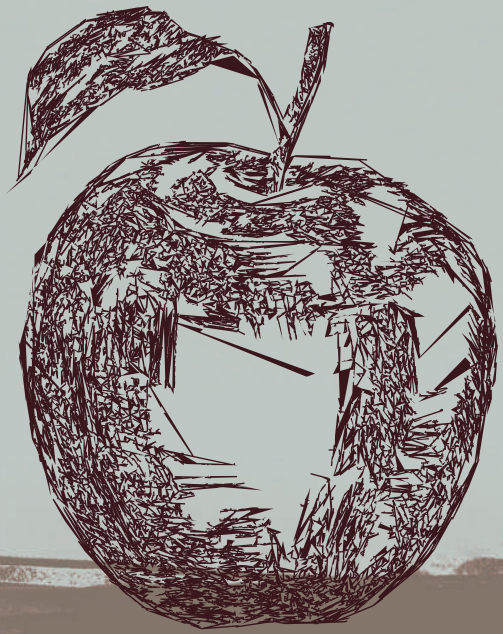


El Tercero Constitucional a debate

Miguel Angel Vértiz Galván
Coordinador

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL



El Tercero Constitucional a debate



El Tercero Constitucional a debate

Miguel Angel Vértiz Galván
Coordinador

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

EL TERCERO CONSTITUCIONAL A DEBATE

Primera edición 2022

Universidad Autónoma de Aguascalientes
Av. Universidad 940, Ciudad Universitaria
Aguascalientes, Ags., 20100
https://editorial.uaa.mx

Universidad Pedagógica Nacional
Carretera al Ajusco núm. 24, col. Héroes de Padierna,
Tlalpan, 14200, Ciudad de México.
www.upn.mx

Coordinador
Miguel Angel Vértiz Galván

Autores
María Teresa Aguilar Álvarez Castro
Eduardo Roberto Carlos Aguiñaga Rincón
José Bonifacio Barba Casillas
Luis Alberto Bautista Arciniega
Emigdio Julián Becerra Valenzuela
Cecilia Mariel Bossi
Mario Alberto Benavides Lara
Teresa Bracho González
Manuel Ricardo Bravo Valladolid
Dulce María Cabrera Hernández
David Eduardo Calderón Martín del Campo
José Carbajal Romero
Nancy Carmona Arellano
Juan Adrián Cerón Pérez Negrón
Yedidi Chávez Vásquez
Víctor Manuel Collí Ek
Francisco Javier Conde González
Graciela Cortés Camarillo
Magdalena Díaz Beltrán
Vicente Flores Meléndez
Felipe Gaytán Alcalá
Lorenzo Gómez-Morín Fuentes
José Humberto González Reyes
Marina Gisela Hernández García
Luisa Aurora Hernández Jiménez
Martha Hernández Jiménez
Guillermo Hernández Orozco
Nancy Leticia Hernández Reyes
Juana María Islas Dossetti
Jorge Luis Lavín García
Leyla Gisela Leo Peraza
Álvaro Marín Marín
Violeta Mendezcarlo Silva
Francisco Miranda López
Carlos Jonathan Molina Téllez
Alejandro Ortiz Cirilo
María Alicia Peredo Merlo
Francisco Alberto Pérez Piñón
Leticia Pons Bonals
Mauricio Reyes Corona
Antonio Rosalío Rodríguez Berrelleza
Rosalina Romero Gonzaga
Luis Gregorio Sosa Grajales
Yvonne Georgina Tovar Silva
Jesús Adolfo Trujillo Holguín
Daniel Octavio Valdez Delgadillo
Gloria Ciria Valdéz Gardea
Miguel Angel Vértiz Galván
Erica Villamil Serrano

ISBN 978-607-8834-83-9 (UAA)
ISBN 978-607-413-468-1 (UPN)

Hecho en México / *Made in Mexico*

Esta obra fue dictaminada por pares académicos.

Índice

Parte I. Reformas educativas **11**

Introducción
Miguel Angel Vértiz Galván **13**

Calidad educativa y las generaciones de reforma constitucional
Francisco Miranda López/Erica Villamil Serrano/ Cecilia Mariel Bossi **23**

Alineación y adaptación institucional en la reforma educativa
Miguel Angel Vértiz Galván **45**

¿Cómo garantizar el derecho a recibir educación?
Lorenzo Gómez-Morín Fuentes/Mauricio Reyes Corona/ Carlos Jonathan Molina Téllez **61**

Reformas constitucionales y políticas educativas: "trayectorias de dependencia"
Francisco Miranda López/Juana María Islas Dossetti/Eduardo Roberto Carlos Aguiñaga Rincón **77**

De la "enseñanza laica" a la "calidad como derecho"
Teresa Bracho González **95**

El Artículo Tercero hoy: derechos y garantías
David Eduardo Calderón Martín del Campo **109**

Desafío para los gobiernos locales: cumplir sus responsabilidades
María Teresa Aguilar Álvarez Castro **123**

Educación: experiencia de exigibilidad en la Ciudad de México
Nancy Carmona Arellano/Francisco Javier Conde González **137**

Educación en derechos humanos de personas adultas mayores
Yedidi Chávez Vásquez **153**

Repensar el Tercero Constitucional para el siglo XXI
Vicente Flores Meléndez/Luis Gregorio Sosa Grajales **165**

Evolución constitucional del derecho a la educación
Víctor Manuel Collí Ek **183**

Parte II. Principios constitucionales **203**

Introducción
Miguel Angel Vértiz Galván **205**

Artículo Tercero: axiología pedagógica para la democracia
José Bonifacio Barba Casillas **215**

Artículo 3º: evolución y concepciones subyacentes (1934-2016)
Dulce María Cabrera Hernández/Nancy Leticia Hernández Reyes/José Carbajal Romero **233**

Recuento histórico de las modificaciones al Tercero Constitucional
Jesús Adolfo Trujillo Holguín/Francisco Alberto Pérez Piñón /Guillermo Hernández Orozco **253**

Educación, laicidad y libertad religiosa: frontera ciudadanos-creyentes
Felipe Gaytán Alcalá **269**

La laicidad educativa y el Constituyente
Juan Adrián Cerón Pérez Negrón **289**

Estado, obligatoriedad y derecho a la educación
Mario Alberto Benavides Lara/Jorge Luis Lavín García **309**

Obligatoriedad y calidad educativa del nivel medio superior
Leticia Pons Bonals/Martha Hernández Jiménez/Luisa Aurora Hernández Jiménez **325**

Libertad de enseñanza en el debate del Constituyente
Yvonne Georgina Tovar Silva **345**

Principios constitucionales del derecho a la educación
Magdalena Díaz Beltrán/Daniel Octavio Valdez Delgadillo/Marina Gisela Hernández García **363**

Cronología de las reformas al Artículo 3° (1917-2016)
Alejandro Ortiz Cirilo **379**

Parte III. Retos educativos **403**

Introducción
Miguel Angel Vértiz Galván **405**

Alfabetización con calidad como un derecho constitucional
María Alicia Peredo Merlo **415**

El desafío del acceso a la educación superior
José Humberto González Reyes **429**

Derecho a la educación: menores migrantes de retorno
Gloria Ciria Valdéz Gardea **445**

Derechos indígenas: una educación cultural y lingüísticamente pertinente
Graciela Cortés Camarillo/Leyla Gisela Leo Peraza **463**

La educación ambiental en México
Luis Alberto Bautista Arciniega/Emigdio Julián Becerra Valenzuela/Antonio Rosalío Rodríguez Berrelleza/Violeta Mendezcarlo Silva **479**

La participación social en educación: un derecho colectivo
Rosalina Romero Gonzaga **491**

La participación de los niños en su educación
Manuel Ricardo Bravo Valladolid **509**

El Artículo Tercero Constitucional desde la posmodernidad
Álvaro Marín Marín **533**

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 ubican 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 Angel 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 Ortegas Cardós quien, de forma honorífica, asumió la secretaría técnica del proyecto.

Calidad educativa y las generaciones de reforma constitucional

Francisco Miranda López[1]
Erica Villamil Serrano[2]
Cecilia Mariel Bossi[3]

Introducción

El cambio al Artículo Tercero Constitucional aprobado el 26 de febrero de 2013 instala el derecho de todos los mexicanos a una educación de calidad. Desde una teoría del cambio, esta modificación trae implícitos grandes desafíos de orden técnico e institucional, pero sobre todo político, lo que lleva a pensar en los diversos actores que influyeron en la definición de esta reforma educativa, el *marco* en que esta influencia se construyó y sus implicaciones para su puesta en marcha.

El objetivo de este trabajo es revisar, a partir del marco de análisis de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework-ACF, por sus siglas en inglés), cuáles actores, en qué

1 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
3 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

y de qué forma han influido en el cambio de las reformas educativas que se centraron en la calidad de la educación; es decir, cómo determinados actores han intervenido para instalar, en la agenda pública y de gobierno, la calidad y la evaluación educativa como centro del marco legal y de las políticas públicas en educación. Aunque en el ámbito constitucional aparece por primera vez la calidad educativa y la evaluación como garante de la misma en la reforma de 2013, los antecedentes de ambos conceptos dentro del sistema educativo mexicano se encuentran en las políticas educativas puestas en marcha durante la década de los noventa y los primeros años del presente siglo.

La principal hipótesis de este trabajo es que la agenda de la calidad y la evaluación que se establece en la reforma constitucional de 2013 expresa un corrimiento político de alto significado en el funcionamiento del sistema educativo y de sus bases de gobernabilidad, el cual ha sido impulsado por la formación de una importante coalición de causa que comparte creencias sobre la naturaleza de los problemas educativos, así como respecto a los procedimientos de política pública y la acción gubernamental para subsanarlos.

Este artículo se compone de cuatro partes. En el primer apartado se realiza una descripción del marco analítico que propone el ACF. En el segundo apartado se incorpora la postura sobre la calidad de la educación y la evaluación de diferentes actores. El tercer apartado analiza el proceso de reforma de 2013 a partir de un análisis de coaliciones promotoras. Por último, se presentan las conclusiones respecto al cambio y sus implicaciones en el proceso de implementación de la reforma que se vive actualmente.

Marco teórico de las coaliciones promotoras

El marco teórico de las coaliciones promotoras es uno de los más importantes para analizar el cambio en las políticas públicas. La importancia de la teoría radica en que permite explicar el cambio considerando que las ideas y creencias de diversos actores, ya sea dentro o fuera del aparato gubernamental, son un factor significativo. Para este modelo, el cambio en una política pública se da cuando ocurre la interacción entre choques externos o internos en el sistema político y el éxito de las ideas en una coalición (Cerna, 2013). Las coaliciones son definidas, en este enfoque, como "los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coor-

dinan su comportamiento de diversas maneras" (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 130). Estos actores pertenecen a instituciones públicas y privadas, y "procuran manipular las reglas, presupuestos, y el personal de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos con el tiempo" (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 5). Dentro de las coaliciones promotoras están las dominantes, que son las que consiguen influir de forma directa y constante en un subsistema de política, y aquéllas que buscan ocupar ese lugar.

Por su parte, las creencias o el sistema de creencias son un conjunto de prioridades y asunciones causales o percepciones sobre el estado del mundo. Esta estructura se organiza en tres niveles. En primer lugar se encuentra el núcleo profundo del sistema de creencias, que son las más amplias y más estables entre las creencias; incluye creencias normativas y ontológicas básicas, las cuales son predominantemente normativas. En segundo lugar están las creencias del núcleo de la política, que son de alcance moderado y abarcan la totalidad de un subsistema de política. En tercer lugar están los aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición. Cabe destacar que, en comparación con las creencias del núcleo de la política, las creencias secundarias son más limitadas en su alcance porque no cubren todo el subsistema (Cerna, 2013).

Otros actores que se pueden encontrar en un subsistema de política y que no pertenecen a ninguna coalición promotora son los "intermediarios de la política" o *policy brokers*. Su principal preocupación es mantener el nivel del conflicto político dentro de límites razonables y poder alcanzar alguna solución sensata al problema (Cerna, 2013). Estos actores poseen un cierto nivel de autoridad en la política que se quiere influir y tienen la confianza de ambas coaliciones.

Un aspecto más que se debe considerar son los recursos con los que cuenta cada una de las coaliciones. Éstos pueden desagregarse, de acuerdo a Rubio & Rosero (2010), en: *i)* la autoridad legal para las decisiones en la hechura de las políticas públicas; *ii)* la opinión pública que apoya a la coalición; *iii)* la información sobre el problema de política pública, sus causas, costos y beneficios; *iv)* la movilización de tropas que comprende campañas electorales, consecución de recursos, demostraciones públicas, entre otros recursos; *v)* los recursos financieros; y *vi)* las habilidades de liderazgo que crean una visión atractiva de la coalición.

Así, un subsistema de política puede cambiar a través de cuatro vías. El primer camino del cambio de política es el aprendizaje orientado a las políti-

cas, éste se refiere a "las alternaciones relativamente duraderas de pensamiento o las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia o la nueva información y esto está motivado por el logro o la revisión de objetivos de política" (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 123). El aprendizaje no puede afectar al núcleo de la política, tan sólo a los aspectos secundarios. Los cambios en los elementos nucleares de las políticas públicas requieren el reemplazo de una coalición dominante por otra, lo que sólo se consigue a través de las otras vías.

El segundo son los sucesos externos al subsistema, que son definidos como cambios en los atributos principales de las políticas; los eventos externos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en la coalición gobernante del sistema y en las decisiones e impactos en otros subsistemas. La tercera vía explicativa al cambio de política son los choques internos del subsistema de política, la cual hace referencia a los problemas no resueltos dentro de éstos que pueden introducir perturbaciones en la estructura hasta desembocar en cambios de políticas. En este sentido, existe una conexión entre los sucesos externos y las fallas dentro del subsistema. Por último, el cuarto camino al cambio se refiere a acuerdos negociados, que implican dos o más coaliciones que son resultado de largos periodos de conflictos y pugnas entre las coaliciones de causa (Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-205).

