

Parte I. Reformas educativas



Introducción

*Miguel Angel Vértiz Galván*¹

Educación laica, gratuita, obligatoria, integral, científica, democrática, nacionalista y de calidad, como valores para la educación pública que se han incorporado y evolucionado a través del tiempo, han dado sentido y orientación a la acción gubernamental durante gran parte del siglo que ha cumplido la Constitución mexicana de 1917; sin embargo, parecen aún lejanos e insuficientes para configurar el proyecto educativo del México futuro. Por ello, el debate sobre el derecho a la educación, si bien tiene varias décadas de estar presente entre especialistas y académicos, parece más pertinente hoy, frente a las dificultades y controversias que ha enfrentado la reforma educativa de 2013.

El centenario del Artículo Tercero Constitucional es un marco simbólico que brinda la oportunidad de compendiar el estado actual de su debate, mismo que se ha logrado gracias a la

1 Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco.

colaboración entre la Universidad Pedagógica Nacional, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (FLACSO) y la Comisión de Educación del Senado de la República LXIII Legislatura, que además abre la posibilidad para la reflexión permanente sobre los retos que deberá enfrentar, en los años venideros, este importante derecho humano.

Para hacer un justo reflejo del debate nacional, la pluralidad se planteó como uno de los principales objetivos de esta obra. Las contribuciones que se encuentran incluidas fueron desarrolladas por sus autores, en respuesta a una convocatoria de la Universidad Pedagógica Nacional y la Comisión de Educación del Senado de la República LXIII Legislatura, buscando que todo interesado en el tema que tuviera algo que aportar al debate pudiese hacerlo, siempre en un marco de tolerancia al derecho de otros de disentir, condición que los autores participantes mostraron en un elevado ejemplo de capacidad de diálogo y debate entre pares, donde las posturas totalizantes cedieron el paso a la crítica reflexiva.

Como parte del proceso para la integración del debate en la presente obra, se desarrolló en el mes de septiembre de 2016, en la sede del Senado de la República, el Encuentro Nacional “El Tercero Constitucional a Debate”, donde se presentaron las entonces propuestas para integrar los capítulos de esta obra colectiva; el cual generó entre los asistentes el debate sobre los diferentes tópicos del Artículo Tercero Constitucional y sus implicaciones para la educación pública, dejando patente el ánimo del debate crítico y constructivo. Para el lector de este trabajo conjunto es recomendable la consulta de ese encuentro con el fin de enriquecer el análisis, por lo que se ha puesto a disposición pública la memoria audiovisual en el portal <http://difusionfractal.upnvirtual.edu.mx/> de la Universidad Pedagógica Nacional. Muchos de los debates que se encuentran implícitos en los documentos de este libro se discutieron explícitamente en este encuentro, además de que los participantes que no llegaron a plasmar su participación en el documento que se integra en estas páginas, aportaron valiosas reflexiones que vale la pena escuchar.

En virtud de la pluralidad buscada de visiones, la colección de aportaciones presentadas no sólo proviene de autores de diversas formaciones, sino también de ámbitos diversos, lo que les imprime miradas específicas de la realidad sociopolítica de la Constitución mexicana, a partir de su experiencia en el servicio público, la docencia, la investigación o el activismo civil. Lo anterior también conlleva el uso de modalidades distintas de comunicación

en los documentos, por lo que se encontrarán capítulos distintos en el formato narrativo y, evidentemente, también en el estilo.

En un intento por recuperar los principales temas de los debates que se hicieron explícitos en las mesas del encuentro nacional mencionado, y que se han recogido y asumido de forma implícita por los autores de las siguientes páginas, se pueden señalar los temas de calidad y educación como derecho humano de maneras transversales en las aportaciones siguientes.

El derecho humano a la educación, que si bien propone el reconocimiento a la educación como un derecho inalienable, establece para el Estado una obligación para la garantía, justiciabilidad y, en su caso, resarcimiento de este derecho para todas las personas dentro del territorio nacional, lo cual redimensiona el papel del Estado más allá de la educación obligatoria, pues como derecho humano debe ser garantizado en cualquier nivel educativo, al igual que para cualquier persona, indistintamente de su nacionalidad, por lo que los retos en esta materia son enormes, al suponer la atención de una gran cantidad de grupos que hasta ahora han permanecido en la sombra del sistema educativo, desde los tradicionales problemas de abandono y exclusión para los grupos indígenas, personas con discapacidad o adultos mayores, además ahora se deberá integrar en las políticas educativas a las personas migrantes, poblaciones de indocumentados en tránsito por el territorio nacional y rechazados de las universidades públicas, entre otros.

