

Las reformas al artículo 3º constitucional de 2013 y 2019, ¿continuidad o cambio de rumbo educativo?

Jesús Adolfo Trujillo Holguín

Autoridades durante el Foro de Consulta sobre la Legislación Secundaria en Materia Educativa, realizado el 3 de julio de 2019 en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua. Fuente: SEyD, 2019.



Trujillo Holguín, J.A. (2019). Las reformas al artículo 3º constitucional de 2013 y 2019, ¿continuidad o cambio de rumbo educativo? En J.A. Trujillo Holguín, A.C. Ríos Castillo y J.L. García Leos (coords.), *Desarrollo Profesional Docente: reflexiones de maestros en servicio en el escenario de la Nueva Escuela Mexicana* (pp. 59-75), Chihuahua, México: Escuela Normal Superior Prof. José E. Medrano R.

Resumen

Durante el periodo 2013 a 2019 ocurrieron tres modificaciones al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dos de las cuales han tenido implicaciones radicales para el sistema educativo, pues no solamente hubo cambio de conceptos, sino que introdujeron nuevas ideas sobre el funcionamiento y enfoques de la educación en el país. El presente trabajo se ocupa de analizar las reformas del 26 de febrero de 2013, correspondiente al periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, y la del 15 de mayo de 2019, ocurrida en la administración federal encabezada por Andrés Manuel López Obrador. El propósito esencial es revisar si las modificaciones propuestas implicaron un cambio de rumbo o si se trató de un continuismo educativo. La investigación es de corte documental y se apoya en la revisión del *Diario Oficial de la Federación*, notas periodísticas, leyes secundarias y documentos relacionadas con el tema. Entre las principales conclusiones se asienta que la reforma de 2013 estableció una visión sesgada del sistema educativo, lo que llevó al quiebre del proyecto; en tanto que en 2019 se establece una nueva normatividad que incorpora principios de mayor alcance, que no limitan la aspiración de un sistema educativo de calidad a los aspectos que se relacionan con el desempeño docente y los procesos de evaluación estandarizada de maestros y alumnos.

Palabras clave: REFORMAS CONSTITUCIONALES, HISTORIA DE LA EDUCACIÓN, NORMATIVIDAD EDUCATIVA, POLÍTICA EDUCATIVA.

Introducción

Las modificaciones al marco normativo de la educación tienen implicaciones importantes en la organización y funcionamiento del sistema, dado que introducen cambios que influyen en las relaciones entre sus agentes. Aunque la inclusión de un nuevo concepto o corriente filosófica a nivel constitucional no garantiza su impacto directo e inmediato en la vida cotidiana de las escuelas –ni mucho menos en la práctica de los profesores–, sí dan cuenta de cómo conciben la educación quienes forman parte del poder político y sobre los intereses que prevalecen en los grupos que impulsan los cambios.

El camino que debe seguir una reforma normativa en el ámbito educativo es bastante complejo, pues requiere –a juicio personal– de al menos tres condiciones: 1) que parta de una necesidad real del sistema educativo en aras de

su mejora y no de intereses o visiones particulares; 2) que logre alcanzar los consensos necesarios entre las fuerzas políticas del país para que se traduzca en una enmienda constitucional; y, 3) que la reforma resultante sea pertinente y tome en cuenta a los actores encargados de su implementación, para que pase de normativa a educativa; es decir, que no solamente quede plasmada en la ley, sino que llegue a transformar la dinámica cotidiana de las escuelas.

En el periodo 2013 a 2019 hubo tres reformas al artículo 3º constitucional, aunque solamente la del 26 de febrero de 2013 y la del 15 de mayo de 2019 incluyeron transformaciones profundas para el sistema educativo nacional. La del 29 de enero de 2016 solamente ajustó la terminología para sustituir las palabras Distrito Federal y estados al referirse a la capital del país y a las entidades federativas, respectivamente, luego de que fuera aprobada la reforma política de la Ciudad de México (Gobierno de la República, 2013b, 2016 y 2019). En este trabajo se analiza y reflexiona acerca del contexto y las implicaciones que tuvieron estas dos grandes reformas para la educación de nuestro país, pero en particular lo que significaron para el trabajo de los profesores, aunque es preciso aclarar que, al momento de la elaboración de este capítulo, aún no están definidas las leyes secundarias que se derivarán de la reforma de 2019.

La revisión del tema se realiza a partir de fuentes como el *Diario Oficial de la Federación*, notas periodísticas, las leyes secundarias que reglamentan fracciones del artículo tercero y otros textos relacionados con el tema. Con ello se busca aportar elementos para reflexionar acerca de los factores que determinaron el quiebre de un proyecto normativo que se anunció en 2013 como el más importante de las últimas décadas –según declaraciones de los tres titulares que estuvieron al frente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) durante el sexenio¹– y transcurridos apenas seis años se vino abajo –en 2019– con la llegada de la segunda contrarreforma constitucional al artículo tercero de los últimos 80 años.²

¹ Durante el sexenio 2012-2018 estuvieron al frente de la SEP tres personas: Emilio Chuayffert Chemor del 1 de diciembre de 2012 al 27 de agosto de 2015; Aurelio Nuño Mayer del 27 de agosto de 2015 al 6 de diciembre de 2017 y Otto Granados Roldán del 6 de diciembre de 2017 al 30 de noviembre de 2018.