Los actores durante la reforma de 2013

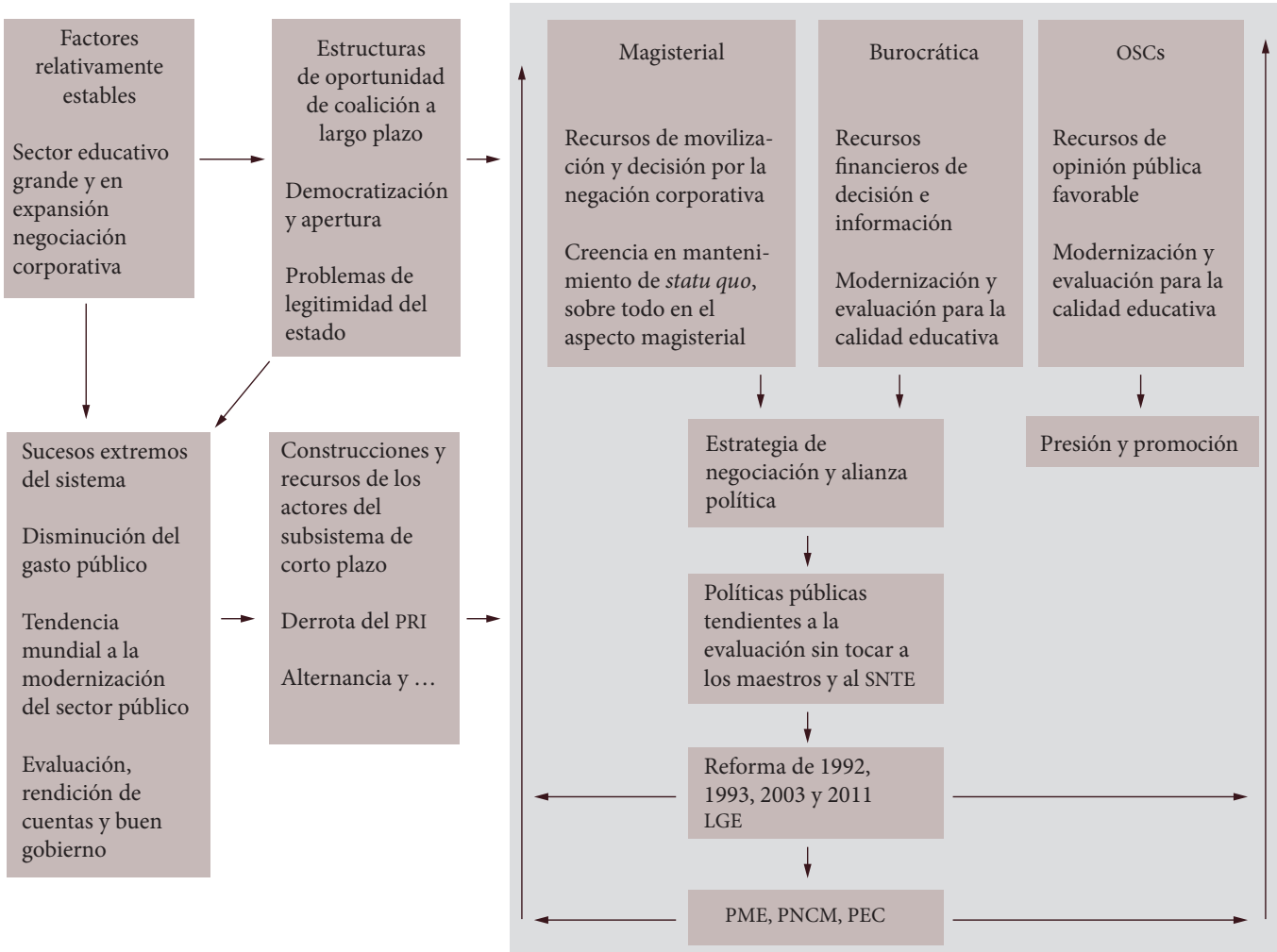
Como se observa en el Esquema 1, antes de 2013, si bien habían crecido las corrientes de política (*political current*) de la calidad y la evaluación en las agendas de gobierno, éstas seguían al amparo de dos patrones institucionales que habían sido vertebradores del SEN. Por un lado, las políticas de expansión para avanzar principalmente hacia la universalización de la educación obligatoria, la cual, por cierto, aun con sus déficits, siguió siendo legítima frente a la sociedad y sus principales actores políticos. Por otro lado, la calidad y la evaluación siguieron dependiendo del poder y la lógica de gestión centralizada, así como de una estructura corporativa tradicional que restringía la naturaleza, el alcance y los resultados de las decisiones para mejorar la calidad de los servicios educativos.

Frente a ello, sin embargo, se fueron conformando nuevas estructuras de oportunidad de coalición a largo plazo, tendientes a romper esos arreglos y sus inercias institucionales. Al respecto, pueden subrayarse dos: *a)* los en-

foques de participación, agregación y representación de intereses que fueron presionando para definir una nueva ruta de gobernabilidad, bajo los criterios de la democracia, la inclusión, la equidad y la libertad; y *b)* aquéllos orientados a replantear las lógicas burocráticas tradicionales que exigían, en principio, la disminución del poder estatal. Así, ante estas oportunidades de coalición, se fueron generando opciones alternas que derivaron en el planteamiento de políticas tendientes a la evaluación y la calidad educativa, aunque siempre chocando con el SNTE y las concesiones a los docentes.

Lo anterior dio como resultado políticas educativas tendientes a la evaluación de programas educativos, del aprendizaje de los alumnos y de las propias políticas, pero con muy pocas acciones de evaluación efectiva dirigidas a los docentes, por lo menos no sin la participación del SNTE. Asimismo, actores favorables a las políticas tendientes a una evaluación integral de los componentes del sistema educativo, como algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC), junto con otros actores, se vieron favorecidos de manera formal con algunos espacios de participación social, aunque éstos nunca se consolidaron de modo que tuvieran una intervención importante en las decisiones de política educativa.

Esquema 1. Diagrama de coaliciones de reformas educativas anteriores



Fuente: elaboración propia con base en el esquema presentado por Sabatier & Weible (2007).

Al tomar lo anterior como antecedente, a continuación se presenta el perfil de los actores respecto a la calidad educativa y la evaluación, con la finalidad de identificar los géneros próximos y las diferencias específicas entre los mismos en la víspera de la reforma educativa del 2013. Para la realización del análisis se consideran las críticas que diversos actores realizaron sobre el sistema educativo en lo general. Ello permite establecer un punto de partida con respecto a las creencias manifestadas por los diversos actores (ver Tabla 1).

Tabla 1. La opinión de los diversos actores sobre el sistema educativo mexicano

Actor	Crítica
SNTE	Como organismo sindical, sus principales reclamos históricos han girado en torno a la inestabilidad del trabajo docente, así como a la necesidad de mejorar aspectos salariales, profesionales, de prestaciones y de seguridad social para el magisterio. En líneas generales, antes de la reforma y principalmente antes de la vuelta del PRI a la presidencia, las críticas al sistema educativo desembocaban en propuestas de presupuestos, programas para la calidad y equidad educativa, mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes, equipamiento e infraestructura y materiales educativos.
CNTE	Su estandarte de reclamo y crítica al sistema educativo mexicano se ha basado en cuatro temáticas. *(i)* Precarización laboral: exigencia por fortalecer la estabilidad laboral, otorgamiento automático de plazas para los normalistas egresados y mejoramiento de la seguridad social. *(ii)* Política educativa: crítica a un modelo educativo que se basa en los intereses de oligarquías, empresas y organismos internacionales, mismo que responde a las exigencias del mercado laboral. También, la Coordinadora argumentó en contra de las reformas neoliberales que fomentaron la privatización, la intromisión de la iniciativa privada en las definiciones educativas, así como en la flexibilización laboral, la desaparición de las plazas de base y la formación de estudiantes acríticos; asimismo, el organismo ha exigido espacios de consulta y democratización del sindicato. *(iii)* Normalismo: falta de becas, situaciones de represión estudiantil y presupuesto insuficiente para el mantenimiento de los edificios escolares y el aumento de la matrícula. *(iv)* Enfoque curricular: modelo educativo basado en competencias, saturación de contenidos e ineficiencia en la articulación de los tres niveles de la educación básica. Por otro lado, la organización ha juzgado un profundo desconocimiento de la realidad pedagógica que se vive en el aula y de las prácticas docentes.
OSC	Las organizaciones de la sociedad civil han puesto el eje de las críticas en la importancia de fortalecer foros de consulta y de participación ciudadana como espacios de consenso acerca de las medidas necesarias para concretar la calidad y equidad educativas. Del mismo modo, han enfatizado en la necesidad de evaluar y certificar maestros y directores, dotar de mayor autonomía y responsabilidad a las escuelas y replantear el gasto educativo; de aquí que las propuestas de las organizaciones sobre la reforma educativa promovieran la rendición de cuentas, el impulso de los padres en la gestión educativa y, sobre todo, mejorar la capacitación y el rendimiento de los docentes y directivos.

Continuación de Tabla

Actor	Crítica
OCDE	Entre las falencias del sistema educativo detectadas por la Organización han sobresalido la falta de capacidad y distribución poco clara de responsabilidades del sistema descentralizado, además de las condiciones estructurales que no han permitido que las escuelas estén al centro de las políticas educativas; igualmente, los escasos recursos con los que han operado las escuelas y la importancia de crear estructuras institucionalizadas que garanticen el diálogo y la construcción de consenso entre los actores (OCDE, 2010).
Banco Mundial	Parte de las iniciativas del Banco Mundial se han centrado en fortalecer aspectos del sistema educativo mexicano que veían con debilidad. Entre ellas se encuentran la situación del currículo, proponiendo una mejora del plan de estudios; escasez de los materiales pedagógicos; necesidad de aumentar la cantidad del tiempo de enseñanza, de aprendizaje y de gestión escolar; fortalecimiento de la capacitación docente; y fomentar la capacidad de aprendizaje del alumno, así como su motivación por aprender (Melendres, 2002). Por otra parte, el organismo ha tenido una postura crítica hacia la debilidad en el esquema de descentralización que ha agudizado, entre otras cosas, las pocas habilidades de liderazgo de los directores de escuela y que, a su vez, repercute en el aprendizaje de los educandos.
Académicos	En líneas generales, el núcleo académico ha centralizado su crítica a la baja calidad, desigualdad e inequidad del sistema educativo. También, parte de las críticas indicaron al proceso de descentralización como un fracaso (Ornelas, 2008), junto con la debilidad de los mecanismos de control normativo, técnico, político y financiero. Un punto aparte es la percepción de "colonización" del SNTE del sistema educativo (Guevara, 2016), que trajo consigo situaciones de falta de transparencia y de consenso entre los actores del SEN. Además, destaca una visión negativa sobre la capacidad de las instituciones para atender las necesidades de equidad y garantizar un aprendizaje básico, así como la carencia en el sistema educativo mexicano de autonomía de las escuelas, junto con la evaluación y la rendición de cuentas (Miranda López, Patrinos & López, 2007). Por otro lado, un núcleo académico que se manifestó en contra de la reforma actual había manifestado críticas al sistema educativo en el sentido de considerar una visión mercantilista de la educación; la falta de participación de los docentes e instituciones de educación superior en la política educativa; al igual que carencia de medios adecuados para organizar y facilitar el trabajo colegiado docente (Candela, 1999; Pérez, 2013; Casanova, 2016).

Fuente: elaboración propia con base en la bibliografía señalada.

Los actores sindicales

El SNTE

El SNTE reconoce y acepta la búsqueda de la calidad educativa, incluso plantea dentro de sus objetivos el pugnar por ella; ésta es definida a partir de los términos que marca la Constitución, de acuerdo a lo que se puede interpretar de su documento estatutario. Durante la discusión y posterior aprobación de la reforma educativa, en lo particular a los Artículos 3° y 73° Constitucionales, el SNTE se manifestó de acuerdo con la mayoría de lo dispuesto en ella. En la XXXV Sesión Extraordinaria de su Consejo Nacional manifestó su aprobación a la reforma educativa, pero respetando la educación pública y los derechos laborales y profesionales de los maestros (López, 2013). No obstante, cuando se discutía la Ley General del Servicio Profesional Docente y la reforma de la Ley General de Educación, el SNTE comenzó un movimiento de protestas e información sobre la reforma, sobre todo en lo relacionado al Servicio Profesional Docente (SPD). Su principal demanda fue que éste estuviera fuera de la reforma; pero no tuvo la respuesta esperada debido al debilitamiento en su capacidad de movilización. Por primera vez en mucho tiempo, el SNTE no participó en la elaboración y no estuvo de acuerdo con la reforma educativa establecida. El 26 de febrero de 2013 se encarceló a la presidenta del SNTE, Elba Esther Gordillo, acusada de enriquecimiento ilícito y delincuencia organizada. Después de su encarcelamiento y el nombramiento de Juan Díaz como presidente, las protestas del SNTE terminaron (López, 2013).

La CNTE

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se manifestó en contra de la reforma educativa en su totalidad, aunque en los resolutivos de su XI Congreso Nacional expresó no oponerse a la evaluación, siempre y cuando ésta no tuviera un fin punitivo y valorara los procesos de construcción del conocimiento. Este grupo no ha manifestado alguna postura ante el concepto de calidad, sin embargo, ha propuesto un Proyecto Educativo de Educación Nacional, y ha impulsado proyectos de educación alternativa en algunas de sus zonas de influencia, como Oaxaca, Michoacán y Guerrero. Las

propuestas de sus principales secciones sindicales han tenido una posición de rechazo a la reforma constitucional y a sus leyes secundarias.

> Los proyectos de la CNTE se sustentan en principios y procesos distintos a las corrientes principales: no se circunscribe sólo al aula y pone énfasis en talleres, proyectos productivos y organización comunitaria que enseñen al niño a organizarse en pequeñas cooperativas y lo orienten al aprendizaje de oficios. Estos procesos productivos también son para padres de familia y la comunidad en general (López, 2013).