El debate se torna relevante por la reciente incorporación del enfoque de derechos humanos en el análisis constitucional y, consecuentemente, en la educación pública, donde parece claro el concepto de políticas de derechos humanos, pero aún poco comprensible el de políticas con enfoque de derechos humanos, de verdadera importancia tanto para los órganos legislativos como de la administración pública, especialmente para la poco atendida tarea de armonización de la normatividad vigente con los nuevos preceptos constitucionales, ya que en mucho se sigue manteniendo la visión de la educación desde la perspectiva asistencial en el discurso de las políticas públicas y normatividad en educación, asumiendo a la educación como un servicio o, en plural, “servicios educativos”, lo cual hace que las políticas educativas en México carezcan de un enfoque de derechos humanos, a pesar de su precepto constitucional. Por otra parte, en el tema de la educación en derechos humanos, que de igual forma no se garantiza con el cumplimiento de la educación como servicio, existe un fuerte debate sobre si éste debe ser un tema del currículum en

la educación obligatoria, o si debe incorporarse inclusive en estrategias dirigidas a la educación superior de todos los campos del conocimiento.

La **calidad** es uno de los debates centrales y casi permanentes en torno a la reforma del 2013 en sus vertientes de la consecuente Ley General del Servicio Profesional Docente, así como en la incorporación al texto constitucional del concepto de calidad asociada al máximo logro académico de los educandos. Parece una postura general que los fundamentos de la calidad y la profesionalización docente fueron construidos a partir de una serie de transformaciones del Estado que se sobreponen a las formas tradicionales de las relaciones entre la sociedad y el gobierno, donde las formas de representación del magisterio, a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fueron disminuidas en virtud de los emergentes valores de eficiencia, rendición de cuentas, meritocracia, participación social, entre otros; es necesario aclarar que estos valores fueron promovidos por una mayoría de actores de la sociedad, aunque no por consenso social; destaca, además, la contradicción con los valores políticos del corporativismo magisterial. En concordancia con esto, se argumenta la exclusión del gremio magisterial en la construcción de las soluciones.

El otro elemento destacable del debate sobre la calidad es la ambigüedad y multisignificación del concepto, lo cual, a su vez, constituye el reto y la oportunidad para la sociedad. Algunos tratan de encontrar sentido desde lo existente, destacando que la calidad se vuelve exigible, abriendo la oportunidad a la posibilidad de justiciabilidad del principio del máximo logro académico; aunque por otro lado, el debate también ha destacado la ausencia de organismos facultados para obligar el cumplimiento y resarcimiento al derecho de una educación de calidad.

Lo que se mostrará en los tres tomos de esta obra son las aportaciones del grupo de especialistas que respondieron a la convocatoria y aportaron sus reflexiones e investigaciones en una importante cantidad de tópicos que parecen converger en tres rubros, organizados de la siguiente manera: el primer tomo se denomina Reformas Educativas; el segundo, Principios Constitucionales, y el tercero, Retos Educativos. No se trata de una obra sobre historia de la educación, sino del debate necesario que debe darse sobre el Artículo Tercero Constitucional en un momento en que el centenario de nuestra Carta Magna pone un escenario favorable, por lo que se podrán advertir capítulos que ubiquen sus reflexiones en este evento histórico y desde ahí examinan los tópicos

de interés, difiriendo de la manera en que retoman dicho suceso, el recuento que hacen de la evolución, algunos de manera más detallada que otros, e identifican los puntos de quiebre que provocaron, en su momento, transformaciones sustanciales. El presente tomo sobre reformas educativas da cuenta de los procesos sociopolíticos que construyeron la legitimidad social de la calidad educativa y la educación como derecho humano en la Constitución mexicana.