² En la historia del artículo 3º constitucional solamente se han presentado dos reformas que se oponen o modifican los aspectos de aquella que le antecedió y por lo cual pueden calificarse como contrarreformas. La primera fue la del 30 de diciembre de 1946, que elimina la educación socialista que había decretado el presidente Lázaro Cárdenas en la reforma del 13 de diciembre de 1934. La segunda corresponde a la del 15 de mayo de 2019, que deroga las principales disposiciones asentadas en la reforma del 26 de febrero de 2013 del presidente Enrique Peña Nieto (Gobierno de la República, 1934, 1946, 2013b y 2019).

La reforma constitucional de 2013: cambiar la educación con el magisterio en contra

Durante la administración federal del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) hubo por lo menos cuatro acontecimientos que allanaron el camino para realizar la reforma constitucional de 2013 y que se relacionan de manera directa con el trabajo docente: 1) reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de 2007, que modificó el esquema de ahorro para el retiro y elevó la edad para la jubilación, situación que desató protestas en todo el país; 2) firma de la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008 entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), donde se establecen compromisos para implementar la evaluación para el ingreso al servicio educativo, para modificar los criterios en estímulos económicos del Programa de Carrera Magisterial de acuerdo con los resultados de los alumnos en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Propone, además, establecer un organismo autónomo encargado de evaluar la calidad docente, crear el Sistema Nacional de Evaluación, entre otros puntos; 3) establecimiento del Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas en 2010, donde se dictan 15 recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, por su siglas en inglés), que más tarde quedarían plasmadas casi en su totalidad en la reforma de 2013;³ y, 4) campaña de denostación del trabajo docente a lo largo de 2012, encabezada por la asociación civil Mexicanos Primero, que utilizó los medios de comunicación masiva para generalizar las deficiencias en el trabajo de algunos docentes y exhibirlas ante la sociedad para justificar la necesidad de realizar cambios como el de la “evaluación con consecuencias”. El caso más emblemático fue la publicación del documental *De panzazo* en ese mismo año.⁴

³ Los 15 compromisos asentados en el Acuerdo de Cooperación México-OCDE son: atraer a los mejores aspirantes, fortalecer la formación inicial docente, mejorar la selección docente, abrir todas las plazas a concurso, crear periodos de inducción y de prueba, mejorar el desarrollo profesional, evaluar para ayudar a mejorar, estándares docentes, estándares de liderazgo escolar, definir la dirección escolar eficaz, profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores, fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas, aumentar la autonomía escolar, garantizar el financiamiento para todas las escuelas, fortalecer la participación social y crear un Comité de Trabajo para la Implementación (OCDE, 2010).

⁴ La asociación civil Mexicanos Primero, y su presidente Claudio X. González Guajardo, se caracterizaron por intervenir abiertamente en políticas educativas que son facultad exclusiva del Estado, utilizando el argumento de representar los intereses de la sociedad. Buscaron imprimir una visión empresarial a la educación pública, misma que se reflejó en la aplicación de la evaluación con fines de sanción, lo cual es contrario al propio espíritu de este proceso que se centra en la detección de áreas de oportunidad (Damián, 2018).

El ambiente social y político estaba dado para que una vez iniciada la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se retomara el tema educativo y fueran radicalizadas las leyes en perjuicio del magisterio. Al día siguiente de su toma de protesta, el jefe del Ejecutivo federal y los representantes de los tres principales partidos políticos del país firmaron el Pacto por México,⁵ con el que se comprometieron a impulsar las llamadas reformas estructurales, entre las que se encontraba la educativa. En los planteamientos del acuerdo se definió que la “tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional” (Pacto por México, 2012). Aun y con lo contradictorio que resulta el uso de los términos someter-libertad, lo cierto es que se buscó ajustar a toda la población mexicana a la visión de Estado que en ese momento tenía el grupo de poder, y para ello se utilizaron tanto los recursos públicos como los medios de comunicación masiva para legitimar socialmente los cambios a realizar. Entre 2013 y 2017, la SEP destinó más de 4 mil 400 millones de pesos en comunicación social, cuando el Congreso de la Unión había autorizado menos de una décima parte: 406 millones. Para 2017, los gastos en imagen y la sobreexposición en medios de comunicación del entonces secretario de educación Aurelio Nuño Mayer aumentó debido a sus aspiraciones personales para ser nominado como candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (Salazar, 2018).