Organismos internacionales

La OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha postulado que las claves para la calidad de la educación están en el diseño de políticas con escuelas y niños en el centro de sus programas (OCDE, 2010). Para ello sugiere: a) definir claramente los estándares docentes; b) aumentar la exigencia en la entrada a los programas de formación inicial docente (ITP, por sus siglas en inglés) y establecer un examen de selección nacional y otras herramientas de evaluación; c) establecer un sistema de estándares rigurosos para acreditar a todas las normales y demás instituciones de formación inicial; d) desarrollar y mejorar el concurso nacional de asignación de plazas docentes; e) todas las plazas docentes (incluyendo las vacantes) deben abrirse a concurso; f) impartir un periodo formal de inducción y un segundo periodo de prueba para los docentes; g) diversificar la oferta de desarrollo profesional y hacerse más coherente y relevante para las necesidades de las escuelas; y finalmente h) establecer un sistema de evaluación docente basado en estándares. Del mismo modo, ha propuesto que el avance en el aprendizaje de los estudiantes debe ser un criterio clave para medir el desempeño de las escuelas, los docentes, los organismos de participación de los padres de familia, las instituciones educativas estatales y federales, y del sistema en su conjunto.

El Banco Mundial

En diversos estudios sobre educación, el Banco Mundial (1995) ha planteado que los factores asociados a la calidad de la educación, con un impacto desde los sistemas educativos son los cambios en el ambiente escolar, los mecanismos de rendición de cuentas, la participación de los padres y la comunidad, así como el uso de los resultados de la evaluación. Admite que el comportamiento de los profesores y los factores docentes que afectan el clima escolar se asocian con el rendimiento escolar, al mismo tiempo que la calidad docente tiene una alta correlación con los resultados de los estudiantes. La propuesta de este organismo internacional para mejorar la calidad de la educación en México se centra en tres aspectos: aumentar la autonomía escolar en las escuelas públicas, mejorar los procesos de rendición de cuentas, y continuar el aprendizaje a partir de las evaluaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

En el ámbito de la educación, uno de los actores que en los últimos años se ha configurado como elemento crucial en el desarrollo e implementación de políticas públicas han sido las organizaciones de la sociedad civil (OSC). De manera individual, Mexicanos Primero manifestó en 2012, ante el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto, la propuesta de los siguientes cambios a la educación:

> 1) recuperar la rectoría de la educación por parte del Estado; 2) la profesionalización docente, que todas las plazas sean sometidas a concurso y que la evaluación de maestros sea con obligatoriedad legal, con consecuencias en la permanencia en el empleo; 3) dotar de mayor autonomía a las escuelas y mayor participación de padres en la educación; y 4) que en el presupuesto de egresos no se contemplen recursos para cubrir las plazas sindicales (López, 2013, p. 60).

Además, esta misma OSC, junto con la Fundación Lazos, ha buscado promover un sistema de autonomía de gestión en las escuelas.

De forma colectiva, las OSC se han organizado para poder incidir en el ámbito de la política educativa. El grupo "10 por la educación", coalición formada en 2012, participó en el debate de la reforma educativa de 2013, reuniéndose

con los presidentes de los partidos políticos, diputados y senadores. Como producto de esta intervención se incorporaron en la legislación secundaria a la reforma los siguientes temas: el concepto de calidad educativa, la consideración de los padres de familia dentro del SEN y la participación en la educación de las organizaciones no gubernamentales. También se han manifestado en torno a los procesos de evaluación y en plantear un modelo educativo en el que se presentarán sus aspiraciones como sociedad civil organizada.

Algunos grupos académicos

Para algunos académicos, existe consenso en admitir que la mejora de la calidad educativa tiene que ver con la transformación de tres elementos: la autonomía escolar, el establecimiento de criterios de desempeño que orienten la acción de las escuelas, y la integración de un sistema de evaluación educativa que retome tales criterios y ofrezca información a las escuelas para el logro de los objetivos educativos del sistema dentro de sus condiciones específicas (Miranda, 2007; López & Ducoing, 2007).

Existen académicos que se manifiestan en contra de la evaluación como recurso para mejorar la calidad de la educación, tal es el caso de los asesores de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación, como los especialistas Hugo Casanova, Antonia Candela y Manuel Pérez Rocha, quienes mencionan la existencia de evidencia internacional donde se muestra que la evaluación estandarizada no mejora la calidad de la educación, por el contrario, contribuye al deterioro de la misma, a la polarización de sistemas educativos, al cierre masivo de escuelas públicas para los sectores más empobrecidos y al despido de profesores. A este respecto, los académicos mantienen una diversidad de opiniones y no se identifica una posición hegemónica: no existe acuerdo entre ellos sobre el significado de la calidad educativa ni respecto a la evaluación, pues sus diferencias se encuentran fundamentalmente en los medios y mecanismos específicos para llevarla a cabo, y no tanto en su necesidad para mejorar la educación.

Análisis de coaliciones promotoras

A partir de los actores reseñados en el apartado anterior, se realiza uno con base en el marco teórico de las coaliciones promotoras, para lo cual, primero, se observa cuáles elementos de la reforma fueron promovidos por alguno de ellos. A partir de esto, se buscan explicar los factores que generaron un cambio en las coaliciones que apoyaron la reforma educativa de 2013.

La reforma educativa resultante

Las aportaciones centrales de la reforma constitucional educativa publicada el 26 de febrero de 2013 se pueden dividir en cuatro, a saber: i) la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado; ii) el reconocimiento del derecho a una educación de calidad para todos y la obligación del Estado para garantizarlo; iii) el nuevo papel del INEE como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas para coordinar el SNEE, evaluar, regular, supervisar y emitir directrices de política educativa; y iv) la creación del Servicio Profesional Docente (SPD), basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos (Miranda, 2016). Además, dentro de la reforma a la Ley General de Educación aparece la obligación de las autoridades municipales, locales y federales de fortalecer la autonomía de la gestión escolar en educación básica (LGE, 2016), así como el fomento a las escuelas de tiempo completo y de horario ampliado.

Al revisar estos elementos, se observa que la mayoría de los actores arriba analizados presentaron ideas similares en varios de los aspectos de la reforma (ver Tabla 2). En lo referente a la calidad educativa como un derecho autónomo, la mayoría de los actores mostraron una opinión favorable a este tema y lo promovieron, con excepción del Banco Mundial y la CNTE, quienes no manifestaron opinión sobre el tema. Del mismo modo, la tendencia al fortalecimiento de la evaluación del sistema escolar es un tema en el que todos los actores se manifestaron a favor, aun cuando no fue promovido por todos.

En lo que respecta a la evaluación del SPD, este tema fue el más controversial, ya que los dos actores sindicales se manifestaron en contra. Aunque la resistencia del SNTE se desvaneció, la CNTE continuó manifestándose, llegando a puntos extremos de presión y ejercicio de la violencia.

Tabla 2. Actores y sus creencias manifestadas en la reforma educativa de 2013

	Actor					
Elementos	OSC	Academia	OCDE	BM	SNTE	CNTE
La recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado	Promovió					En contra
El reconocimiento del derecho a una educación de calidad para todos y la obligación del Estado para garantizarlo	Promovió	Promovió	Promovió		A favor	En contra
Evaluación del sistema educativo	Promovió	Promovió	Promovió	Promovió	A favor	En contra
Fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)	Promovió	Promovió		Promovió		En contra
El INEE como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas para coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)		Promovió				En contra
La creación del Servicio Profesional Docente (SPD), basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos	Promovió		Promovió		En contra	En contra
Autonomía de gestión escolar	Promovió	Promovió	Promovió	Promovió		En contra
Promoción de escuelas de tiempo completo o de jornada ampliada	Promovió				En contra	En contra

Fuente: elaboración propia.

El Pacto por México

Uno de los factores que permitió la articulación e integración de varias de las propuestas e ideas de los diversos actores arriba mencionados fue el Pacto por México, un acuerdo entre el gobierno y las principales fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, a saber, el PAN, PRD y PRI, para impulsar un conjunto de iniciativas y reformas planteadas por el Ejecutivo. En el tema educativo, el Pacto tenía tres objetivos, que eran: *i)* aumentar la calidad de la educación básica, que debía reflejarse en mejores resultados en las evaluaciones internacionales, como PISA; *ii)* aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior; y *iii)* que el Estado mexicano recuperara la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad (Pacto por México, 2012).

Para cumplir esos objetivos, se acordó la consolidación de las siguientes acciones: crear un Sistema de Información y Gestión Educativa; consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; otorgar autonomía de gestión a las escuelas; establecer escuelas de tiempo completo; brindar computadoras portátiles con conectividad; crear el Servicio Profesional Docente; fortalecer la educación inicial de los maestros; incrementar la cobertura en educación media superior y educación superior, y ampliar el Programa Nacional de Becas. Así, el Pacto se convirtió en un espacio de articulación de las distintas ideas referentes al sistema educativo, así como en la expresión política de una coalición de causa con capacidad de darle concreción legal e institucional a la reforma educativa actual.

El cambio en las coaliciones

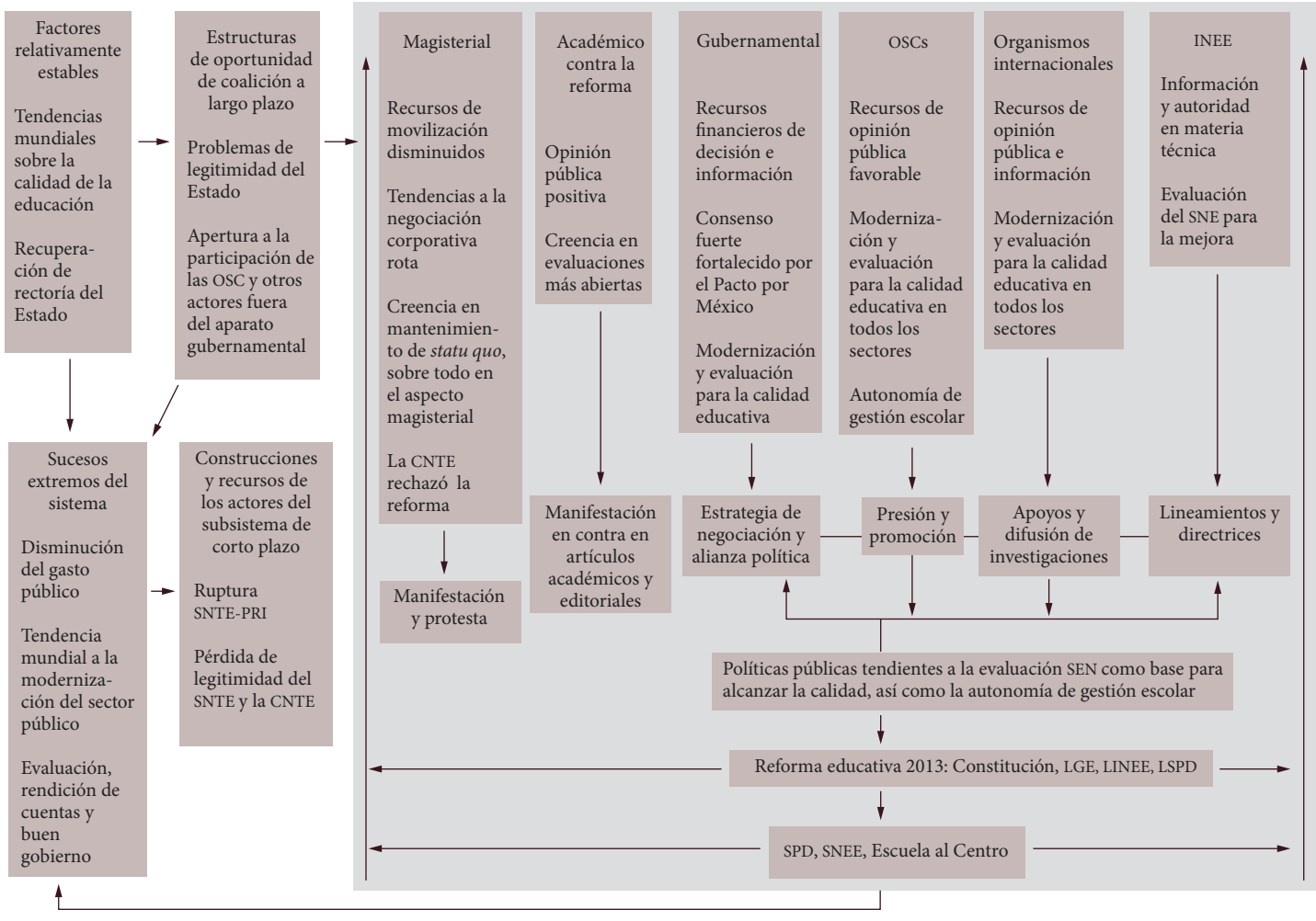
A diferencia de las reformas anteriores, la reforma educativa de 2013 presentó un cambio importante en las coaliciones que la compusieron, ya que, por primera vez, no contó con el apoyo del SNTE. Esto, según nuestra hipótesis, se debe a dos factores: el primero fue el fortalecimiento de la sociedad civil, que tuvo una mayor fuerza y capacidad para transmitir sus creencias y formar parte de la coalición ganadora. El otro factor se asocia, sin duda, al debilitamiento del SNTE, debido a diversos motivos, entre ellos: su exclusión en la alianza político-electoral con el PRI –ganador de las elecciones– y la disminución en

su capacidad de movilización, que quedó de manifiesto en la poca capacidad de convocatoria que mostraron sus protestas contra la reforma, como refiere López (2013).

De esta forma, por primera ocasión, una reforma educativa fue capaz de tocar el tema de la evaluación docente para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio público. El resto de los elementos dentro de la reforma pueden verse como una evolución de la tendencia modernizadora y a favor de la calidad que ya se manifestaba desde 1992, con tendencias descentralizadoras y a favor de la evaluación, empujadas por los organismos internacionales.

