos observar con las citas previas que el interés por la educación¹⁴ ha persistido en los proyectos constitucionales del siglo XIX. Esta diversidad de conceptos muestra que el cambio en los términos constitucionales no sólo es semántico, ya que denota una lucha simbólica de grandes proporciones e

12 Venustiano Carranza presentó un proyecto de Constitución el 1º de diciembre de 1916, cuyo Artículo 3º expresaba: “Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los mismos establecimientos” (Zamora, 2002, s.p.).

13 El título primero de las garantías individuales estableció la gratuidad y el laicismo para todas las instituciones oficiales (públicas) y particulares (privadas).

14 Por lo menos desde 1812 se percibía lo educativo como instrucción. En las Constituciones posteriores se prescribió como enseñanza de las primeras letras y los números.

incluye algunos rasgos de los debates pedagógicos y políticos que orientaron el proyecto educativo en la naciente república.

Reformas al Artículo Tercero en el siglo xx y xxi

En esta sección subrayamos rasgos de las diez reformas realizadas en el periodo de 1934-2016. Más allá de un recuento cronológico, nos interesa analizar cómo el concepto de calidad ha jugado diferentes posiciones: que van de la ausencia y marginalidad, hacia posiciones centrales en la Constitución, hegemонizando desde ahí el proyecto educativo nacional.

Reforma socialista (1934)

En el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante *DOF*), publicado el jueves 13 de diciembre de 1934 durante el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río,¹⁵ se modificó el contenido del Artículo 3º:

La educación 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 (*DOF*, 1934, p. 850).

En el siguiente párrafo se observa que el Estado tiene la tarea explícita de impartir la educación primaria, secundaria y normal de manera gratuita, además se establece que:

I.- Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto de Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente

15 Melgar (1998) denomina a este periodo “educación socialista”, cuyos ejes fueron la reivindicación de los reclamos populares heredados de la Revolución mexicana, así como el laicismo para contrarrestar la participación de la Iglesia en la educación escolarizada.

realicen actividades educativas, y las asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente (*DOF*, 1934, p. 850).

Estos principios constitucionales fortalecieron el laicismo y sentaron las bases para el federalismo;¹⁶ claramente se establecían las normas que debían observar las escuelas privadas¹⁷ y se estipulaba que los contenidos, los “planes, programas y métodos de enseñanza” dependían del Estado, que incluyó la formación de los campesinos y obreros.¹⁸ Mientras el periodo cardenista se caracterizó por una educación socialista centrada en una sociedad rural y obrera, en el gobierno de Ávila Camacho se hablará de la expansión industrial, “donde se pudiese disponer de grandes extensiones de terreno cercanas a la vía del ferrocarril y a los cables de la luz y, en general, toda clase de servicios exigidos para usos industriales” (Quiroz, 2013, p. 31).

Reforma nacionalista (1946)

En la década de los cuarenta cambió la configuración política vigente hasta ese momento. En el contexto de la Segunda Guerra Mundial fue necesario reorientar las prioridades y políticas educativas hacia la economía, pues las demandas sociales y tecnológicas exigían que los ciudadanos se insertaran en el creciente sector industrial orientado a la sustitución de los productos importados de Estados Unidos; eso exigía resolver uno de los mayores problemas educativos: la alfabetización de millones de mexicanos que abandonaron el campo para instalarse en la metrópoli. En ese tenor, Jaime Torres Bodet forjó un nuevo sentido de la educación pública desde la SEP¹⁹ y consolidó una de las

16 En ese mismo año se modificó el Artículo 73 para que el Congreso de la Unión interviniera en el financiamiento de la educación pública, así, la autonomía de los estados fue limitada por la Federación (*DOF*, 1934, p. 850).

17 Cabe mencionar que para las escuelas particulares se mantuvo como requisito el reconocimiento de validez oficial (que actualmente se conoce como RVOE), expedido por la Secretaría de Educación Pública (SEP) (*DOF*, 1934, p. 850).