El Pacto por México se comprometió a impulsar una reforma legal y administrativa a la educación con el propósito de aumentar la calidad de la educación básica y medir los avances a través del desempeño de los alumnos en las pruebas estandarizadas como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior y que el Estado mexicano recupere la rectoría de la educación (Pacto por México, 2012). Bajo estos tres ejes se definen los principios que marcarían el actuar de las autoridades a lo largo del sexenio: la calidad educativa expresada en desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas y rectoría de la educación a través del control del magisterio.

Con el consenso de las principales fuerzas políticas del país, el 26 de febrero de 2013 se realizó la novena reforma al artículo 3º constitucional, que se ubica como la más radical en la historia de México, tanto por las implica-

⁵ Autores como Trujillo (2015) señalan que la reforma de 2013, al derivarse del Pacto por México, careció de legitimidad, porque sus signatarios fueron los presidentes de tres partidos políticos (Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática) y el presidente de la república. Los primeros no tienen representación alguna de la ciudadanía conferida a través del voto.

ciones negativas que tuvo en el trabajo docente, como por los mecanismos que fueron implementados para su legitimación.⁶ Desde un inicio se acuñó como reforma educativa, pero en realidad se trató tan solo de cambios administrativos relacionados con el trabajo de los maestros, y hasta el cierre del sexenio comenzaron a retomarse los aspectos curriculares. Algunos autores la denominaron como “la mal llamada” (Gil, 2018, p. 93) debido a ese doble discurso.

En los meses posteriores a su aprobación se desató un clima de confrontación entre el gobierno federal y los grupos magisteriales, principalmente los que agrupa la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que llevaron al encarcelamiento de líderes, cese de profesores y disolución violenta de manifestaciones (CNN, 2013). Las medidas más radicales se materializaron el 11 de septiembre de 2013 cuando fue publicada la Ley General del Servicio Profesional Docente,⁷ considerada como el “corazón de la reforma educativa” (Guevara, 2016, s/p). Esta ley reglamentaria de la fracción III del artículo 3º “establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio” (Gobierno de la República, 2013c, p. 28) y deja a los profesores en un régimen de excepción laboral que vulnera garantías constitucionales, como la estabilidad laboral (permanencia) y el derecho a la protección que prevé el artículo 123 y la Ley Reglamentaria del Apartado B (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

El SNTE, considerado como la más grande agrupación en su tipo a nivel Latinoamérica, fue diezmado como fuerza opositora y el mismo día de la promulgación de la reforma de 2013 se anunció la detención de su lideresa, la profesora Elba Esther Gordillo Morales, acusada de diversos delitos relacionados con el desvío de recursos del propio sindicato (Otero, 2013). Al mes

⁶ Los trabajos de investigación sobre las implicaciones negativas de la reforma de 2013 son incipientes, pero los especialistas apuntan hacia los siguientes temas: disminución drástica en la matrícula de las escuelas normales por la desmotivación de los aspirantes para formarse como maestros, deterioro de las condiciones económicas y salariales del magisterio, sobrevaloración de la evaluación, abandono de las funciones de actualización para los maestros en servicio por parte de la autoridad educativa, desprofesionalización de la carrera docente, falta de valorización social del trabajo de los maestros, desmembramiento de la estructura educativa, insatisfacción laboral de los profesores, acoso laboral a través de la evaluación, corrupción con los programas de infraestructura educativa (Escuelas al CIEN), entre otros (Calderón, 2017, y Poy, 2019).

⁷ En la Cámara de Senadores hubo artículos reservados para discusión que pretendían un esquema jurídico más duro para los maestros: hacer públicos los resultados de los exámenes (exhibirlos socialmente), que los profesores en servicio y contratados antes de la reforma también fueran despedidos si reprobaban la tercera evaluación (violación al principio de no retroactividad de la ley) y que no se esperaran dos años para quitar de las escuelas normales el monopolio de formar futuros educadores (debilitamiento del sistema de formación de maestros y apertura de las plazas a todos los perfiles profesionales).

siguiente, el 12 de marzo de 2013, se nombró como nuevo secretario a Juan Díaz de la Torre, quien se caracterizó por el apoyo irrestricto a todos los cambios impulsados durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto y por contener los brotes de inconformidad que surgían entre las bases magisteriales dentro del propio sindicato que representaba.