Como lo muestra el Esquema 2, la nueva coalición promotora describe una sensible disminución en la capacidad de influencia del SNTE y su poca resistencia ante la reforma: por primera vez en mucho tiempo esto permitió realizar una reforma educativa sin el apoyo de este sindicato. Por su parte, la CNTE, que siempre había mantenido un papel antisistémico, no se incorporó a la coalición dominante. En contrapartida, se observa el aumento de fuerzas de los organismos de las OSC al incrementar sus espacios de participación e influencia, lo que les permitió influir en la reforma e incluso tener lugares en los consejos consultivos del INEE, órgano encargado de la evaluación educativa. El INEE, por su parte, que surgió durante esta reforma, se convirtió en un órgano clave para la implementación de la misma a través de las evaluaciones al SEN y el establecimiento de lineamientos para el resto de los organismos gubernamentales que realizan evaluación educativa. Así, en conjunto, los cambios en el equilibrio de fuerzas resultantes en la coalición, en el momento de la reforma, resultaron perjudiciales a la fuerza del sindicato magisterial. Con ello, se postergó la negociación con alguno de estos actores, aunque esto no significaba el fin de esta tendencia secular.

Esquema 2. Diagrama de coaliciones de la reforma de 2013



Fuente: elaboración propia con base en el esquema presentado por Sabatier & Weible (2007).

Conclusiones

La calidad de la educación ha sido, sin lugar a dudas, la idea-fuerza más importante en los últimos 20 años como parte de las reformas educativas en México y en la mayoría de los países de América Latina. Junto a ello se ha instalado con la misma intensidad y relevancia el tema de la evaluación como un dispositivo estratégico para dar cuenta de la calidad de los aprendizajes, pero también de los componentes y procesos que explican la consecución o no de la misma.

En este contexto han surgido las coaliciones de causa que han producido y consensuado ideas, creencias y estrategias para la promoción del cambio. Nuestro país ha mostrado importantes avances en esta línea y lo que en este trabajo se ha presentado lo testifica. Sin embargo, todavía quedan varias cuestiones a ser atendidas y diversos temas de agenda que deberán fortalecerse para lograr una transición adecuada hacia las políticas de calidad de la educación; entre ellos aparecen los siguientes:

1. Es necesario convencer a la sociedad y a sus diferentes grupos de que la calidad de la educación puede –y debe– convertirse en una agenda de transformación social en la que tienen cabida la equidad, la inclusión y la justicia. Todavía se necesita que la calidad se vincule más con los derechos sociales y con las garantías de igualdad, democracia y bienestar.
2. Defender el derecho a una educación de calidad para todos implica la construcción de una nueva narrativa que le dé sentido; al mismo tiempo, exigirá compartirlo con los diferentes grupos, asociaciones e instituciones de la sociedad directa o indirectamente vinculados con la educación, lo cual deberá traducirse en nuevos espacios participativos para el diseño y la implementación de las políticas de calidad y evaluación.
3. Un aspecto de mayor relevancia será hacer de la evaluación y de las políticas de evaluación procesos de alta credibilidad y pertinencia, buscando conjugar validez técnica con justicia social. Al respecto, todavía son varias las tareas pendientes que se deberán atender en la propia legislación, en el diseño de las políticas educativas y, de manera especial, en sus procesos de implementación.
4. Un reto mayor será la conformación de las políticas de calidad y evaluación como políticas de Estado, especialmente en contextos previsibles de gobiernos divididos y la conformación de congresos sin mayorías.

> En el futuro inmediato, las coaliciones legislativas que busquen fortalecer la Constitución y las leyes en materia de calidad educativa tendrán que conversar sistemáticamente con otros actores sociales y educativos; incluso, será indispensable que legalmente se creen nuevos espacios institucionales para el involucramiento de estos actores en el corazón del nuevo sistema educativo, en el corto, mediano y largo plazo.

Después de la implementación de la reforma educativa en 2013 han surgido cambios importantes en la configuración de los actores, la entrada de una nueva bancada que apoyó directamente a la CNTE en la Cámara de Diputados (MORENA), la reentrada del SNTE a la mesa de diálogo sobre la implementación de la evaluación docente, en tanto que la presión y la fuerza de las OSC se mantienen. Por otro lado, con el fin de la negociación corporativa, se generó un vacío estructural que parece no haberse llenado aún. Con todo lo anterior, es clara la necesidad de abrir los espacios para la discusión y construcción de los mecanismos de gobernabilidad que conforman las políticas de calidad educativa y de la evaluación. Seguramente, para el éxito de la reforma, nuestro país deberá transitar de sistemas y coaliciones cerradas y corporativas hacia mecanismos y coaliciones abiertas, pluralistas y de sistemas de contrapeso, no sólo para evitar unilateralidad y lógicas autoritarias, sino también para impulsar sólidos mecanismos de cooperación social y fortalecer un verdadero proyecto nacional de transformación educativa.

Referencias

Banco Mundial (1995). *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. Washington D.C.: The World Bank.

Candela, A. (1999). Prácticas discursivas en el aula y la calidad educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.

Casanova, H. (2016). La política educativa y el fracaso de la tecnocracia. *Educación Futura*. Disponible en http://www.educacionfutura.org/38514-2/.

Cerna, L. (2013). The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. OECD.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Educación (1993).

Gómez Lee, M. I. (2012). El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework–. *Opera*, 12, 11-30.

Guevara, G. (2016). Fuentes históricas de la crisis educativa parte II: La Colonización de la educación. México: Campus Milenio. Disponible en http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=4116:fuentes-historicas-de-la-crisis-educativa-parte-ii-la-colonizacion-de-la-educacion&Itemid=346.

Informe de Labores 2001-2002. (2002). México, Distrito Federal: SEP.

Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*. México, 1 de junio de 2016.

López Aguilar, M. (2013). Una reforma "educativa" contra los maestros y el derecho a la educación. *El Cotidiano*, (179), 55-76.

López Mota, A. & Ducoing Watty, P. (2007). ¿Qué factores intervienen para mejorar los aprendizajes escolares? Un ejercicio de reacción. En F. Miranda López, H. A. Patrinos y Á. López Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. S.L.: COMIE.

Melendres, M. (2002). *El Banco Mundial y las reformas educativas para la educación primaria en Colombia y México (1990-2000)* (Tesis de maestría). Ciudad de México: FLACSO.

Miranda López, F. (2007). Mejora del aprendizaje y la calidad de la educación. Una visión de política educativa. En F. Miranda López, H. A. Patrinos y Á. López Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. S.L.: COMIE.

Miranda, F. (2016). El INEE, la educación y la Reforma Educativa en México. Avances, retos y prespectivas. *Pluralidad y Consenso,* (28), 190-211.

Miranda López, F., Patrinos, H., & López y Mota, Á. (eds.) (2007). *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. México: SEP. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/mejorandocalidad.pdf.

OCDE. (2010). Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. OCDE. Disponible en https://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf.

Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI Editores.

Pacto por México. (2012). Presidencia de la República.

Patrinos, H. A. (2007). Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México. En F. Miranda López, H. A. Patrinos y Á. López Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. S.L.: COMIE.

Pérez Rocha, M. (2013). Reforma educativa y corrupción. *Educación Futura*. Disponible en http://www.educacionfutura.org/reforma-educativa-y-corrupcion/.

Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (PNECRD). (2/septiembre/1984). *Diario Oficial de la Federación*.

Rodríguez, C., Sologuren, G. & Ramos Mamahua, C. (22/junio/2016). La evaluación estandarizada no garantiza calidad de la enseñanza: investigadores. Disponible en http://www.jornada.unam.mx/2016/07/22/politica/005n1pol.

Rubio, R. & Rosero Vera, A. (2010). El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 183-212). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 290 pp.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En *Theories of the Policy Process* (pp. 117-168). Boulder: Westview Press.

Sabatier, P. A. & Weible, Ch. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En *Theories of the Policy Process* (pp. 189-222). California: Westview Press.

SNTE (2016). *Estatuto del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*.



Alineación y adaptación institucional en la reforma educativa

Miguel Angel Vértiz Galván[1]

Introducción

El proceso de formación docente es un eslabón sustantivo para el funcionamiento de los sistemas educativos, por ello requiere de una reflexión sobre el rumbo que actualmente ha tomado con la reforma del 26 de febrero de 2013 al Artículo Tercero de la Constitución, el cual, entre otras modificaciones, establece que

> 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.[2]

1 Universidad Pedagógica Nacional.
2 Las cursivas son propias.

Más adelante complementa que "para garantizar la presentación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa", el cual se describe con detalle en la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada el 11 de septiembre del mismo año.

Estas modificaciones tienen profundos efectos en la formación y prácticas docentes en el sistema de educación pública; más allá de las implicaciones laborales, suponen un cambio importante en los incentivos que orientan las prácticas de los profesores en México, al pasar de un sistema de formación y profesionalización de docentes que basa su legitimidad en los procesos, programas y funcionamiento de las escuelas normales, a otro donde esta legitimidad descansa en el acreditamiento personal de los docentes en un sistema de evaluación.

Al configurar fuentes diferenciadas de legitimidad para la apropiación de la profesión de docente, la formación docente en escuelas normales y la evaluación para el acreditamiento se han interpretado como estrategias alternativas y excluyentes entre sí, principalmente por los actores políticos que depositan sus intereses en una propuesta en particular, estableciendo un escenario de conflicto entre proyectos alternativos. El presente documento propone pensar el actual sistema profesional docente basado en la evaluación y el mérito, como el resultado de una *alineación institucional* que recoge un conjunto de valores sociopolíticos introducidos en las últimas tres décadas, pero dadas las visiones sobrepuestas sobre la legitimidad, su futuro depende más de la *adaptación institucional* que se llevará a cabo a través de las prácticas, reglas informales y valores de los actores y contextos del país, por lo que no debemos dar por sentado que la formación docente quedará bajo la responsabilidad de un mercado de servicios de educación superior que incluirá a las normales como parte de los oferentes, ni un nuevo encumbramiento de las escuelas normales bajo la rectoría del Estado como únicos escenarios posibles.

Conceptos explicativos: alineación y adaptación institucional

La explicación histórica del cambio institucional en México puede darse desde dos perspectivas:

- **Alineación**. La que propone que las instituciones convergen constantemente a los equilibrios impulsados por las disputas de intereses entre los actores sociales guiados por una vía de la dependencia institucional (North, 1993), para la que ofrezco como mejor categoría explicativa el concepto de *alineación institucional* (Cooter, 2000).
- **Adaptación**. Las propuestas sobre la inestabilidad institucional constante derivada del rezago en la adaptación de los actores políticos a los cambios en las instituciones formales, que generan siempre resultados del cambio distintos a los esperados, para lo que sugiero utilizar la categoría de *procesos de adaptación institucional* (March & Olsen, 1997).

Alineación y adaptación pueden tomarse como referentes alternativos para la explicación del cambio institucional, por lo que propongo, para la presente reflexión, que la conjunción de ambas alternativas permita conciliar la incertidumbre del futuro con la historia de los hechos consumados, con el objetivo de integrar en el presente una construcción racionalizada de las decisiones políticas que podrían tomar los diferentes actores y sus efectos sociales. La hipótesis teórica consiste en sostener una simbiosis entre acción y cambio institucional; bajo este planteamiento, los actores actúan y toman decisiones buscando su mejor adaptación a las instituciones existentes bajo ciertos referentes, procesos y valores, pero estas acciones y decisiones, a su vez, incidirán en la redefinición de las instituciones formales, en la medida que comparten acuerdos o creencias con otros. Así, la adaptación institucional se refleja en la acción, y la alineación institucional se refleja en el cambio de las instituciones formales por consecuencia de las decisiones, entrelazando, de esta forma, la estabilidad necesaria para la certidumbre en la interacción social, con los cambios inducidos por ajustes entre los actores que garantizan la estabilidad sociopolítica.

La incertidumbre sobre las estrategias, los recursos y las capacidades que utilicen los diferentes actores que intervienen en la construcción política nos deja impedidos para vislumbrar con claridad el futuro cercano, en el caso de la política educativa en cuestión, sobre el curso que tomará la formación docente ante las diferentes acciones que pueden realizar el SNTE y la CNTE, el gobierno que recibió la responsabilidad de dirigir al sistema educativo desde 2018, los organismos internacionales que interactúan con México en el tema educativo,

las organizaciones civiles y las instituciones de educación superior. En cambio, podemos inferir las posibilidades de acción de cada uno, de acuerdo a las oportunidades y restricciones del contexto (North, 1993), en virtud de sus esfuerzos para adaptarse a las nuevas instituciones derivadas de la reforma de 2013, así como sus intentos por alinearlas, manteniendo su congruencia frente a este entorno, según su percepción de lo pertinente y el aprendizaje que la historia les ha brindado (March & Olsen, 1997), esto es imaginar las posibilidades con base en la adaptación institucional.

De acuerdo a la perspectiva de la adaptación institucional, las instituciones evolucionan sin alcanzar un equilibrio único, en virtud de que los actores que interactúan bajo estas instituciones se conducirán bajo la lógica de la pertinencia, por una parte, y por la experiencia o el aprendizaje que se ha obtenido, por otra (March & Olsen, 1997). La lógica de la pertinencia implica mantener los imperativos de su posición para cada actor, sostenida ésta más por la identidad y la necesidad que por la preferencia. Por su parte, el aprendizaje permite reconocer o reconstruir los significados y las consecuencias del cambio a los actores sujetos de la interacción, haciendo posible, con el tiempo, encontrar mecanismos de diálogo y una mejor adaptación de sus acciones a las nuevas reglas del juego, hasta lograr una estabilidad que, por ser adaptada, genere nuevas tensiones institucionales.