En el capítulo inicial, titulado “Calidad educativa y las generaciones de reforma constitucional”, Francisco Miranda López, Erica Villamil Serrano y Cecilia Mariel Bossi reflexionan sobre la reforma constitucional de 2013 desde el punto de vista de una teoría del cambio, con base en la perspectiva de coaliciones promotoras de políticas, para explicar la construcción social de la evaluación y sus resultados como garantes del derecho a una educación de calidad. Desde este planteamiento, buscan establecer, en una perspectiva evolutiva, la manera en que la noción de calidad de la educación se fue construyendo en los debates parlamentarios, al igual que la forma en que esta idea se fue expresando en los contenidos constitucionales y de las políticas educativas, estableciendo los puntos de inflexión del sistema educativo mexicano al pasar de un sistema de escolarización de masas a uno preocupado por la calidad y, por lo tanto, por la evaluación del propio sistema.

En el mismo sentido del análisis sobre los procesos que enmarcaron la reforma constitucional de 2013, Miguel Ángel Vértiz Galván, en el capítulo “Alineación y adaptación institucional en la reforma educativa”, describe el proceso de la reforma del Estado, iniciado en la década de los ochenta, como el momento en que inicia la alineación institucional de los valores políticos, que posteriormente conformaron los referentes para la acción gubernamental, como eficiencia, eficacia, calidad, participación social, transparencia y rendición de cuentas; conceptos que dieron pie a los procesos de reforma económica con la privatización y descentralización gubernamental, y que, desde 1992, se han incorporado en las políticas públicas de educación, pasando por un proceso de readaptación que realizan los actores socioeducativos a través de sus mecanismos de ajuste mutuo. Cierra el capítulo con una reflexión sobre las posibilidades del futuro político de la formación docente, a partir de la inevitable adaptación institucional de los actores.

En el capítulo titulado “¿Cómo garantizar el derecho a recibir educación?”, Lorenzo Gómez-Morín Fuentes, Mauricio Reyes Corona y Carlos Jonathan Molina Téllez señalan la historia educativa de nuestro país desde las

reformas educativas que demandaron y produjeron transformaciones organizacionales, estructurales y de gestión de la política pública educativa, mismas que influyeron de manera determinante en la definición de los problemas que se incorporan en la agenda gubernamental. En ese contexto, señalan la relevancia de garantizar la continuidad de la política educativa como condición necesaria para hacer realidad el mandato del Artículo Tercero Constitucional. Con base en el análisis para la política pública, presentan las implicaciones que han tenido las reformas estructurales en materia educativa en México, así como la posible existencia de quiebres en la continuidad de las acciones gubernamentales que se han implementado, argumentando que es posible observar que las autoridades educativas no han tomado decisiones de política educativa con base en diagnósticos sólidos y en procesos cuidadosos de diseño e implementación, sino que lo político (*politic*) ha sido determinante en la política educativa (*policy*) de nuestro país.

En el capítulo titulado “Reformas constitucionales y políticas educativas: trayectorias de dependencia”, Francisco Miranda López, Juana María Islas Dossetti y Eduardo Roberto Carlos Aguiñaga Rincón identifican los patrones que han fungido como ejes articuladores de las propuestas de crecimiento, diversificación y transformación del sistema de educación básica en México, formuladas en las diferentes reformas constitucionales que el país ha experimentado desde 1917. Utilizan el enfoque de *path dependence* (“trayectorias dependientes”) para presentar la manera en que paradigmas políticos y sociales se institucionalizan con el tiempo condicionando las políticas y sus cambios, al mismo tiempo que dificultando las transformaciones más radicales. A partir de un esquema de periodización, seleccionan coyunturas en las que se plantean diferentes estrategias de transformación del sistema educativo, impulsado por el propio marco constitucional y legislativo, y analizan las políticas educativas en cuatro dimensiones fundamentales: 1) orientaciones estratégicas, 2) gasto público, 3) organización institucional y 4) gobernabilidad. Con base en ello se definen las brechas, déficits o insuficiencias de implementación principales, es decir, las diferencias entre los objetivos originalmente establecidos en las políticas y los resultados asociados a la puesta en marcha de dichas políticas, valorando el potencial de innovación educativa de estos patrones, comparado con sus efectos en la gobernabilidad del sistema educativo y sus diversas interacciones con el régimen político, el cambio económico y las transformaciones del Estado mexicano.