El poder político sentó las bases para generalizar la idea de que la calidad educativa dependía principalmente del desempeño docente y para ello se movilizó toda la maquinaria del Estado a través de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) –recién dotado de autonomía– para que establecieran los mecanismos y llevara a cabo los procesos de evaluación a maestros bajo la amenaza de despido a quienes se opusieran y para aquellos que no alcanzaran los resultados esperados. El autoritarismo, uso de la fuerza pública y manipulación social fueron la constante para aplicar procesos de evaluación que buscaban mejorar el desempeño de los profesores, pero que en sus formas generaron efectos contrarios. No se escatimaron recursos con tal de demostrar a los mexicanos que la evaluación docente sería aplicada, aunque con acciones contrarias al sentido común de lo que debiera ser una política de mejoramiento de la calidad de la educación.⁸

A todo lo anterior se agregó un elemento más que complicó el ambiente político y social de México y que marcó el deterioro hacia la credibilidad y confianza en las instituciones y en las políticas implementadas por la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Se trata de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero, ocurrida entre el 26 y 27 de septiembre de 2014. Este hecho sumió al país en una crisis de derechos humanos que no se registraba desde 1968, según el director ejecutivo para las Américas de Human Rights Watch (Benavides, 2014). La Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos se unieron en un reclamo para exigir al gobierno mexicano que esclareciera el paradero de los estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos, en tanto que para la primera mitad del mes de octubre comenzaron a ubicar fosas

⁸ Durante la fase de aplicación de la evaluación docente el secretario de educación Emilio Chuayffet anunció: “Llueva o truene habrá evaluación magisterial y quien piense lo contrario ofende al presidente Enrique Peña Nieto” (Notimex, 2015a). En Michoacán, la Policía Federal utilizó helicópteros para trasladar a los profesores a las sedes donde se aplicarían los exámenes (Arrieta, 2015). En Acapulco, Guerrero, más de 3 mil maestros fueron hospedados en hoteles de lujo de la Zona Diamante –a cuenta del gobierno federal– para que al día siguiente pudieran acudir a realizar el proceso de evaluación (Ramos, 2015). En Oaxaca fueron movilizadas 10 mil elementos de la Policía Federal, adicionales a los ya desplegados, con el propósito de garantizar la aplicación de la evaluación docente (Notimex, 2015b). En Chiapas se utilizó un avión Boeing 727 de la Policía Federal para desplegar 10 mil efectivos que tenían la finalidad de vigilar la evaluación docente (Agencia, 2015).

clandestinas con decenas de cadáveres, pero sin que lograran precisar si eran de los jóvenes desaparecidos⁹ (AFP, 2014, y Agencia, 2014).

El absurdo de la política educativa durante el sexenio referido no solamente fue en el sentido de considerar una sola variable de la calidad –el desempeño docente–, sino en concebir al sistema educativo como un aparato uniforme en el que se pueden aplicar las mismas estrategias de solución y el cual adolece de los mismos problemas. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, por ejemplo, se utilizan comparativos como el siguiente para evidenciar el problema de la baja calidad educativa:

[...] según la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), la diferencia entre el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en escuelas atendidas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y en escuelas indígenas es 35% mayor que en escuelas privadas [Gobierno de la República, 2013a, p. 61].

La cita anterior refleja en sí la inequidad del sistema educativo nacional, pues es sabido que las escuelas atendidas por el Conafe ofrecen el servicio en las comunidades rurales e indígenas más pobres del país y las escuelas privadas en el sector poblacional más favorecido. Estamos frente a los dos extremos de la desigualdad, pues el desempeño en pruebas estandarizadas en ambos grupos de estudiantes, lejos de estar relacionado directamente con el trabajo docente o con el perfil de los profesores, tienen que ver con el ingreso de las familias, las condiciones y equipamiento de las escuelas, el nivel educativo de los padres, las posibilidades de acceso a los bienes sociales, el capital cultural de las familias, etcétera.

En el mismo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se delimitan las acciones con las cuales el gobierno federal lograría alcanzar mayores niveles de calidad en educación y que comprende tres acciones: 1) transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización; 2) fortalecer los procesos de formación inicial y selección de los docentes; y, 3) considerar la evaluación como elemento que aporta información para apoyar la toma de decisiones que contribuyan a mejorar la calidad de la educación (Gobierno Federal, 2013a).

⁹ En octubre de 2014 se llevó a cabo la denominada Acción Global por Ayotzinapa en las principales ciudades del mundo como reclamo para que el gobierno mexicano diera con el paradero de los estudiantes desaparecidos. En ese mismo mes, Ángel Aguirre Rivero renunció al cargo de gobernador constitucional del estado de Guerrero (Cano, 2014). Todavía en 2019 no se han logrado esclarecer los hechos ni hay certeza sobre el paradero de los 43 estudiantes desaparecidos.

La política educativa del sexenio se alinea para cerrar todos los frentes hacia el establecimiento de la idea de que la calidad depende directamente del desempeño de los maestros, y que la vía más efectiva para lograrlo es contar con un sistema que los evalúa. Los pilares de la reforma serán entonces: 1) mejoramiento de indicadores de desempeño de estudiantes en pruebas estandarizadas, especialmente PISA; 2) evaluación docente en todos los procesos: ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia; y, 3), creación de un Sistema Nacional de Evaluación coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación –dotado de autonomía– que se encargaría de esas tareas.