Ahora bien, la perspectiva de la alineación institucional propone que las instituciones evolucionen a través de un proceso de discusión (Cooter, 2000), donde no necesariamente existirá un consenso sobre una norma, pero en la medida en que las sociedades humanas se encuentren en un nivel elevado de moralidad, tenderán a establecer instituciones bajo la regla de la mayoría, sin que las mismas lastimen a otros miembros,[3] aunque frecuentemente las comunidades desarrollan normas que benefician a sus integrantes a costa de otras colectividades.

En las siguientes páginas se expondrá el proceso que culminó en las reformas de 2013 como una alineación institucional del conjunto de creencias y valores emergentes a partir de la década de los ochenta, para posteriormente reflexionar sobre las posibilidades de un futuro cercano y la formación docente en México, a partir de lo que pueda pasar en cuanto a la adaptación institucional de los diferentes actores involucrados.

3 Se reconoce la posibilidad de que se creen normas que discriminen a otros miembros cuando el que discrimina monopoliza la discusión política.

Valores públicos emergentes: hacia la alineación institucional

La historia política del país tiene como tarea juzgar las causas y etapas precisas que dieron lugar a la transformación observada del Estado en las décadas de 1980 al 2010, las cuales nos han dejado una democracia transicional, un sistema económico más estable pero con una importante agenda con la equidad, al igual que gobiernos con contrapesos reales y, sin embargo, con fuertes problemas para alcanzar la eficiencia y dar los resultados socialmente deseables; no obstante, también parecen irreversibles los cambios que han dado lugar a una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, con el actual sistema económico y de administración pública. Después de más de tres décadas de transformaciones inspiradas en las prescripciones de la nueva gestión pública del aspecto público, el enfoque de las políticas públicas y los principios del consenso de Washington, al mismo tiempo que el encumbramiento de nuevos valores –como la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas, la transparencia, la democratización, la participación social y los derechos humanos–, hoy en día son vistos como los valores que conducen a la congruencia en las reformas gubernamentales.

La crisis económica de 1982 dio paso a una reforma administrativa que posteriormente demandó una reforma económica y, más adelante, una reforma política consistente. Esta crisis, originada por el desplome del precio del petróleo y, con ello, por la imposibilidad de mantener un esquema estatal basado en su capacidad de gasto público, dio lugar a la incorporación de los valores de eficiencia y eficacia como los principios llamados a conducir la reforma administrativa que resolviera la condición deficitaria y de quiebra presupuestal del gobierno mexicano (Egea, Garrido, Leriche & Quintanilla, 1991); reforma que se dejó ver como necesaria ante la incapacidad de los principios que basaron las decisiones de ese entonces en resolver los problemas de financiamiento gubernamental, pues se decía que

> la reforma administrativa ha sido una obligada respuesta a los problemas crecientes de operación del gobierno, a los déficits fiscales de los estados sociales y a los tristes hechos de políticas económicas erróneas en los que el gobierno se ha exhibido como agente de desgobierno (Aguilar, 2007, §2).

Esta reforma administrativa no tardó en convertirse en una profunda reforma de las estructuras económicas del país, donde la privatización y la descentralización reconvirtieron las responsabilidades económicas antes centralizadas en el Gobierno Federal (Cárdenas, 1996), y se concluyó, en consecuencia, en profundas reformas al sistema político, mismas que dieron como resultado la incorporación de las demandas de mayor transparencia, participación social y capacidad gubernamental en los valores sociopolíticos de la sociedad, así como de servidores públicos profesionales contratados con base en su mérito, en vez de su filiación a partidos o grupos políticos (Spink *et al*., 2010), lo cual implicaba una nueva forma del personal público, o administrador público, basado no sólo en su formación y experiencia, sino en la capacidad de integrar la participación social como nueva forma de legitimidad gubernamental (Cabrero, 1997).

Las implicaciones de los procesos de descentralización, eficiencia presupuestal y democratización en la educación se hicieron claras en la década de los noventa, sobreponiéndose a la tendencia del periodo "1964-1982, durante el cual se intensifican los esfuerzos de modernización del sistema educativo" (Tuirán & Quintanilla, 2012, p. 14). El nuevo proceso a partir de los años noventa se caracterizó por la desconcentración y descentralización –principalmente presupuestal– de la educación, la emergencia de la calidad con eficiencia, la participación social y la rendición de cuentas como valores políticos y, con ello, el énfasis en la profesionalización del servicio público.

Con la introducción de los nuevos valores sobre la administración pública derivados de la reforma iniciada en 1982, cobra relevancia el principio del servicio público profesionalizado y los servicios civiles de carrera que, si bien no son conceptos nuevos en ese momento, se reformulan desde la perspectiva de la nueva gerencia pública para introducir, a través de ellos, mecanismos propios de los valores centrados en la eficacia gubernamental, la eficiencia presupuestal, así como la democratización y equidad en el acceso a los cargos públicos; con este espíritu se establece en el mismo año de 1982 la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Pardo, 2005), programa que en 1985 dio origen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, donde se recogerá este programa y en 1999 se convertirá en el primer sistema de profesionalización con servicio civil de carrera con la Secretaría de la Función Pública (Pardo, 2005).

A diferencia de los mandos medios de las burocracias estatales, un servicio civil de carrera para un sector que había mantenido un sistema de empleo con estabilidad a partir del corporativismo sindical implicó para los docentes agremiados en el SNTE una sustitución de mecanismos para la estabilidad en el empleo, que supone el cambio de los valores corporativos y de camarillas a los del mérito individual, por lo que, desde la perspectiva del docente, se trata de un aspecto sobre el cambio de reglas para modificar la estabilidad en el empleo. Por lo anterior, los docentes, a través de sus mecanismos corporativos como el SNTE, constituyen un grupo que busca la adaptación institucional con base en su aprendizaje político y su lógica de pertinencia, mientras que las organizaciones civiles, el gobierno y los organismos internacionales presionaban hacia la alineación institucional.

Estos planteamientos de aumento en la eficacia, eficiencia y calidad a través de mecanismos que aseguren la incorporación, permanencia y movilidad de los ciudadanos mejor profesionalizados en el servicio público se trasladaron a la educación y a la figura del docente de escuelas públicas, reconfigurando no solamente su sistema de empleo, sino también el perfil, la función y la representación social del mismo. En México, ante la histórica alternancia política del año 2000, la cual disminuyó la capacidad de las camarillas de partido hegemónico (Langston, 1997) para garantizar el empleo en la función pública a sus miembros, la introducción de un sistema civil de carrera fue una alternativa aceptable para los mandos medios que buscaban mayor estabilidad laboral (Pardo, 2005).

Las bases de la profesionalización en la función docente en México tienen su primer antecedente en la reforma de las escuelas normales de 1982, en la que se modificó su perfil profesional, al cambiar el requisito de ingreso con certificado de estudios de educación básica superior o secundaria, al de certificado de estudios de bachillerato, y el perfil de egreso se elevó al de licenciatura, convirtiendo a las normales en instituciones de educación superior, lo que generó una importante campaña en las dos décadas siguientes para la "nivelación de docentes" que no contaban con el grado de licenciatura. Esta importante reforma, la cual implicó un paso hacia la profesionalización docente, se dio con gran aceptación por parte del gremio magisterial por dos razones: la primera, por el acuerdo de la cúpula sindical; la segunda, porque no modificaron los mecanismos para la estabilidad laboral de los docentes, pero constituyó un importante aspecto a la alineación institucional, al incor-

porar en la discusión social las bondades de contar con docentes que tuvieran estudios profesionales.

Este estilo de implementar políticas educativas basadas en la interlocución de las organizaciones corporativas de los maestros caracteriza un periodo en donde los valores en pleno proceso de institucionalización de eficiencia, profesionalización del servicio público y calidad se sobreponen a los anteriores valores del quehacer político del país asociados al corporativismo, mismo que patrimonializa los recursos públicos para las cúpulas sindicales y gubernamentales, configurando el proceso de adaptación institucional de los actores sindicales y gubernamentales que encuentran ventajas en el patrimonialismo de los recursos educativos, reconstruyendo su discusión desde la pertinencia de estas prácticas para el desarrollo educativo, y reafirmando las estrategias que en el pasado les han resultado efectivas para el logro de sus intereses.

En 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; uno de sus tres pilares consistió en "la revaloración social de la función magisterial", la formación del maestro, que a su vez se componía de la actualización, el salario profesional, la vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por el trabajo docente. La implementación de la carrera magisterial quedó a cargo de las entidades federativas por un acuerdo de descentralización, bajo un diseño propio de un sistema de profesionalización que introducía un esquema para la mejora salarial del docente, con base en el grado académico, la formación profesional, la capacitación, el aprovechamiento escolar y el desempeño profesional y escolar, adicionando también la antigüedad por presiones sindicales. Si bien este programa no generó los resultados esperados –derivado del uso clientelar y muchas veces corrupto por parte de las administraciones estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)–, lo que sí introdujo fue un lenguaje y conceptualización de la profesión docente que centraba el reconocimiento y el salario en indicadores de formación y desempeño, así como en la aprobación de exámenes de conocimientos, vinculando el concepto de la calidad a la formación, desempeño y evaluación del trabajo del docente.

Esta carrera magisterial, que resulta concordante con los nuevos valores introducidos en la acción del gobierno por la reciente reforma del Estado, constituyó un importante proceso de alineación institucional con una nueva forma de entender la docencia en las escuelas públicas, en el contexto de los valores emergentes de eficiencia, calidad y rendición de cuentas, procesos que,

después de una década y media, se cuestionaban, no por su legitimidad o pertinencia para el gremio magisterial, sino por su incompleta correspondencia a los planteamientos generales sobre los sistemas profesionales para el servicio púbico, así como por su pertinencia en la eficacia y calidad del sistema educativo.

En 2008, la percepción de un formato incompleto en la profesionalización docente llevó a introducir dentro de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) entre el Gobierno Federal y el SNTE, de forma muy explícita, la profesionalización de los docentes, cuyo principal componente fue la implementación de concursos de oposición como mecanismo universal para el ingreso al sistema educativo, lo que no sólo fue la concesión del reconocimiento del gremio magisterial a un planteamiento que suponía poner fin a la conceptualización de las escuelas normales como proceso único de formación de docentes y al procedimiento por el que se garantizaba el ingreso al sistema educativo al concluir los estudios superiores en ellas; adicionalmente, se introdujo el principio de ingreso a la docencia en las escuelas públicas por el principio del mérito, que supone la aplicación de instrumentos para la certificación de competencias, con el fin de desarrollar con eficacia la función pública, en este caso, a través de un examen.

Si bien, este primer intento tampoco resultó favorable y el ingreso al sistema educativo siguió dándose por las formas tradicionales, principalmente por las mismas razones por las que no funcionó como se esperaba la carrera magisterial, sirvió para crear el discurso legitimador de estos mecanismos de ingreso como alternativa al reclutamiento directo para los egresados de las escuelas normales, al destacar principalmente las prácticas desviadas de venta, herencia y renta de plazas por parte del SNTE y de las administraciones estatales.

Finalmente, la más reciente reforma del 2013, que introduce la Ley de Servicio Profesional Docente, creó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y modificó la constitución para introducir explícitamente el concepto de calidad y de profesionalización docente, pues pareció partir de la identificación de las causas de las resistencias en las conductas oportunistas de las administraciones locales y del SNTE, y aunque existe algo de razón, se omitió la reflexión sobre el estado de legitimidad en la institucionalización entre los actores educativos, de los valores aún emergentes de la reforma del Estado, por lo que la solución para una implementación efectiva de un sistema de profesionalización en el magisterio consistió en realizar un complejo diseño legal e institucional que blindara del oportunismo a este sistema profesional

docente, incluyendo el debilitamiento económico y moral del SNTE, pero que aún se enfrenta a tensiones sociales que siguen cuestionando algunos de los valores que se asumen inherentes al servicio público.

Las tensiones seguramente reconfigurarán la forma de entender socialmente la profesión docente, pero el cuestionamiento de las normales como centros hegemónicos de las formación de docentes, el principio del mérito, la democratización en las oportunidades de ocupar un cargo público en la docencia, la orientación hacia resultados estandarizados por el principio de la calidad, el desempeño como resultado medible y comparable en el quehacer docente, en su conjunto, presentan principios y valores emergentes que se institucionalizarán con el paso del tiempo por los cuestionamientos de sus resistencias sociales; sin embargo, el sincretismo resultante redefinirá la concepción social del docente y de la profesión docente que será vigente en la sociedad mexicana en las décadas venideras.

Reforma constitucional como alineación institucional

La reforma constitucional de 2013 se introduce como la infraestructura legal necesaria para implementar un servicio profesional docente como política pública. Los obstáculos de la ACE, consistentes en la débil alineación institucional de los gobiernos estatales y del SNTE para hacer valer los acuerdos sobre los concursos de oposición como mecanismo único de ingreso al sistema educativo con una plaza de docente, consecuencia de la adaptación institucional que por las facultades que la descentralización del AMEB dio a las autoridades estatales, por una parte, y el fortalecido sistema corporativo del SNTE, por otra, dieron lugar a prácticas patrimoniales para la asignación de plazas docentes bajo reglas de distribución de éstas entre los gobiernos locales y el sindicato.

Tal reforma es la materialización del proceso de alineación institucional ante el fracaso de la ACE por la evidente falta de adhesión a los valores de la profesionalización por parte de actores relevantes para su implementación. La modificación de las reglas del juego, que cede el control de la asignación de plazas a nuevas instituciones que sustituyen al mecanismo patrimonial del SNTE y los gobiernos estatales, abre un nuevo proceso de adaptación institucional para los gobiernos locales, el SNTE y los docentes, quienes, frente a las nuevas reglas del juego para el ingreso, promoción y hasta la permanencia

en la función docente, restablecen las lógicas de pertinencia en el SNTE desde el derecho laboral, los gobiernos estatales –bajo la perspectiva del financiamiento– y los docentes –desde su recién creada relación con el INEE. Por otra parte, también echan mano del aprendizaje obtenido en su experiencia política reciente, en la que la capacidad organizacional para incrementar costos políticos aseguran medios fuertes de negociación por parte de la CNTE, el reajuste de las burocracias y recursos de los institutos o secretarías de educación locales, por parte de los gobiernos, al mismo tiempo que la disociación de las prácticas docentes en las actividades "administrativas", como la evaluación por parte de los docentes.