18 Aunque la formación para la clase obrera y los campesinos se expresa en dos líneas del Artículo 3º, es importante mencionar que el impulso a la educación técnica y el fortalecimiento de la educación rural fue uno de los principales rasgos de este periodo.

19 Fue el encargado de dirigir una intensa campaña de alfabetización con niños y adultos, favoreció la creación de escuelas con sostenimiento público y privado, capacitó a los profesores e impulsó su organización sindical a nivel nacional.

grandes reformas al Artículo 3º: la educación socialista fue sustituida por una educación nacionalista. El cambio en la Constitución no sólo fue semántico, debido a que operó en términos ideológicos y políticos durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés, y con el respaldo del Partido Revolucionario Institucional (PRI)²⁰ se modificó el texto constitucional, enfatizando la importancia de una educación libre de influencias religiosas, democrática y nacional, que estaría vigente hasta 1980.

La educación que imparta el Estado –federación, estados y 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 en la justicia. I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno 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 (DOF, 1946, p. 3).

Aunque los principios de laicidad ya se encontraban presentes desde 1917, en 1934 se expresó la obligatoriedad y la gratuidad de la educación en un solo enunciado, mientras que lo promulgado en 1946 separó esas ideas en las fracciones VI y VII. Además, esta última reforma representa el triunfo de la ciencia, la democracia y la defensa de cierto nacionalismo que se expresó en amor a la patria y la solidaridad internacional.

[El criterio que orienta la educación] a) será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; c) contribuirá a la mejor convivencia, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la

20 Antes Partido Nacional Revolucionario.

convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos (*DOF*, 1946, p. 3).

En ese contexto, la inclusión de lo “nacional” en la Constitución respondió a una demanda ideológica por construir un proyecto mexicano, enarbolando la independencia política, económica y cultura (Melgar, 1998, p. 462), aunque fuera por decreto.

Reforma de la educación superior (1980)

El esfuerzo sostenido por brindar educación pública (escolarización) y gratuita en el nivel básico, junto con las acciones realizadas durante la década de los setenta (la creación del primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la estructuración de la política educativa nacional), permitieron obtener información y diagnósticos que evidenciaron la necesidad de organizar el sistema educativo en su conjunto.²¹ Con esos antecedentes, José López Portillo impulsó la tercera reforma (9 de junio de 1980), la cual aludió a la autonomía universitaria y fue incorporada en una fracción nueva que se agregaba a las ocho existentes desde 1946:

VIII- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio (*DOF*, 1946, p. 2).

21 La impronta de Jaime Torres Bodet permaneció en los cimientos del proyecto educativo nacional: en primer lugar, porque impulsó la educación nacionalista; en segundo lugar, porque participó activamente entre 1958 y 1964 en el gobierno de Adolfo López Mateos diseñando el Plan de Once Años que cristalizó uno de sus mayores anhelos educativos: la alfabetización de niños y adultos, e impuso la gratuidad de la educación a través de los libros de texto.

Melgar (1998) señala que al especificar la autonomía universitaria en los preceptos constitucionales, el Estado se desprende de sus facultades directivas en la educación pública, al depositarlas en una entidad cuya función principal es la docencia, la investigación y la extensión de la cultura.²² La autonomía de las instituciones de educación superior (fracción VIII) continuamente ha estado cuestionada por actores (tanto internos como externos a las instituciones), ya que la política educativa tiene cada vez más injerencia en la orientación de la formación profesional, en la toma de decisiones y en los órganos de gobierno.

Reforma por la modernización educativa (1992 y 1993)

La reconfiguración de las potencias mundiales y la reestructuración geopolítica, posteriores a la caída del muro de Berlín, fortalecieron la implantación del modelo económico neoliberal en México. El Gobierno Federal pretendió “transformar al país” y convertirlo en un mercado atractivo a nivel internacional, pues adoptó políticas privatizadoras para atraer capital extranjero a los sectores productivos, por lo que era prioritario contar con el capital humano habilitado para resolver las demandas del mercado.