Es así como una de las reformas más ambiciosas de los últimos tiempos pretendió salir adelante con el magisterio en contra. Aunque hubo grandes consensos con los grupos empresariales y políticos que de alguna forma sirvieron para lograr legitimidad en los cambios, lo cierto es que estableció una brecha profunda con el magisterio, quienes debieron ser los primeros aliados para impulsar verdaderas transformaciones. Apenas se vislumbró una esperanza de cambio en los sectores vinculados directamente con la educación –principalmente la base magisterial– y de inmediato comenzó a resonar la demanda por una estrategia que llevara verdaderamente hacia el mejoramiento de la calidad educativa; es decir, un cambio orientado hacia los aspectos de formación inicial del magisterio, capacitación, evaluación formativa y diagnóstica, cambio en planes y programas de estudio, fortalecimiento de elementos didácticos y pedagógicos, etcétera. La idea de lograr la calidad a través de procesos de evaluación –aun y cuando se hubiesen perfeccionado notablemente– quedó en entredicho.

La reforma de 2019, ¿continuidad o cambio de rumbo educativo?

El 15 de mayo de 2019 se llevó a cabo la decimoprimer reform al artículo 3º constitucional, misma que dio respuesta a uno de los compromisos más importantes que había asumido el presidente Andrés Manuel López Obrador durante su faceta como candidato en el proceso electoral de 2018. Apenas transcurrieron unos días de su toma de protesta, cuando firmó el acuerdo para derogar la reforma de 2013, pues anteriormente había señalado: “La mal llamada reforma educativa se cancelará, y se hará uso de las facultades del Ejecutivo para detener las afectaciones laborales y administrativas al magisterio nacional” (López Obrador, en Telesur, 2018).

Al momento de la aprobación de la reforma de 2019 se generaron opiniones que cuestionaban si los cambios significan una política continuista con

respecto a la de 2013 o si se trata de un nuevo rumbo educativo. Los párrafos y fracciones derogadas, la introducción de otros elementos y los conceptos agregados en los párrafos modificados nos permiten deducir que en realidad se trató de una contrarreforma que frenó la tendencia y orientación que la administración federal 2012-2018 le quiso dar al sistema educativo.

Antes de pasar al análisis sobre cambios y permanencia en la reforma 2019 es preciso destacar que el ambiente social y político en que se gestó fue completamente distinto al prevaleciente en 2013. El proceso de discusión legislativa de 2019 no ocurrió en medio de las descalificaciones generalizadas hacia los maestros, no hubo blindaje en los alrededores de la Cámara de Diputados ni se desplegaron elementos policiacos para su resguardo; tampoco se registraron marchas multitudinarias de maestros de la CNTE desplazándose hasta la capital del país ni intento alguno de toma del aeropuerto de la Ciudad de México. El plantón en el Zócalo capitalino –que en 2013 tuvo que disolverse por la fuerza para dar paso a las celebraciones del Grito de Independencia– se evitó en un nuevo contexto de alternancia política que abrió las puertas del Palacio Nacional a los líderes de la CNTE para que, en un diálogo abierto, pudieran externar sus opiniones y plantear sus demandas. Igualmente, el proceso de elaboración de las leyes secundarias es muy distinto, y durante los meses de junio y julio de 2019 hubo una consulta ciudadana bajo la denominación de Foro de Consulta sobre la Legislación Secundaria en Materia Educativa, donde se escucharon las propuestas de ciudadanos y especialistas en el tema para dar forma a cinco normas: Ley General de Educación, Ley para el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, Ley General de Educación Superior y Ley General de Ciencia y Tecnología.

Para revisar los cambios de la reforma 2019 se dividen en tres grupos: 1) cambios profundos, que se refieren a los aspectos donde no había duda de que debían eliminarse por completo del texto constitucional y que por ello fueron derogados; 2) nuevas conceptualizaciones, que se abocan a describir los conceptos y principios que vienen a robustecer la norma educativa; y, 3) modificaciones, que se refiere a los apartados que conservan la misma idea, pero cambia el enfoque o procedimiento para llevarla a cabo.

1. Cambios profundos

En total tenemos tres derogaciones bajo esta clasificación. La primera corresponde a un párrafo del texto central que señalaba la conceptualización de calidad educativa:

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 [Gobierno de la República, 2013, p. 2].

El párrafo anterior dejaba en claro que la calidad se asocia a cuatro elementos que deben desembocar en el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes y que automáticamente está dado por los resultados que obtienen en las pruebas estandarizadas. Al separarse la nueva concepción de la educación de esta idea, el párrafo queda derogado en la reforma 2019. Lo mismo ocurre con el último inciso de la fracción II, que señalaba: “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (Gobierno de la República, 2013, p. 2). Al salir estos dos apartados del texto constitucional, se abandona la idea de que la calidad educativa significa que los estudiantes obtengan buenos resultados en las pruebas estandarizadas, ya sean las que se elaboran a nivel nacional o las de carácter internacional.