La formación docente en proceso de adaptación institucional

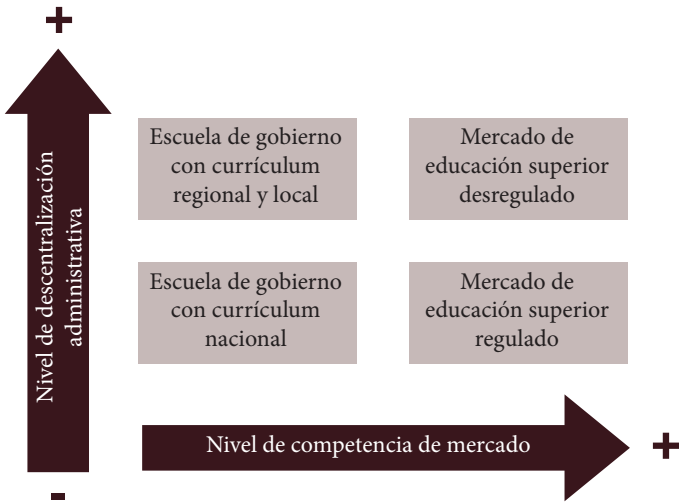
A pesar del complejo proceso de alineación institucional que concluye con el sistema profesional docente en México, el importante asunto de la formación de profesores para una educación de calidad que garantice el máximo logro educativo sigue sin un mecanismo claro. El arreglo institucional que se desprende supone la existencia de un mercado con oferentes de profesionales de la docencia, integrado por instituciones de educación superior –incluyendo a las normales–, lo cual tiene la virtud de democratizar el acceso al empleo público de la docencia; sin embargo, esto no parece resultar atractivo para las universidades y los procesos de adaptación institucional, y que, probablemente, lleven a la construcción de nuevos diálogos sobre el papel que debe jugar cada tipo de institución educativa bajo sus propias lógicas de pertinencia y con base en sus aprendizajes históricos.

El nuevo marco institucional puede abrir oportunidades para las universidades que en su propio diagnóstico encuentren ventajas comparativas en sus facultades, departamentos o centros de pedagogía y educación, pero muchas otras no verán oportunidades, derivado de un diagnóstico sobre la débil capacidad de sus grupos académicos frente a otras organizaciones educativas, incluidas las normales, para crear y ofrecer sólidos programas de formación docente, sin considerar la deficiente oferta que producirá el conjunto de universidades privadas de pequeña escala. Por razones de aprendizaje histórico, la verdadera oferta podría provenir de un puñado de universidades, como la Universidad Veracruzana, la Universidad de Guadalajara, el Instituto Tec-

nológico y de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad Marista, la Universidad Pedagógica Nacional y probablemente otras, cuya capacidad, en conjunto, de formar profesionales de la docencia no podrá igualar a la conocida por las escuelas normales, y muy probablemente implementarán modelos curriculares con ciertas diferencias entre sí, que les reivindique su autonomía, independencia y diferenciación. En contraste, las escuelas normales implementarán las políticas curriculares que establezca la SEP de forma muy homogénea, pues buscará la mayor correspondencia con las definiciones de idoneidad que valora el INEE.

Resulta difícil y temerario proyectar los procesos de adaptación institucional, pero sucederán dependiendo también de la dirección que dé la SEP a la política de formación de docentes en los siguientes años, la cual puede reforzar incentivos para cierto corte de decisiones organizacionales. Construyendo una reflexión con base en las dos variables relevantes, mercado y descentralización administrativa, se pueden identificar las siguientes alternativas:

Esquema 1. Ejes y alternativas para la orientación de la política de formación docente



Fuente: elaboración propia.

Un mayor énfasis por la política educativa en propiciar la adaptación institucional de las universidades para crear, fortalecer y consolidar programas de

educación superior para profesionales de la docencia implicaría los dos cuadrantes de la derecha en el Esquema 1. El cuadrante inferior derecho supone que las tendencias de evaluación del INEE mantengan o profundicen su nivel de estandarización, creando con ello una fuerte regulación sobre el perfil de egreso de los profesionales y, consecuentemente, el currículum mínimo, escenario que sólo podría alcanzarse con una política importante de financiamiento a las universidades para estas carreras; de otra forma, sus lógicas de pertinencia las llevarán a abandonar este tipo de proyectos curriculares, al no poder diferenciarse con claridad de los otros programas de otras organizaciones educativas. El cuadrante superior derecho es factible sin necesidad de fuertes incentivos gubernamentales, siempre y cuando las políticas de evaluaciones del INEE permitan la valoración equitativa de perfiles de egreso diferenciados.

El eje de la izquierda, el más probable por la adaptación institucional de las normales, supone que la oferta de profesionales de la docencia no cambiará, y que las escuelas normales seguirán siendo las principales proveedoras de este tipo de profesionales, mismas que, bajo una política del INEE de mayor estandarización, serían el reflejo del cuadrante inferior izquierdo; el cuadrante superior izquierdo restante supondría las mismas condiciones de mercado, pero menor regulación en cuanto a la estandarización.

Para complementar los procesos de adaptación institucional debemos incluir también la posibilidad de una política educativa orientada al posgrado, lo cual generaría una reflexión similar, en virtud de que se mantendrían las mismas ventajas comparativas para cada grupo de organizaciones formadoras; los científicos y especialistas en las disciplinas del conocimiento seguirán en las universidades y el grueso de los especialistas en docencia y didáctica seguirán en las escuelas normales.

Conclusiones y reflexiones finales

La integración de los conceptos de adaptación institucional y de alineación institucional permite un adecuado análisis de los procesos de cambio, donde los mecanismos de adaptación juegan el papel de mantener la certidumbre necesaria para la interacción social. Con estos referentes analíticos se puede entender que un conjunto de actores promotores de los nuevos valores políticos en educación se constituyeron bajo un proceso de alineación institucional

que, ante el fracaso de la ACE, se implementó una reforma legal que elimina la posibilidad uso rentista en la asignación de plazas docentes.

El fracaso de la ACE puede verse como consecuencia de una falta de alineación institucional por parte del SNTE y de las administraciones estatales, quienes han procurado, bajo procesos de adaptación institucional, mantener los beneficios en la asignación discrecional de plazas docentes, por lo que la modificación legal de 2013 es un cambio institucional que elimina los derechos de propiedad de los que se desprendían acciones rentistas en la asignación de plazas, pero no por ello se puede desconocer la capacidad de adaptación institucional de estos actores y, por lo tanto, el resultado final aún está en construcción.

El tema relevante de la política de formación de docentes parece estar en espera del aumento en la oferta de programas para la formación de profesionales de la docencia; sin embargo, la alineación y adaptación institucionales por parte de las organizaciones de educación superior está en proceso, mientras que la acción gubernamental se parece centrar sólo en el aspecto curricular de las normales, lo que, sin duda, solamente deja más incertidumbre acerca de las consecuencias en los procesos de cambio.

Como reflexiones finales caben señalar dos aspectos relevantes para la política de formación de docentes: primera, la inversión en programas para fortalecer la formación docente como parte de las políticas educativas no parece una opción eludible por la acción gubernamental, pues de no modificar sustancialmente los incentivos para fortalecer y aumentar la oferta de profesionales de la docencia en las universidades, las normales continuarán siendo las principales oferentes de docentes, por lo que parecería lógico, entonces, una reforma profunda en estos centros formadores, no nada más del currículum, incluyendo de la planta académica, la infraestructura y los incentivos de desempeño al interior de las normales. Si lo anterior tiene algo de sentido, valdría la pena elevar el perfil de ingreso, haciendo que el examen de ingreso al sistema educativo fuese el examen de ingreso a la normal, siendo la evaluación del INEE un complemento para certificar el perfil de egreso.

Segundo, la lógica de la pertinencia de las organizaciones de formación profesional llevará, probablemente, a lo que podría constituir un esquema exitoso para la política educativa de formación docente, en cuanto a mantener el mercado de formación profesional en los campos disciplinares de las ciencias y las humanidades en las universidades donde se encuentran los científicos, y

constituir, por lo tanto, en su ventaja comparativa; mientras que la formación de posgrado para la docencia de estos profesionales en disciplinas será mejor satisfecha por las escuelas normales, así como la formación de profesionales de ciertas docencias especializadas, como la educación indígena, la educación especial, entre otras.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. España: FCE.

Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. México: INAP.

Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: FCE.

Cooter, R. D. (2000). Derecho descentralizado. *Vórtice. Análisis y Propuestas de Políticas Públicas*, (1).

Egea, G., Garrido, C., Leriche, C. & Quintanilla, E. (1991). *Mercado de valores, crisis y nuevos círculos financieros en México 1970-1990*. México: UAM-A.

Gobierno de México (23/02/2013). Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política. *Diario Oficial de la Federación*. México.

Gobierno de México (11/09/2013). Ley General del Servicio Profesional Docente. *Diario Oficial de la Federación*. México.

Langston, J. (1997). *An Empirical View of the Political Groups in Mexico: The Camarillas, D.T. no. 12*. México: CIDE.

March, J. G. & Olsen, P. O. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

Pardo, M. del C. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Spink, P., Wilson, R. H., Ward, P. M. & Rodríguez, V. E. (2010). Gobernabilidad en las Américas: descentralización, democracia y gobierno subnacional en Brasil, México y los EE. UU. *Bulletin of Latin American Research*, *29*(3), 391-393.

Tuirán, R. & Quintanilla, S. (2012). *90 años de educación en México*. México: FCE.



¿Cómo garantizar el derecho a recibir educación?

Lorenzo Gómez-Morín Fuentes[1]
Mauricio Reyes Corona[2]
Carlos Jonathan Molina Téllez[3]

Introducción

Hoy no es posible entender el futuro de nuestra sociedad sin el papel fundamental de la educación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la imagen de futuro de México. En materia educativa, el Artículo 3º mandata la obligación que tiene el Estado de garantizar que todos los mexicanos ejerzan, en condiciones de igualdad y equidad, el derecho humano a recibir educación de calidad. De 1917 al 2016, el Artículo 3º Constitucional ha sido objeto de diez reformas: la primera se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 13 de diciembre de 1934, y la última el 29 de enero de 2016; siete se realizaron de 1992 a la fecha.

La historia de la política pública educativa (PPE) en nues-

1 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
2 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
3 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

tro país da cuenta del diseño e implementación de dos reformas educativas que han influido, de manera determinante, en la definición y colocación de los temas-problemas en la agenda sistémica y estatal prioritaria (Plan Nacional de Desarrollo) y en la institucional (Programa Sectorial de Educación). Ambas reformas significaron: a) la creación de nuevos marcos institucionales y normativos, b) transformaciones organizacionales, estructurales y de gestión de la PPE.

Para que las reformas educativas sean efectivas, deben llegar al aula, y para ello es importante que en el diseño e implementación de las PPE que derivan de éstas se coloque en el núcleo el interés superior de los niños, adolescentes y jóvenes, con el propósito de que se generen las condiciones que garanticen la culminación exitosa de su trayecto educativo por la educación obligatoria, es decir, por la educación básica y la media superior. En ese sentido, cobra especial relevancia la necesidad de garantizar la continuidad de la PPE como condición necesaria para hacer realidad el mandato del Artículo 3º Constitucional. En este texto se presenta un primer acercamiento a esa reflexión, que se estructura en tres apartados: en el primero, a manera de contexto, se incluye un breve recuento de la reforma educativa de 1992 y de la de 2013, haciendo énfasis en dos de sus principales efectos: la obligatoriedad de la educación y su evaluación; en el segundo, se explora la posible existencia de una *fractura* en la continuidad de la PPE, ejemplificando con algunos programas que se han implementado para el uso de las TIC en la educación; finalmente, a manera de cierre del texto, se presentan algunas reflexiones finales.

Las reformas educativas de 1992 y 2013

La reforma educativa de 1992

En mayo de 1992, el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Este instrumento estableció las bases para descentralizar los servicios de educación básica y normal hacia los estados, dotar de facultades a las autoridades educativas estatales para llevar a cabo la administración del sistema de educación básica, y para que la Secretaría de Educación Pública (SEP) mantuviera la rectoría en

los planes y programas de estudio. Los mecanismos de cooperación horizontal entre entidades federativas fueron prácticamente nulos.

La formulación e implementación de la PPE se enfocó, fundamentalmente, en ampliar la cobertura de los servicios educativos del nivel básico –dejando, en segundo término, a la media superior y superior– y, posteriormente, en elevar la calidad de la educación mediante una estrategia que reorganizó el sistema educativo, reformuló contenidos y materiales educativos, al igual que revaloró la función social del magisterio.

Para hacer frente a los desafíos del cambio estructural que significó el ANMEB, en 1993 se reformó el Artículo 3º Constitucional y la Ley Federal de Educación se transformó en Ley General de Educación (LGE), con lo cual se sustentaron nuevas obligaciones y facultades para los actores de los tres órdenes de gobierno. El incremento de espacios educativos abonó a lograr que todos los niños y jóvenes contaran con igualdad de oportunidades para ingresar a la educación básica; sin embargo, los matices al respecto son relevantes. La pobreza por ingresos de las familias y la dispersión geográfica de las comunidades fueron obstáculos para incorporarlos a la escuela, así como para lograr que concluyeran su trayecto educativo.

La reforma educativa de 2013

Las principales fuerzas políticas de México suscribieron el Pacto por México (diciembre de 2012), cuyo propósito fundamental fue impulsar una serie de reformas estructurales en áreas estratégicas, entre ellas la educación. Con el apoyo de legisladores, gobernadores, líderes políticos y de la ciudadanía en general, se aprobó y promulgó la reforma educativa de 2013, que incluyó la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación básica –conformada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria– y media superior; el establecimiento del ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD) y la promoción a cargos directivos por medio de concursos de oposición; la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), el otorgamiento de autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y otros temas, como la autonomía de gestión para las escuelas.