Teresa Bracho González, en el capítulo denominado “De la ‘enseñanza laica’ a la ‘calidad como derecho’”, explora tanto las condiciones particulares del momento histórico en el que se llevó a cabo la redacción de la Carta Marga, como las reglas con las que se realizó el Congreso Constituyente, para señalar que la mayor preocupación en la redacción original consistió en limitar la influencia que ejercieran las corporaciones religiosas sobre la enseñanza. Revisa, posteriormente, el desarrollo del sistema educativo durante el siglo xx, destacando el importante crecimiento de la oferta educativa, que a la vez considera ha dado origen a profundas desigualdades al interior del propio sistema, para llegar a la reforma del 2013, donde se reconoce la importancia de la persona de recibir educación, y de acuerdo a la doctrina, en un sentido normativo estricto, el mero reconocimiento implica ya, de alguna forma más o menos explícita, una garantía normativa para exigir su satisfacción, por lo que la calidad de la educación se convierte en derecho exigible por los medios que la propia Constitución ofrece, destacando la necesidad de mayor capacidad institucional para proteger este derecho humano.

Compartiendo el interés con Teresa Bracho, en el capítulo “El Artículo Tercero hoy: derechos y garantías”, David Eduardo Calderón Martín del Campo señala que, con la reforma al Artículo Primero, las garantías sobre los derechos humanos en el orden jurídico nacional ya no son otorgadas, sino reconocidas. De esta manera, el Estado mexicano ya no se concibe como un poder que concede algo que estuviera en su dominio, sino como una soberanía que compromete sus atribuciones y recursos a favor de las personas concretas, en una dinámica de reconocimiento, promoción, defensa y aseguramiento de los derechos humanos. Entre otras implicaciones, destaca que el derecho humano a la educación en México se coloca en el orden de lo exigible y lo justiciable, pues demanda que los titulares del Poder Ejecutivo queden emplazados a hacer efectivas las garantías enunciadas para el ejercicio legítimo del derecho reconocido, así como también el Poder Judicial queda investido para asegurar el cumplimiento con las atribuciones de apremio que le son propias, mientras que brinda a los titulares del derecho –y a quienes lleven su tutela y representación, en especial las familias y las organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos– nuevas avenidas para su exigencia puntual y su consideración como materia justiciable, por la vía de los instrumentos pacíficos de la democracia, como el juicio de amparo o las acciones colectivas.

En un análisis más específico sobre la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la reforma del 2013, en el capítulo “Desafío para los gobiernos locales: cumplir sus responsabilidades”, María Teresa Aguilar Álvarez Castro señala que el principal y casi único parámetro para medir la efectividad del derecho a la educación es si todos los niños y jóvenes en edad escolar están aprendiendo, y si están logrando su máximo logro de aprendizaje. Siendo las entidades federativas la autoridad educativa más próxima y con mayores responsabilidades respecto a lo que sucede en las aulas y en la comunidad educativa escolar, destaca que el gran desafío desde la descentralización educativa de 1992 y, con mayor urgencia desde la última reforma al Artículo Tercero Constitucional, es que los gobiernos locales y sus secretarías o institutos encargados del servicio educativo asuman y cumplan las responsabilidades que les imponen las leyes para el efectivo disfrute del derecho a la educación. Aborda su análisis con el estudio de diferentes atribuciones de las autoridades educativas locales, a partir de los cuatro elementos que establece el Artículo Tercero Constitucional como medios para garantizar el máximo logro de aprendizaje: 1) materiales y métodos educativos; 2) organización escolar; 3) infraestructura educativa, e 4) idoneidad de docentes y directivos, como medio para contestar: ¿qué le toca hacer y qué desafíos tiene el Gobierno Estatal para cumplir lo que el Artículo Tercero Constitucional establece, es decir, para que los alumnos realmente aprendan?

En los aspectos más específicos del campo de los derechos humanos, Nancy Carmona Arellano y Francisco Javier Conde González, quienes titulan a su capítulo “Educación: experiencia de exigibilidad en la Ciudad de México”, plantean la importancia de la incorporación del derecho a la educación desde el texto constitucional de 1917, para la creación de las grandes instituciones de educación pública en el país durante el siglo xx, lo que contextualiza el debate contemporáneo y, en particular, a partir de las reformas constitucionales del Artículo Cuarto en 2011 y del Tercero en 2013; desde la perspectiva del derecho humano a la educación, se da el debate entre tensiones derivadas, entre otros componentes, por el discurso de la calidad educativa y la reivindicación de los derechos laborales del magisterio. Desde este contexto, analizan el potencial expansivo de este derecho para el ejercicio de otros derechos fundamentales, donde se presentan casos paradigmáticos de exigibilidad y defensa del derecho a la educación a partir del trabajo de la Co-

misión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y de otros organismos no jurisdiccionales de derechos humanos en el país.