El tercer elemento derogado es la fracción III, que incorporó los procesos de evaluación para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional. Se trató de una medida que –aunque señalaba que se haría con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación–, al expedirse la Ley General del Servicio Profesional Docente, las nuevas contrataciones quedaban sujetas a la incertidumbre laboral, pues la permanencia en el empleo dependía del desempeño en los exámenes. Bajo las nuevas reglas podían ser despedidos en cualquier momento si no obtenían los resultados esperados en un proceso que ofrecía muy pocos elementos acerca de las competencias profesionales de un profesor dentro del aula. En el artículo 53 de la mencionada ley se estableció que:

En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda [Gobierno de la República, 2013, p. 44].

La misma SEP –bajo una nueva administración federal– reconoció que el clima de conflictividad que generó la reforma de 2013 en este aspecto trajo efectos negativos tanto para el sistema educativo como para el trabajo docente, dado que:

El magisterio se convirtió en una profesión asediada. El malestar, la desmotivación, la desmoralización y aun la zozobra, se establecieron en nuestras escuelas.

En ese ambiente era difícil sostener un compromiso profesional para educar diariamente con alegría y entusiasmo, para apoyar a las niñas y los niños que más lo necesitan y, mucho menos, para realizar innovaciones creativas en el trabajo pedagógico cotidiano [SEP, 2019, p. 45].

La reforma de 2019 saca del texto constitucional toda referencia al concepto de permanencia y –junto con la fracción III– queda sin efectos la Ley General del Servicio Profesional Docente, asumiendo una nueva postura con respecto al trabajo docente.

2. Nuevas conceptualizaciones

El párrafo principal establece el derecho de las personas y la obligación del Estado para impartir y garantizar educación desde el nivel inicial hasta la superior. Estos dos extremos del sistema educativo no aparecían en el texto constitucional, ya que se contemplaba únicamente desde la educación preescolar a la media superior. Específicamente, no se establece que vaya a universalizarse, dados los actuales porcentajes de cobertura que tiene el sistema educativo nacional, pero sí señala que es una obligación para el Estado impartirla y que estará sujeta a que los aspirantes cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones. La educación inicial la señala como derecho de la niñez y obligación del Estado concientizar sobre su importancia (Gobierno de la República, 2019). Igualmente se introduce un párrafo que redunda con disposiciones que aparecen en las fracciones I y IV (laicidad y gratuidad), que tiene por objeto ampliar los elementos filosóficos que han orientado a la educación pública a lo largo de la historia y que ahora establece: “Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica” (Gobierno de la República, 2019, p. 2).

En la nueva definición acerca de la figura del maestro se introduce una conceptualización que no se había tocado en la historia del artículo 3°. En un párrafo del texto principal se deja por sentado que:

Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social. Tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional [Gobierno de la República, 2019, p. 2].

El valor de la evaluación como proceso de mejora no se desestima, pero se estipula que debe ser de carácter diagnóstico, lo cual es perfectamente entendible si en el discurso se asume la idea de “evaluar para mejorar” y no el anterior carácter punitivo de la “evaluación con consecuencias” o “evaluación para la permanencia”.

En un segundo párrafo se detalla con mayor amplitud un nuevo esquema para el otorgamiento de estímulos económicos y reconocimiento de la función de los profesores, pues con la reforma de 2013 desapareció el anterior Programa de Carrera Magisterial que se creó a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992. Sobre el nuevo programa se asentó que:

La ley establecerá las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión. Corresponderá a la Federación su rectoría y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación, conforme a los criterios de la educación previstos en este artículo [Gobierno de la República, 2019, p. 3].

Aunque haya un cambio de fondo en la percepción y estima hacia el trabajo docente, es igual de criticable que aparezcan aspectos laborales en la norma educativa, como ocurrió en la reforma de 2013, siendo que estos pudieran desglosarse directamente en una ley secundaria, que en este caso corresponde directamente al Apartado B del artículo 123 Constitucional. Si la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros –que actualmente está en proceso de elaboración– remite nuevamente a que los profesores sean considerados en un régimen de excepción laboral, estaremos repitiendo los mismos errores del pasado, aun y cuando el articulado incluya condiciones bondadosas para los maestros.

Los criterios y orientaciones que aparecen en el texto principal se detallan en nueve párrafos, donde aparecen inclusiones y/o modificaciones referidas a temas de enfoque en los derechos humanos e igualdad sustantiva; interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; reconocimiento al trabajo del maestro; fortalecimiento de las instituciones públicas de formación docente; perspectiva de género; formación humanística y científica; entre otros.