Una vez promulgada la reforma constitucional, se publicaron en septiembre de 2013 las leyes secundarias respectivas: 1) modificaciones a la Ley General de Educación, 2) a la Ley del Servicio Profesional Docente, y 3) a

la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Este nuevo marco institucional y normativo provocó el surgimiento de nuevos actores, la reasignación de funciones y responsabilidades, así como el establecimiento de derechos y obligaciones en el ámbito de la educación obligatoria.

Efectos relevantes de las reformas: obligatoriedad y evaluación

La obligatoriedad de la educación básica

La educación básica en México ha experimentado reformas curriculares relevantes desde 1992. En el marco del ANMEB se formularon nuevos planes y programas de estudio; posteriormente, entre 2004 y 2011, se emprendió la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que culminó con el Decreto de Articulación de la Educación Básica (DAEB). Esta reforma curricular fue un proceso que abarcó siete años y se desarrolló por etapas, considerando cada nivel educativo: en 2004 inició en preescolar, en 2006, en secundaria, y entre 2009 y 2011, en primaria. En este último nivel educativo, la reforma curricular se fue implementando de forma gradual, combinando fases de prueba del nuevo currículum con fases de generalización a la totalidad de las escuelas primarias del país.

Un cambio trascendental de la reforma al Tercero Constitucional de 1993 fue que en el nuevo texto se elevó a rango constitucional la obligatoriedad de la educación secundaria. Esto permitió un incremento considerable en la cobertura de este nivel educativo a nivel nacional: pasó de 65.3% (ciclo escolar 1992-1993) a 93.3% (ciclo escolar 2012-2013). Dar cumplimiento al objetivo estratégico de ampliar la cobertura fue un reto que significó la inversión de recursos públicos para la construcción de espacios educativos, el incremento de la planta docente y el diseño e implementación de programas gubernamentales dirigidos a elevar las oportunidades de acceso a la escuela, particularmente para poblaciones en desventaja. En este periodo, los datos para otros indicadores educativos relevantes también observaron una evolución positiva: el de abandono escolar (de 18.5 a 14.3%) y la reprobación (de 41.1 a 31.5%) disminuyeron, mientras que la eficiencia terminal incrementó (de 40.4 a 43.1%).

La obligatoriedad de la educación preescolar

En noviembre de 2002 se reformó el Artículo 3º Constitucional para elevar a rango constitucional la educación preescolar y establecerla como parte de la educación obligatoria. Hacer frente a este mandato ha sido uno de los retos que ha enfrentado el Sistema Educativo Nacional (SEN). Hoy en día dista mucho de lograr la universalidad esperada que sí se ha alcanzado en los niveles de primaria y secundaria.

Después de once años, los indicadores educativos dan cuenta de que la meta proyectada no se alcanzó. La cobertura para preescolar muestra avances significativos: creció de 42.5% (ciclo escolar 1992-1993) a 70.8% (ciclo escolar 2012-2013). Desagregando por edad y considerando el periodo entre estos dos ciclos escolares, la atención para niños de 3 años pasó de 9.3 a 40.1%; para los de 4 años, de 49.2 a 88.5%; y para los niños con una edad de 5 años, de 62.6 a 83.4%. Puede observarse que el avance más significativo se dio en la atención a los niños de 4 años, al registrar un aumento de casi 38 puntos porcentuales; sin embargo, llama la atención que sólo 4 de cada 10 con edad de 3 años accede a este nivel educativo.

La obligatoriedad de la educación media superior

La educación media superior es un nivel educativo que ha sido poco atendido por el Estado mexicano entre 1992 y 2012. Como ya se indicó, las intervenciones gubernamentales en materia educativa en dicho periodo se concentraron en el nivel básico. Es hasta 2011 que se eleva a rango constitucional la obligatoriedad de este nivel educativo, precisándose que la universalización se alcanzará de manera gradual hasta su cabal cumplimiento para el ciclo escolar 2021-2022.

Hay avances significativos en materia de cobertura para este nivel educativo. Al inicio del ciclo escolar 2014-2015, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) estimó una matrícula de 4 millones 813 mil 165 alumnos, y una tasa de cobertura neta[4] de 57%. Es cierto que la matriculación de este nivel ha crecido en los últimos años, no obstante, lo ha hecho a razón

4 La tasa de cobertura neta representa la proporción de la población de cierta edad o grupo de edad que está matriculada en el nivel educativo que idealmente corresponde con dicha edad o grupo de edad (INEE, 2016).

del 2.5% anual, lo que significa que cerca de 2 millones 359 mil jóvenes en edad típica no están inscritos en los centros escolares; de mantenerse este ritmo, según estimaciones del mismo Instituto, se requerirían más de quince años para cumplir con el mandato constitucional de universalizar este nivel educativo (INEE, 2016).

La evaluación obligatoria de la educación

La evaluación obligatoria de la educación es una de las políticas públicas que ha registrado cambios significativos y relevantes. En la reforma de 1992, si bien le da un papel relevante al tema, no es colocada en la agenda estratégica gubernamental y, por ello, los ejercicios de evaluación no fueron integrales y poco o nada se usaron en la formulación e implementación de la política pública educativa. En materia organizacional y estructural, son mínimos los cambios que se registran para el periodo que va de 1992 a 2012. Las áreas gubernamentales responsables del tema carecían de independencia, su nivel jerárquico las limitaba –y en muchos casos imposibilitaba– para influir en la toma de decisiones, además de que formaban parte de las estructuras gubernamentales educativas, al considerarse que la evaluación educativa era una etapa del ciclo de la política educativa.

México cuenta con una amplia experiencia en esta materia, siendo una de las más antiguas en toda América Latina; incluso, antes de 1992 se realizaban evaluaciones de gran calado que fueron posibles a partir de la construcción de estructuras organizacionales dedicadas a este tema, así como de marcos normativos e institucionales. En el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (PNECRD) se señaló que "para elevar la calidad de la enseñanza se establecería un sistema de evaluación, y se reformularían los sistemas de evaluación, supervisión, participación social y administración escolar" (SEP, 1984, p. 22). Esta determinación dio lugar a cambios funcionales e institucionales, como la creación de la Dirección General de Evaluación, agencia gubernamental que "realizó evaluaciones en tercero de preescolar, sexto de primaria y tercero de secundaria, así como el examen de ingreso a las escuelas normales" (INEE, 2015).

En 1985 se creó el Sistema Nacional de Evaluación (SNE), que dio seguimiento al cumplimiento del programa sectorial; de las políticas del sector

central y de los estados, y la del proceso de enseñanza-aprendizaje de los tres tipos educativos. Asimismo, orientó los esfuerzos a la evaluación de los proyectos educativos para elevar la calidad de la educación, el mejoramiento técnico y metodológico de la evaluación, la selección y distribución de alumnos, y la evaluación de los servicios educativos en preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y superior (INEE, 2015; SEP, 1984).

En la década de los noventa, el tema de la evaluación educativa se definió en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) como la intervención gubernamental orientada a:

> Mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia. Elevar la calidad de la educación es resultado de un conjunto de factores. Cuando se ha avanzado en ella aparecen nuevas expectativas y, por lo mismo, es una carrera continua en busca de mejoramiento, lo cual requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación (SEP, 1996).

Lo anterior dio lugar al diseño, producción y ejecución de instrumentos de evaluación de aprendizajes en primaria y secundaria, con diversos objetivos: desde la acreditación de niveles educativos y asignación de incentivos a maestros, hasta la evaluación de aprendizajes en sentido estricto (INEE, 2015).

Casi diez años después de la reforma de 1992-1993, en 2002, el Gobierno Federal creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), cuya misión principal fue la de contribuir a la mejora de la calidad de la educación básica y media superior mediante la evaluación integral de la calidad del sistema educativo. Con la reforma de 2013, la tarea evaluativa de nuestro país quedó bajo responsabilidad del INEE, organismo al que se le otorgó autonomía y la responsabilidad de normar centralmente todos los ejercicios de evaluación educativa, coordinar a las estructuras organizacionales que en las entidades educativas llevaran a cabo estos ejercicios, y emitir los lineamientos que permitieran la operación eficiente de las evaluaciones educativas.

El proceso de diseño e implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y la operación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) implican, de igual manera, el reconocimiento de la evaluación de la educación como política pública con identidad propia, cuyo objetivo es coadyuvar a garantizar el ejercicio del derecho humano a recibir educación obligatoria de calidad; esto significa un cambio sustancial respecto a que an-

teriormente era considerada como elemento del quehacer educativo o como etapa del ciclo de la política pública educativa.

Fractura en la continuidad de la PPE

La PPE, hasta 1992, se encontraba definida y operaba, principalmente, bajo el modelo "arriba hacia abajo" (*top-down*). El objetivo principal que perseguía, como se indicó anteriormente, era expandir la cobertura de educación básica. En el terreno de lo político (*politic*), el Poder Ejecutivo Federal y la mayoría de los integrantes del Congreso de la Unión se encontraban afiliados al mismo partido político; en las entidades federativas ocurría un fenómeno similar. Sin embargo, con la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal en el periodo 2000-2006, el peso de los actores que participaban en la definición y operación de la política educativa se modificó sustancialmente. A partir de ella, la interacción se dio en un contexto en el que existió una mayor pluralidad política en la composición, tanto del Poder Ejecutivo Federal y de los estados, como en los congresos de la unión y locales; por primera vez, la oposición tuvo mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dado el nuevo contexto político y social del país, el Gobierno Federal introdujo cambios relevantes en el entramado institucional, profundizando en la descentralización educativa, abriendo nuevos espacios a la participación de nuevos actores, y estableciendo entre ellos nuevos equilibrios.

Ahora bien, en el sexenio 2006-2012 se consolidó una alianza estratégica entre el Poder Ejecutivo Federal y el grupo político del SNTE. El peso de la dirigencia sindical, sin duda presente en todas las administraciones anteriores, alcanzó niveles inusitados. Por primera vez, a la par de instrumentos jurídicos rectores como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación, elaborados por el Poder Ejecutivo Federal, el SNTE entregó al Presidente de la República las conclusiones de su Cuarto Congreso Nacional como propuesta de política educativa. En este contexto, el documento denominado "Alianza por la Calidad de la Educación", suscrito entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el SNTE, terminó siendo el punto de equilibrio entre ambas propuestas.

El Plan Nacional de Desarrollo asumió como premisa básica el desarrollo humano sustentable. A este respecto, planteó una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos del país son multidimensionales. La educación

de calidad era vista como formadora de alumnos con las destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que requiere el mercado de trabajo, así como de personas capaces de manejar afectos y emociones, sustentados en valores.

En el discurso contenido en los documentos normativos que sustentan las reformas de 1992 y de 2013 –y en los que se ha establecido la agenda educativa durante este periodo–, se señaló la responsabilidad y obligación del Estado mexicano por resolver problemas públicos, no obstante que las intervenciones estatales autorizadas y con presupuesto asignado no enfrentaban las causas –sí los síntomas– de la situación social indeseable. Así, por ejemplo, en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se planteó que el incremento en el número de becas contribuiría a resolver problemas públicos, como la cobertura, la igualdad y el abandono escolar (SEP, 2013, pp. 55-58); esto es, se colocó como causa casi única de estos problemas complejos el tema económico, que, siendo estructural, no puede ser resuelto por la intervención estatal de esta naturaleza.

Se observa que el alineamiento de estos instrumentos corresponde más con la lógica de articulación administrativo-programática de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial, al igual que con la del Presupuesto de Egresos de la Federación –por Ramo y Estrategia Programática–, en lugar de ser, a partir de plantear intervenciones gubernamentales que enfrenten las causas del problema público educativo identificado, la respuesta para resolver o mitigar dichos problemas educativos.

Esta lógica de alineamiento ha dado lugar, en el marco de los esquemas de transparencia y rendición de cuentas, a que los actores gubernamentales pongan el foco de su planeación en el logro de metas e indicadores de gestión, y no tanto en la consecución de metas e indicadores estratégicos, cuyos resultados sean observables y comprobados con base en evaluaciones que cumplan con los estándares y rigor conceptual-metodológico. Para ello, cuidan que se otorguen los productos o servicios comprometidos en la cantidad y tiempo programados, y dejan en segundo plano medir el grado en que los programas, proyectos y sus productos o servicios asociados han mitigado o resuelto los problemas públicos identificados, esto es, el grado en que han impactado positivamente en las condiciones de vida de la población objetivo beneficiada en un tiempo determinado. Se identifica también que más allá de una *continuidad* en la política educativa con objetivos de mediano y largo plazo que no pudieran ser modificados por el cambio de administraciones gubernamentales federales, existe un *continuismo* programático, presupuestal y financiero,

lo que significa la existencia de **un desajuste en la forma de construir e implementar la política educativa**.

Las intervenciones estatales han cambiado de nombre, de alineamiento y articulación con los objetivos nacionales en cada periodo sexenal, y con los temas de la agenda gubernamental estratégica **sin que se justifique con evidencia empírica la necesidad de realizar los cambios y transformaciones determinadas por el gobierno**. Es más una cuestión por "romper con el pasado" que obtener un aprendizaje de lo realizado hasta el momento. La posibilidad de contribuir a la solución de un problema público ha ido transitando de agenda en agenda. Se aprecia, asimismo, que los "grandes problemas" educativos han sido siempre los mismos: **cobertura**, **igualdad**, **equidad**, **calidad** y **pertinencia**, y se ha establecido, como se indica arriba, la prioridad en la primera –manteniéndose un anclaje en la primera ola de reformas educativas de América Latina.