La reforma del 28 de enero de 1992 intentó responder a un conjunto de prácticas de adelgazamiento del Estado en áreas estratégicas, cambiando la orientación de la educación pública en el marco del “Programa para la modernización educativa”, contemplado en el PND 1989-1994. En ese contexto, algunos de sus rasgos históricos perdieron centralidad: la confianza en el progreso científico y el combate a los fanatismos; pero se mantuvo el laicismo en la fracción I, “Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa” (DOF, 1992, p. 3).²³

Aunque las fracciones V a la IX del Artículo no se modificaron, es conveniente decir con claridad que después de innumerables batallas contra el laicismo, la Iglesia y diversos grupos conservadores lograron levantar el veto y se eliminó de la Constitución una fracción que limitaba la participación

22 Además de garantizar la libre cátedra, las relaciones laborales quedaron amparadas a la luz del Artículo 123 constitucional.

23 Además, se observa otro cambio, más sutil pero no irrelevante: el criterio rector de la educación impartida por el Estado buscaría evitar cualquier tipo de privilegios de razas, de religión (en 1946, momento en que la redacción del inciso C incluía la palabra *secta* que en 1992 fue sustituida por *religión*), de grupos, de sexos o de individuos.

de las instituciones religiosas en actividades educativas.²⁴ Esa supresión fue considerada como un gesto político que, por una parte, intentaba saldar los agravios asestados al clero durante la primera mitad del siglo xx, y reconciliar al Gobierno Federal con una parte del sector productivo (conservador y religioso) que tenía su nicho comercial en las escuelas privadas. Empero, en asunto de fondo fue la modificación de la estructura, condiciones y atribuciones del Estado en la educación pública.

En ese contexto se firmó el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB) el 19 de mayo de 1992, el principal instrumento de política educativa orientado a la búsqueda por la calidad.

Este Acuerdo Nacional está inspirado por el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública, pero los programas y acciones que aquí se formulan tendrán también el efecto de promover y mejorar la calidad de la educación que, con apego a las disposiciones vigentes, imparten los particulares. En efecto, del Acuerdo se derivarán planes y programas de estudio tendientes a una mayor calidad y, a través de mejores escuelas públicas, se establecerán referentes de una mayor jerarquía y competitividad educativa para la escuela privada (DOF, 1992, p. 4).

Las nuevas disposiciones aprobadas el 9 de marzo de 1993 respondieron a los debates internacionales sobre la calidad y la competitividad, y en ese marco, el Congreso de la Unión cambió el marco legal del sistema educativo. Entre lo más significativo se encuentra la creación de una Ley General de Educación (publicada en julio de 1993) y la quinta reforma jurídica del Artículo 3º, cuya redacción consideraba un nuevo párrafo: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias” (DOF, 1993, p. 2). Se destaca que la educación se concibió como un derecho –responsabilidad del Estado– y la obligatoriedad de la primaria y la se-

24 La limitación de las organizaciones religiosas en las actividades educativas estuvo consignada en la fracción I del Artículo 3º en la Constitución de 1934, así como en la fracción IV del Artículo 3º de 1946 y 1980. Los cambios conciernen al derecho otorgado a los particulares de impartir educación; el contenido que correspondía a la fracción III del Artículo se convirtió en el IV, en éste se mencionaba que todo plantel educativo debía apegarse a los preceptos, planes y programas de estudio señalados por el Estado.

cundaria. En la fracción III²⁵ se establecía que el Ejecutivo Federal determinaría los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y de la normal,²⁶ cuya aplicación sería a nivel nacional (DOF, 1993).