En la fracción II se adicionan cinco incisos que establecen la pretensión de alcanzar un sistema educativo equitativo (derecho pleno a la educación, atención a la alimentación de los educandos, educación de las personas adultas y educación indígena); inclusivo (eliminar barreras para el aprendizaje y la inclusión); intercultural (inclusión social); integral (educación para la vida)

y de excelencia (máximo logro de aprendizaje de los alumnos) (Gobierno de la República, 2019).

La fracción V tuvo una modificación en la que se pasa el tema de la educación inicial y superior al apartado principal, y a la fracción X, para dejarla exclusivamente al tema de desarrollo científico y tecnológico. Bajo esta estructura, la fracción estará reglamentada con la Ley General de Ciencia y Tecnología, que actualmente está en proceso de construcción.

3. Modificaciones

El valor de la evaluación sigue vigente en el texto constitucional y se conserva para el resto de los procesos (admisión, promoción y reconocimiento de maestros, directivos y supervisores) con reglas similares; es decir, mediante concursos de oposición. Se refuerza la idea de que las nuevas disposiciones en ningún caso afectarán la permanencia en el servicio.

Aunque no se puede negar el valor que tienen las evaluaciones como insumos que ayudan en la toma de decisiones, lo cierto es que un sistema educativo no puede apostarle todo a esta actividad. La fracción IX establecía los criterios para la operación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El planteamiento de la reforma 2019 es crear algo similar, pero que ahora se denomina Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, “[...]coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado [...]” (Gobierno de la República, 2019, p. 4).

El “nuevo INEE” (que desde luego no tiene aún denominación) tendrá funciones que corresponden con una concepción más amplia de la educación, considerando otros elementos que son importantes para alcanzar una educación de mayor calidad, lo que cambia radicalmente el panorama con respecto a la reforma de 2013, donde –según especialistas– se destinaron cinco veces más recursos para evaluar a los maestros que para formarlos (Gil, en CNN, 2015). El Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación le corresponderá realizar estudios, investigaciones especializadas y también evaluaciones. El componente que agrega en estas últimas es que serán diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional, lo que da a entender que no se referirán exclusivamente a los maestros y que sus propósitos estarán encaminados hacia el mejoramiento de la educación.

Al igual que en las disposiciones sobre el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, llama la atención que se haya incluido en la fracción

IX aspectos que pueden desarrollarse en una ley secundaria y que por tanto no justifica que en la norma educativa aparezca hasta el procedimiento para la integración del nuevo organismo, pues es muy probable que al paso de los años se deban realizar cambios o ajustes que son más ágiles si se delimitan fuera del artículo 3º.

Conclusiones

El ánimo reformista de la educación se ha intensificado en las últimas décadas, donde cada gobierno sexenal trata de establecer su propia visión de lo que requiere el sistema educativo nacional y las estrategias para lograrlo. La reforma de 2013 dejó como legado la valorización de la evaluación como vía para alcanzar una educación de calidad, aunque con ello se tuviera que pasar por encima del magisterio y de sus propios derechos laborales. Este factor a la larga creó un ambiente adverso para el desarrollo del trabajo docente y la demanda de cambios en la orientación de la política pública educativa.

Aunque la educación quedó en medio de una disputa política durante el proceso electoral de 2018, lo cierto es que la alternación política generó condiciones que los actores políticos de la reforma de 2013 jamás hubieran imaginado posibles, pues de lo contrario –al augurar el fracaso de su proyecto– resultaba un absurdo invertir tiempo, dinero y esfuerzos para elaborar y expedir leyes secundarias y para crear las cogniciones para su implementación, un esfuerzo que se vendría abajo al cabo de seis años.

La reforma de 2019, aunque no tienen definidos sus alcances en las leyes secundarias, al menos ha generado un clima de estabilidad en el magisterio y despierta la esperanza en que las condiciones serán mejores. El desafío es que los actores políticos logren establecer directrices para un sistema educativo no de mayor calidad, ni de excelencia, sino mejor para todos los mexicanos.

Referencias

- AFP. (2014, octubre 8). Piden EU y la OEA esclarecer la desaparición de normalistas. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2014/10/08/politica/003n1pol>
- Agencia. (2014, octubre 4). Hallan fosa en Iguala. *El Universal*. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2014/hallan-fosa-con-al-menos-4-cuerpos-en-iguala-1043443.html>
- Agencia. (2015, diciembre 7). Llegan federales a Chiapas para cuidar examen de profes. *Uno Tv*. Recuperado de <https://www.unotv.com/noticias/estados/chiapas/detalle/llegan-federales-a-chiapas-para-cuidar-examen-de-profes-844296/>