Por su parte, Yedidi Chávez Vásquez, en “Educación en derechos humanos de personas adultas mayores”, parte de la reforma en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio del 2011, donde la materia educativa no es la excepción, lo cual consolida el imperativo de las personas adultas mayores a ser incluidas en las políticas públicas relacionadas con el ámbito educativo en programas no sólo de derechos humanos, sino también en educación en materia de derechos humanos, sensibilizando a quienes serán el futuro de México y educándolos en materia de respeto hacia los derechos humanos de las personas adultas mayores. El trabajo brinda un análisis de la situación actual de las personas adultas mayores en relación con la protección a sus derechos humanos y el impacto positivo que tendría incluirlos en la educación en México, así como los programas y políticas, en aras de sensibilizar y educar a todos los mexicanos con respecto a este sector social.

El capítulo “Repensar el Tercero Constitucional para el siglo XXI”, de Vicente Flores Meléndez y Luis Gregorio Sosa Grajales, señala que el Artículo Tercero Constitucional actual no logra capturar la esencia y la dimensión de los tiempos actuales o sus problemáticas, ni adaptarse al flujo de tendencias de una sociedad en constante transformación, por lo que proponen pensar en este Artículo como una norma de vanguardia que defina el tipo de ciudadanos a la altura de nuestras necesidades como democracia, en un mundo diverso, plural, globalizado, interconectado y en permanente cambio. Exponen algunos de los puntos que consideran nodales para repensar el texto constitucional en el siglo XXI; reflexionan sobre posibles líneas de análisis e implementación (basadas en la evidencia acumulada), y hacen una propuesta de acción, a partir de redefinir el Artículo desde un sentido enunciativo, no limitativo, donde el Estado sea quien continúe garantizando el derecho a la educación de los ciudadanos, pero que las atribuciones, a la luz de su naturaleza esencial soberana, no constituyan una limitante para el libre desarrollo de políticas públicas en materia de educación. En lo que se refiere a las instituciones auxiliares de la Secretaría de Educación Pública (CONACYT, INEA, CONADE, CONALITEG), proponen dotarlas de real autonomía con miras a ampliar o redefinir su ámbito práctico, normativo y sus responsabilidades particulares.

Para cerrar este tomo, Víctor Manuel Collí Ek, en su capítulo “Evolución constitucional del derecho a la educación”, aborda tanto la evolución cons-

titucional de la educación en México desde 1917, como los márgenes de la doctrina constitucional del máximo tribunal de México, en esta nueva era de los derechos humanos, con el fin de complementar el estudio histórico bajo el reconocimiento que en el México actual, el papel del Tribunal Constitucional, como lo es la Suprema Corte, es protagónico. Por tal motivo, y reconociendo la importancia de la última reforma, aquélla que introduce un nuevo sistema educativo, busca determinar la doctrina constitucional del máximo tribunal de México en la introducción de este nuevo sistema, en especial, aunque no exclusivo, el estudio de los asuntos resueltos en junio de 2015 y los estándares generados en ellos, relacionados al derecho humano de recibir educación de calidad.

Sólo resta agradecer el apoyo recibido a esta iniciativa: al doctor Tenoch Esaú Cedillo Ávalos, rector de la Universidad Pedagógica Nacional; a la doctora Mónica Angélica Calvo López, secretaria académica de la Universidad Pedagógica Nacional; al maestro Alejandro Gallardo Cano, director de Difusión Cultural y Extensión Universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional; al senador Juan Carlos Romero Hicks, presidente de la Comisión de Educación del Senado de la República LXII Legislatura; al maestro Lorenzo Gómez Morín, por sus gestiones para el dictamen ciego complementario de esta obra con el apoyo de FLACSO México; al doctor José Bonifacio Barba Casillas, por su mediación para la coedición de esta obra con la UAA; así como a la licenciada Lorena Itzel Ortigas Cardós quien, de forma honorífica, asumió la secretaría técnica del proyecto.