Desde nuestro punto de vista, esta reforma ha sido el parteaguas en la configuración del sistema educativo nacional, no sólo porque se suma a los múltiples intentos de extender la cobertura de la educación básica e incluir la secundaria como obligatoria, también porque el Estado intervino en la organización de los planes de estudio y de los contenidos desde la SEP, al mismo tiempo que desconcentró la administración y regulación de los servicios educativos (federalismo). Empero, queremos destacar que todas esas atribuciones del Estado formaron parte de un conjunto de operaciones orientadas a lograr la calidad educativa:

Un sistema educativo de calidad sólo se consolidará creando una nueva institucionalidad que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial. A su vez, una educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea del maestro. El Gobierno Federal y los gobiernos estatales procurarán el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor. El Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales y la sociedad en su conjunto seguirán realizando un gran esfuerzo para garantizar que el maestro mexicano disponga de las condiciones materiales que exige el eficaz desempeño de su actividad. El fortalecimiento del federalismo educativo permitirá la adopción de mecanismos complementarios para estimular y premiar al maestro (DOF, 1992, p. 14).

Como puede observarse, en el ANMEB de 1992 (cuya publicación precedió a la reforma del Artículo) se expone un conjunto de orientaciones que convierten a la “calidad” en el eje rector de la política educativa, pero, además,

25 Las fracciones V y VIII dan certeza jurídica a los particulares que impartían educación en distintos niveles, estableciendo que el Congreso de la Unión se encargaría de crear “las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios” (DOF, 1993, p. 2).

26 Cabe señalar que el interés del Estado por intervenir en el diseño de planes y programas educativos ya se había registrado desde el Gobierno Federal de Miguel de la Madrid, quien aspiraba a la “gran revolución educativa”, sin embargo, es en 1993 cuando se logran concretar acuerdos, negociaciones y cambios en la educación básica, contando con la aprobación de aquellos sectores beneficiados con la reforma de 1992 y con las prácticas corporativas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

claramente asienta su discurso en la figura del docente, como si la calidad del sistema en su conjunto dependiera de los maestros y no de una serie de factores que han de sincronizarse para la mejora permanente de los servicios educativos.

Reforma por la extensión de la educación básica obligatoria (2002)

La resonancia del ANMEB, cuyo énfasis estuvo en la reformulación de los contenidos, la reorganización del sistema educativo y la revaloración del magisterio, así como el interés de incrementar la cobertura y eficacia de la educación pública (desde el nivel preescolar hasta la secundaria, con algunos lineamientos específicos para el nivel superior), permaneció instalada como política de Estado desde la década de los noventa hasta el año 2000. Sin embargo, durante el primer gobierno de la alternancia (con la llegada del Partido Acción Nacional a la Presidencia) asistimos a un cambio en los términos de la discusión, donde hubo un viraje en los debates legislativos que, sin abandonar el tema de la cobertura, afianzaron el concepto de “calidad educativa”.

El 12 de noviembre de 2002, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, se consignó una reforma al Artículo 3º que incluyó la educación preescolar y amplió la cobertura de la educación básica obligatoria. Aunque esta disposición se indica en el párrafo inicial (fracción III y fracción V), es relevante señalar que su importancia no solamente radica en el interés por extender y garantizar la educación básica, sino que incorpora el concepto “calidad” en la Carta Magna, el cual aparece de manera explícita en el apartado cuatro de los artículos transitorios (DOF, 2002, p. 3).

En este análisis subrayamos que la emergencia de este signifiante en la Constitución no es un gesto menor; es una muestra de la hegemonía que ejerce tanto en el concierto nacional como internacional. A pesar de que las iniciativas gubernamentales y legislativas han enarbolado la bandera de la calidad, desde la década de los ochenta no había sido considerada como precepto constitucional. Desde 2002 el Gobierno Federal y los legisladores instalaron un discurso triunfalista sobre la conquista de la cobertura, la reducción de la deserción y del analfabetismo (Amador, 2009), que paulatinamente se transformaría en un discurso sobre la calidad.²⁷ En dicho escenario, desde el PND

27 Las asignaturas pendientes serían la eficacia y la evaluación docente, en un contexto caracterizado por la evaluación internacional y estandarizada, cuyas raíces pueden rastrearse en los años setenta (cuyo

2006-2012 y bajo las directrices de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se diseñaron programas federales y nacionales para lograr la calidad educativa.