- Arrieta, C. (2015, noviembre 21). Trasladan en helicóptero a maestros para su evaluación. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/11/21/trasladan-en-helicoptero-maestros-para-su-evaluacion>
- Benavides, C. (2014, octubre 20). HRW: vive México peor crisis de DH desde 1968. *El Universal*, 98(35413), p. 1. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/hrw-vive-mexico-peor-crisis-de-dh-desde-1968-1047457.html>
- Calderón Alzati, E. (2017, octubre 28). Escuelas al Cien, demagogia, engaño y corrupción. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2017/10/28/opinion/019a1pol>
- Cano, A. (2014, octubre 24). Aguirre pide licencia para favorecer el clima político. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2014/10/24/politica/002n1pol>
- CNN. (2013, septiembre 13). Policía Federal de México desaloja el Zócalo ocupado por maestros. *CNN-Español*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2013/09/13/policia-realiza-operativo-para-desalojar-a-profesores-del-zocalo-de-ciudad-de-mexico/>
- CNN. (2015, junio 10). Experto: “México gasta cinco veces más en evaluar a sus profesores que en formarlos”. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2015/06/10/en-mexico-hay-una-clasica-subordinacion-de-lo-educativo-a-lo-politico-investigador-en-aristegui/>
- Damián, A. (2018). Mexicanos Primero y la reforma educativa. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/3004/mexico/mexicanos-primero-y-la-reforma-educativa-articulo/>
- Gil Antón, M. (2018). “La mal llamada”: de un proyecto educativo de nación a un programa de instrucción. En J.A. Trujillo Holguín y L.I. Dino Morales (coords.), *Debate legislativo y educación: el Artículo tercero a cien años de la Constitución Política de 1917* (pp. 93-104). Chihuahua, México: Congreso del Estado, Rediech.
- Gobierno de la República. (1934, diciembre 13). Decreto que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del 73 constitucionales. *Diario Oficial de la Federación*, (35), 849-851.
- Gobierno de la República. (1946, diciembre 30). Decreto que reforma el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, (19), 2-4.
- Gobierno de la República. (2013a). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República.
- Gobierno de la República. (2013b, febrero 26). Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, (18), 2-5.
- Gobierno de la República. (2013c, septiembre 11). Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. *Diario Oficial de la Federación*, (8), 28-52.
- Gobierno de la República. (2016, enero 29). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. *Diario Oficial de la Federación*, (21), 2-3.
- Gobierno de la República. (2019, mayo 15). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. *Diario Oficial de la Federación*, (13), 2-9.
- Guevara Niebla, G. (2016, marzo 1). El Servicio Profesional Docente. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=27761>
- Notimex. (2015a, junio 16). Llueve o truene habrá evaluación magisterial: Chuayffet. *Libertad bajo palabra*. Recuperado de <https://bajopalabra.com.mx/llueve-o-truene-habra-evaluacion-magisterial-chuayffet>

- Notimex. (2015b, noviembre 24). Diez mil federales adicionales en Oaxaca por evaluación. *El Siglo de Torreón*. Recuperado de <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1173028-diez-mil-federales-adicionales-en-oaxaca-por-evaluacion.html>
- OCDE. (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. Recuperado de <https://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>
- Otero, S. (2013, febrero 27). Elba duerme en Santa Martha. *El Universal*. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/204369.html>
- Pacto por México*. (2012). México: Gobierno de la República.
- Poy Solano, L. (2019, febrero 18). Se desplomó casi 50% la matrícula en las escuelas normales. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2019/02/18/se-desplomo-casi-50-la-matricula-en-las-escuelas-normales-3083.html>
- Ramos, H. (2015, diciembre 3). Hospedan a maestros a evaluar en dos hoteles de la zona Diamante. *Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/933592.html>
- Salazar, C. (2018, mayo 12). Excede SEP 2,700% el gasto en imagen. *Reforma*. Recuperado de https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1392430&v=5&flow_type=paywall&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1392430&v=5&flow_type=paywall
- Secretaría de Educación y Deporte (SEyD). (2019, julio 3). *Foro de Consulta sobre la Legislación Secundaria en Materia Educativa*. Recuperado de <http://www.educacion.chihuahua.gob.mx/participa-secretario-educacin-deporte-el-foro-consulta-sobre-la-legislacin-secundaria-materia>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2019). *Hacia una Nueva Escuela Mexicana*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Telesur. (2018, mayo 13). Candidato promete derogar reforma educativa en México. *Telesur*. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/lopez-obrador-promete-derogar-reforma-educativa-mexico-20180513-0008.html>

Jesús Adolfo Trujillo Holguín colabora como catedrático en el Programa de Maestría en Educación para el Desarrollo Profesional Docente de la Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R. Es profesor-investigador de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Cuenta con estudios como doctor en Educación por la misma Universidad y una Especialidad en Competencias Docentes por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Ha publicado 16 libros en coautoría, como coordinador y como autor individual. Tienen participaciones como ponente en encuentros nacionales e internacionales (España, Cuba, Colombia, Uruguay y México). Es socio del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación y de la Red de Investigadores Educativos Chihuahua. Sus temas de interés son la historia e historiografía de la educación y formación de maestros. Cuenta con perfil Prodep y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. Correo electrónico: j.trujillo@ensech.edu.mx.