Reforma por los derechos humanos (2011) y la educación media (2012)

Las modificaciones a la Carta Magna en el sexenio 2006-2012 fueron parte central de la plataforma estructurada en 2002 con las políticas gubernamentales de Vicente Fox. En nuestro análisis observamos que la Alianza para la Calidad Educativa (SEP, SNTE, Gobierno Federal, 2008) fue el acuerdo político entre el Gobierno Federal (representado por Felipe Calderón) y el SNTE que garantizó “impulsar una transformación por la calidad educativa” (SEP, SNTE, Gobierno Federal, 2008, p. 5), a partir de la modernización de los centros escolares, la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas, el bienestar y desarrollo integral de los alumnos, su formación integral para la vida y el trabajo, así como evaluar para mejorar.

La séptima reforma al Artículo 3º, además del interés por la calidad educativa, respondió a una demanda internacional por la equidad y el respeto a los derechos humanos. El 10 de junio de 2011 se promulgó que “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar [...] el respeto a los derechos humanos” (DOF, 2011, p. 2). Los términos que caracterizaron a esta reforma no sólo mostraron continuidad con el proyecto de calidad educativa, también extendieron su alcance hacia los derechos humanos y emprendieron la conquista por la cobertura total en la educación impartida por el Estado. En esa dirección, la reforma del 9 de febrero de 2012 consistió en añadir a la educación media como parte de la escolaridad obligatoria:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y

objeto fue el sistema educativo en su conjunto), impulsada en los ochenta (se dirigió a los órganos y sistemas de planeación y evaluación) y sostenida en los noventa (se concentró en las escuelas), que en la primera década del siglo XXI se propuso examinar a los alumnos en las aulas a través de instrumentos como la prueba PISA (Programme for International Student Assessment) y ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares) (Jiménez, 2011).

secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias (DOF, 2012, p. 2).

La modificación de la fracción v impactó en la organización y estructura del sistema educativo²⁸ en su conjunto, al señalar que era responsabilidad del Estado impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, además de promover la educación inicial y la superior (DOF, 2012, p. 2). Considerando lo anterior, observamos que las reformas constitucionales del periodo 2006-2012 fueron preámbulo para que en el sexenio 2012-2018 se enarbolará el derecho a la educación, pero una educación de calidad. Nuestro trabajo muestra, con cierta claridad, una articulación inédita de diversos discursos (nacionales e internacionales) que “justificaron” la transformación del sistema educativo.

Reforma por la calidad (2013-2016)

Con el retorno del PRI y con la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia, las directrices de la política educativa no solamente hicieron eco de las demandas internacionales que desde la OCDE se habían desarrollado en los últimos años, también plantearon una serie de pautas y modificaciones a la Constitución que colocaron a la calidad educativa como precepto constitucional y como eje organizador de una reforma educativa que ha incidido en la reforma a la Ley General de Educación (creada en 1993), la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Ley del INEE), y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la fracción XXV del Artículo 73²⁹ y la modificación al Artículo 3º:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (DOF, 2013, p. 3).

28 El inciso C incluye en el precepto constitucional que el criterio rector de la educación debe “fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural [...] e igualdad de derechos de todos” (DOF, 2012, p. 2).

29 En 1934 ya se había realizado una reforma al Artículo 73 en materia de financiamiento educativo a los estados.

El fragmento anterior se constituye en el corazón de la reforma constitucional y de la reforma educativa en su más amplio horizonte, debido a que el Estado propone mantener su rectoría en la educación, mejorar la calidad y evaluar el desempeño de los maestros colocando elementos administrativos y metodológicos en el precepto constitucional, espacio otrora ocupado por principios pedagógicos. El inciso D de la fracción II reitera este punto: “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (DOF, 2013, p. 3). Es importante revisar estos enunciados a la luz de una serie de acuerdos, como el “Pacto por México” firmado en diciembre de 2012 por los tres partidos políticos más grandes del país y el Gobierno Federal, además de las negociaciones entre éste y el SNTE.³⁰ Respecto de la evaluación, las disposiciones de la fracción III regulan los procesos de ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente:

Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo (DOF, 2013, p. 2).

Cabe mencionar que algunos de estos aspectos ya habían sido considerados en la ACE (SEP, SNTE, Gobierno Federal, 2008) pero no alcanzaron rango constitucional en el sexenio del presidente Calderón, en consecuencia, no se llegó a establecer un marco normativo similar a la LGSPD creada en 2013. Además, con la intención de asegurar mecanismos de acceso y mantenimiento de

30 A pesar de que se ha acusado a la exdirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, de orquestar las prácticas “corporativas” que durante los últimos veinte años mantuvieron al Estado alejado de la administración y organización del sistema educativo, la reforma de 2013 no elimina las concesiones otorgadas a los bloques sindicales y líderes magisteriales alineados a la cúpula del sindicato, pues mantiene prebendas otorgadas por gobernadores y presidentes de distintos partidos respecto de la administración del sistema educativo en los estados y sus administraciones locales.

estándares de calidad (importados desde la OCDE y la UNESCO), se llevó el término “evaluación” al texto constitucional, sujetando las condiciones laborales de los maestros a mediciones de desempeño:

ix. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y c) Generar y difundir información y, con base en esta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social (DOF, 2013, p. 3).

La reforma del 29 de enero de 2016 contempla algunos cambios en la redacción de la fracción III y la V del primer párrafo, pero se mantiene lo dispuesto en 2013 en cuanto a la calidad, evaluación y leyes secundarias. Hasta ahora, la inserción de la evaluación y su vínculo con los procesos de regulación laboral consignados en el Artículo 3º y el 73 hacen que la reforma constitucional más reciente sea enunciada en términos administrativos y laborales. En ese sentido, observamos que el ANMEB (1992) y la ACE (2008) contenían referentes pedagógicos sin aludir explícitamente a la calidad educativa, y que la reforma actual, aunque refiere el “mejoramiento del logro educativo”, emplea este concepto para mencionar procesos de evaluación en cuanto a la contratación y permanencia laboral.

Notas finales

Hemos visto que desde el siglo XIX, por lo menos, el rumbo de la nación en los proyectos legislativos ha sido objeto de una lucha política, simbólica e ideoló-

gica. Mientras en la gestación de la República observamos intervenciones de grupos conservadores y liberales, en los últimos 30 años proliferan los actores y las fuerzas de poder que intentan hegemonizar el campo político, donde cada una, a su manera, interviene en la esfera legislativa e instala ciertos simbolismos y/o significados sobre aquello que considera “esencial” en la educación.

En la primera parte señalamos que la discusión sobre la relevancia de la educación y de la organización del sistema educativo en su conjunto ha sido materia constitucional en diferentes momentos: en 1812 se consignó la instrucción pública; en 1824 la potestad total del Estado sobre la enseñanza; en 1842 se insertó el laicismo como rasgo de la educación, entre otros. A partir de la publicación del texto constitucional de 1917, la gratuidad, la obligatoriedad y el laicismo han sido grandes reivindicaciones legislativas, sobre todo en lo que concierne al derecho de los particulares para ofrecer servicios educativos considerados como responsabilidad del Estado y de carácter obligatorio hasta 1992, cuando se eliminó la fracción que limitaba la participación de órdenes y asociaciones religiosas en el sector educativo.

Otro aspecto que ha sido modificado concierne a la extensión de la educación básica y obligatoria, ya que a principios del siglo xx ésta comprendía la educación primaria, pero en 2012 hasta la educación media. Al respecto, es posible señalar que la cobertura de la educación ha sido una política de Estado que se ha mantenido vigente, lo que responde tanto a los intereses nacionales como a las demandas internacionales. Su incorporación en la carta constitucional forma parte de mecanismos políticos de amplio calado que determinan la orientación de los recursos de la nación y relaciones de poder entre fuerzas sociales diversas.

Las articulaciones políticas e ideológicas han favorecido que en los últimos treinta años la calidad educativa gane centralidad asociada a significantes como: excelencia, mejora educativa, logro educativo, cobertura, eficiencia y evaluación. Estos términos, cuya procedencia semántica es diversa, han sido utilizados para diseñar, organizar y administrar un conjunto de orientaciones políticas en un contexto neoliberal. La calidad educativa anhelada ha pasado y se representa con diversos significantes. Aunque en la actualidad el Artículo 3º se refiere a la mejora del logro educativo, su concreción en la reforma reciente está estrictamente vinculada con la evaluación para el ingreso y permanencia laboral de los profesores. Esta articulación puede considerarse como el resultado de la combinación de múltiples elementos que, en un contexto histórico y cultural específico, toman fuerza en el campo político.

Nuestro análisis reconoce que detrás de estas reformas se encuentran un conjunto de lineamientos internacionales y acuerdos nacionales (como el AN-MEB en 1992, el ACE en 2008 y el Pacto por México en 2012) orquestados por instancias políticas que intentan imprimir su huella en el proyecto educativo nacional. Este conjunto de fuerzas ha creado las condiciones sociales, políticas, sindicales y laborales que evidencian un conjunto de mecanismos dispuestos para el control y regulación de contenidos, la administración del sistema educativo, la organización gremial de los profesores, el financiamiento de la educación y, finalmente, la regulación de las condiciones laborales de los docentes.

Referencias

Amador, J. (2009). *La alianza por la calidad de la educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo No. 74.

Artículo 3º Constitucional:

_____. (13/dic/1934). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

_____. (30/dic/1946). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

_____. (9/jun/1980). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

_____. (28/ene/1992). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

_____. (5/mar/1993). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

- _____. (12/nov/2002). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.
- _____. (10/jun/2011). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.
- _____. (9/feb/2012). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.
- _____. (26/feb/2013). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.
- _____. (29/ene/2016). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.
- Congreso Constituyente (1917). Artículo 3º Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857. *Diario Oficial de la Federación*.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (2014). Sancionado en Apatzingán (22/oct/1814). Edición facsimilar. México: Tribunal Judicial de la Federación.
- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado el 5 de mayo de 1856.
- Jiménez, V. (2011). *OCDE Revisión de los marcos de valoración y de evaluación para mejorar los resultados escolares. Informe de las prácticas de evaluación de la educación básica en México, 2010*. México: SEP.
- Laclau, E. & Mouffe, Ch. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. México: FCE.
- Melgar, M. (1998). Las reformas al artículo tercero constitucional. En *80 años de vida constitucional en México* (pp. 457-476). México: Cámara de Diputados LVII Legislatura 1997-2000.
- Quiroz, M. (2013). Las vecindades en la Ciudad de México. Un problema de modernidad, 1940-1952. *Historia 2.0 Conocimiento Histórico en Clave Digital*, III(6), 28-42.
- SEP, Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (s.f.). La estructura del sistema educativo mexicano. Recuperado de www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09_01.pdf.

SEP, SNTE, Gobierno Federal (2008). *Alianza por la calidad de la educación*. México: SEP.

UNESCO (2004). *Una educación de calidad para todos los jóvenes. Reflexiones y contribuciones en el marco de la 47ª Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO*. Ginebra: UNESCO.

Zamora, M. (2002). Legislación educativa. En L. Galván, *Diccionario de Historia de la educación en México*. México: CONACYT-CIESAS. Recuperado el 10 de diciembre de 2015 en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.htmhttp://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.htm.