Así, por ejemplo, el tema del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte de la comunidad escolar ha estado presente en los Planes Nacionales de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación del 2001-2006, al igual que en los Programas Sectoriales de Educación 2007-2012 y 2013-2018. La perspectiva sobre este tema ha variado en los periodos sexenales de referencia, así como la contribución esperable a la solución del problema educativo nacional.

Es observable un *continuismo* en las intervenciones estatales relacionadas con las TIC. Las mismas han cambiado de nombre, de alineamiento y articulación con los objetivos nacionales, al mismo tiempo que con los temas de la agenda gubernamental estratégica; sin embargo, la posibilidad de contribuir a la solución de un problema público (como la baja calidad educativa) se ha ido diluyendo, transitando de ser un medio para el logro de una meta estratégica –como la calidad de los aprendizajes–, a un fin que se limita a la entrega de equipos de cómputo como variable que provocará mejoras en la calidad educativa.

Los efectos de las decisiones de la política (*politics*) provocaron que se modificara, de manera sustancial, el núcleo de la política pública en materia de TIC (*quiebre*). En la Tabla 3 puede observarse cómo evoluciona de considerarse una intervención estatal cuyo objetivo estratégico era contribuir a mejorar la calidad educativa, a una intervención en que se establece que lo estratégico es la entrega de equipos de cómputo para lograr un desarrollo educativo integral.

Tabla 1. Evolución de los programas gubernamentales que consideran el uso de las TIC en la escuela

Enciclomedia	Habilidades digitales para todos	Programa Inclusión y Alfabetización Digital
Contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación primaria del país e impactar en el proceso educativo y de aprendizaje, por medio de la experimentación y la interacción de los contenidos educativos incorporados a Enciclomedia, convirtiéndola en una herramienta de apoyo a la labor docente que estimula nuevas prácticas pedagógicas en el aula para el tratamiento de los temas y contenidos de los libros de texto.	Contribuir al aprendizaje de los estudiantes de educación básica, favoreciendo su inserción en la sociedad del conocimiento mediante el desarrollo y la utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo.	Contribuir a cerrar la brecha tecnológica con el equipamiento de las computadoras portátiles y, de esta manera, abrir paulatinamente la posibilidad de acceso a internet, pero sobre todo incorporar dichas herramientas para un desarrollo educativo integral acorde a los retos del país.

Fuente: elaboración propia con información de la página de la SEP (2006).

Como se observa, el núcleo de la política –mejora de la calidad– fue sustituido por la incorporación masiva de dispositivos –la periferia– en el proceso de enseñanza-aprendizaje; es decir, ha sido afectado por la dinámica cambiante de la periferia y ya no es capaz de atender puntualmente la situación social indeseable para la que fue necesaria la acción gubernamental. De igual manera, se observa cómo el núcleo de la política educativa se fue diluyendo en el Programa Habilidades Digitales para Todos y en el Programa Inclusión y Alfabetización Digital, donde la periferia determinada por la entrega de servicios y productos juega el papel central –aulas telemáticas, para el primer caso, y computadoras portátiles, en el segundo– que, de acuerdo con el discurso, son las variables que tendrán efectos positivos en la mejora de los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales.

La forma en que se enuncian los objetivos de los tres programas en el análisis hace referencia a un problema público nacional, como lo es la calidad de la educación primaria y los mejores aprendizajes; aunque, al revisar con detenimiento las Matrices de Indicadores para Resultados, se identifica que el peso específico va transitando de considerar la relación de las TIC con aprendizajes, cobertura y gestión escolar como un tema estratégico, con necesidad y posibilidades de ser medido (evaluado), a ubicar como estratégicos los indicadores de gestión que corresponden a la entrega de bienes o productos asociados con el programa: equipos de cómputo, aulas telemáticas, *tablets* o *laptops*, indicando los porcentajes programados para el año de referencia. Llama la atención que en la realidad sólo se observó un *continuismo*, y la colocación de los logros y aprendizajes de los estudiantes prácticamente (más allá del discurso de los políticos) se movió del núcleo de la política educativa a la periferia.

Consideraciones finales

La PPE debe llegar al aula para lograr la efectividad esperada, la cual no es otra que conseguir el ejercicio de todos los mexicanos al derecho humano y constitucional de una educación de calidad, misma que haga prevalecer el interés superior de los niños y jóvenes a esta educación obligatoria. Los hallazgos de este ejercicio señalan que la política derivada de las reformas educativas de 1994 y 2013 presenta *quiebres* que han impedido la intervención gubernamental en cuanto a continuidad, eficacia y efectividad, los cuales derivaron del *continuismo* –programático, presupuestal y financiero– y la falta de continuidad y congruencia de los principios nucleares de la misma –calidad, equidad, igualdad, cobertura, financiamiento y gestión escolar. Dichos *quiebres* se registran cada sexenio y los políticos que logran ejercer legal y legítimamente el poder público aseguran que es responsabilidad del gobierno precedido, sin importar que sea del mismo partido político en el poder.

Los *quiebres* también se registran en lapsos más cortos. En algunas ocasiones, los programas comprendidos en la política pública son objeto de transformaciones radicales o suspensión definitiva, saliendo de la agenda gubernamental y del presupuesto. Hay que considerar, asimismo, la existencia de *quiebres transversales,* producidos cuando la decisión de los políticos y la implementación de los programas inscritos en la política educativa comienzan a

arribar, de manera tardía, a la escuela. En este momento, no habiendo concluido la adaptación y adecuaciones necesarias, se realizan cambios sustantivos del o los programas que se están conociendo y/o surgen nuevas acciones gubernamentales que se traslapan con otras, obligando a la comunidad escolar a reiniciar el proceso de conocimiento, valoración y adaptación individual y colectiva para enfrentar los nuevos retos y desafíos de las decisiones tomadas a nivel central, generalmente, sin el respaldo de un análisis de evidencia.

En suma, para garantizar el ejercicio del derecho humano a recibir educación de calidad es necesario evitar la fractura en la continuidad de la política pública educativa. Para ello, se recomienda:

- Explorar la implementación de mecanismos normativos e institucionales diseñados ex profeso para evitar que lo político siga determinando, sin evidencia, la PPE; de no hacerlo, se impedirá dar continuidad a las intervenciones gubernamentales, manteniendo el continuismo como su característica central.
- Colocar el aula y a los estudiantes en el centro de la política pública educativa y de los programas que derivan de la misma.
- Garantizar la realización de evaluaciones de impacto que midan los resultados en la mitigación, solución o erradicación de los problemas que se encuentran en el núcleo de la política educativa (calidad, equidad, igualdad).
- Considerar la escuela y su comunidad como sujetos con capacidad para generar información y evidencia cuantitativa y cualitativa, sólida y útil para fundamentar ajustes, modificaciones y cancelaciones de programas inscritos en la política pública.

Referencias

Aguilar, L. F. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____. (2014a). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____. (2014b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, D. (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional. Hacia el efecto neto. *Revista Mexicana de Sociología*, *72*(2), 225-254.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993). Universidad para la Paz. EE.UU.: ONU.

Bazua, F. (2010). *Estado, gobierno y política pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico*. UAM-FLACSO.

Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la política*, tomo II H-Z. México: FCE, 4a ed.

Bracho, T. (2001). *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad*. México: CIDE.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: *Diario Oficial de la Federación*. Consultada el 20 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf.

Carbonell, M. (2012). *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*. Disponible en http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml.

D`Angelo, A. (2004). *Diccionario político*. Argentina: Claridad.

Flores Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México: UIA.

Flores Crespo, P., Pérez, G., Andrade G. & Saint Martin, M. (2014). *Informe final. Proyecto: Políticas y programas educativos en México: análisis de inversión pública, líneas de convergencia y duplicidades*. Documento de Trabajo. México: INEE, 147 pp.

Heclo, H. & Wildavsky, A. (1975). *The Private Government of Public Money*. Londres: Macmillan.

INEE (2015). Documento rector de la Política nacional de Evaluación de la Educación. México: INEE.

Jenkins, W. (1978). En Howlette, M. & Armes, M. (2003). *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems* (p. 6). Canadá: Oxford University Press, 2a ed.

John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. Gran Bretaña: Continuum.

Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.

López, N. (2006). *Educación y desigualdad social*. Argentina: OEA/Ministerio de Educación.

_____. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO, 56 pp.

_____. (2015). *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO, 71 pp.

Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.

Martínez R. F. (septiembre-diciembre/2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, (27), 35-56.

Martinic, S. (2010). La evaluación y las reformas educativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, *3*(3), 30-43.

Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Massachusetts: Edward Elgar.

Raymond, W. J. (1973). *Dictionary of Politics*. Virginia: Brunswick.

Reformas educativas en México (2012). Observatorio de política social y derechos humanos. Disponible en http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/PDF/Enlamira/2012/reformas_educativas_en_mexico_om_2012.pdf.

Rivera, L. & Guerra, M. (2005). Retos de la educación preescolar obligatoria en México: La transformación del modelo de supervisión escolar. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *3*(1). Disponible en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55130150.

SEP (1984). Programa Nacional de Educación, Cultural, Recreación y Deporte 1984-1988. México: SEP.

SEP (1996). Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000). México: SEP.

SEP (2013). Programa Sectorial de Educación 2013-2018. México:SEP.

SEP (03/05/2016). Secretaría de Educación Pública. México. www.sep.gob.mx

Subirats, J., Knoepfel, P., Laurrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.

Tomasevski, K. (2005). *Indicadores factibles del derecho a la educación*. Argentina: Instituto de Derechos humanos/Universidad Nacional de la Plata



Reformas constitucionales y políticas educativas: "trayectorias de dependencia"

Francisco Miranda López[1]
Juana María Islas Dossetti[2]
Eduardo Roberto Carlos Aguiñaga Rincón[3]

Introducción

De 1917 a 2016, el Artículo 3° Constitucional se ha reformado en diez ocasiones.[4] Cada una de las iniciativas de reforma obedeció a un propósito específico, cuestión que se constata en la exposición de motivos de dichas iniciativas. Se identifican cuatro hitos fundamentales que han dado lugar a la estructura y dimensión de la educación obligatoria actual. El primero lo constituyen los principios básicos que han dado identidad y sentido a la educación, por cuanto son los parámetros necesarios de referencia

1 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
3 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
4 1ª reforma, *DOF*, 13-12-1934; 2ª reforma, *DOF*, 30-12-1946; 3ª reforma, *DOF*, 09-06-1980; 4ª reforma, *DOF*, 28-01-1992; 5ª reforma, *DOF*, 05-03-1993; 6ª reforma, *DOF*, 12-11-2002; 7ª reforma, *DOF*, 10-06-2011; 8ª reforma, *DOF*, 09-02-2012; 9ª reforma, *DOF*, 26-02-2013; 10ª reforma, *DOF*, 29-01-2016.

de las diferentes políticas y acciones educativas, así como fuente principal de su legitimidad, a saber: su carácter público, laico y gratuito, al mismo tiempo que su orientación democrática y hacia la convivencia humana. El segundo atañe al crecimiento del segmento de escolarización obligatoria en el país, el cual ha transitado desde la educación primaria hasta la educación preescolar, secundaria y, recientemente, a la educación media superior. El tercero se refiere a la distribución de la función social educativa, que establece el marco legal de atribuciones exclusivas y concurrentes entre instituciones y los diferentes órdenes de gobierno. Finalmente, se ubica el hito de la equidad y la inclusión que, de manera clara y creciente, ha subrayado el enfoque de derechos, poniendo énfasis especial en la atención de grupos en mayor condición de vulnerabilidad social y educativa.

En 2013, el Artículo 3° sufrió una reforma de gran importancia, en la que, a estos principios, se sumó la característica de ser "de calidad" a la educación obligatoria, asignando al Estado la obligación de garantizarla, y definiéndola como el máximo logro de aprendizaje de los alumnos, el cual, a su vez, es una función de la mejora en cuatro componentes principales: los materiales y métodos educativos; la organización escolar; la infraestructura educativa; y la idoneidad de docentes y directivos.[5]

Son claras las aportaciones del marco constitucional para hacer de la educación una importante palanca de inclusión, desarrollo, bienestar e igualdad social. Sin embargo, los problemas aparecen en el momento de su implementación a través de las instituciones responsables y de las políticas que emanan del Estado y de los gobiernos en turno. En este espacio es donde se ponen a prueba las leyes, la voluntad política y las capacidades institucionales, pero también las resistencias, restricciones institucionales y conflictos, lo que, en conjunto, marca los espacios de viabilidad y avance en las finalidades y las grandes aspiraciones normativas.

A partir de la perspectiva del modelo de "trayectoria de dependencia" o *path dependence*, este trabajo busca dar cuenta de cómo, en las reformas educativas, las prácticas más tradicionales continúan, aun cuando hay otras nuevas y mejores que pudieran desarrollarse, o incluso cuando la "coyuntura crítica" que dio origen al "curso de acción" original ya no existe (Pierson, 2000; The-

5 Esta reforma definió a la evaluación y al uso de sus resultados como garantes del derecho a una educación de calidad, para lo cual se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), y se otorgó su coordinación al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

len, 1999; Mahoney, 2000). En este sentido, se considera la importancia de tres grandes ejes o patrones de dependencia: la centralización político-administrativa, la mediación político-corporativa, y el regulacionismo curricular y pedagógico. El documento se divide en tres partes: en la primera se presenta una breve descripción del modelo teórico del *path dependence*, además de la definición de los tres patrones institucionales que se utilizarán como referencia en el presente trabajo; el segundo apartado se dedica a la caracterización de cada uno de ellos; se incluyen, al final, las principales conclusiones del trabajo y algunas líneas de reflexión futura.

El modelo teórico: patrones de dependencia

El entramado conceptual que plantea este modelo sostiene que la fuerza de los patrones de reproducción institucional[6] se afirma en el escenario de coyunturas críticas[7] y del despliegue de secuencias reactivas[8] que, si bien son espacios de presión al cambio, movilización y turbulencia, tienden a alinearse a la trayectoria institucional y a la política dominante (Goldstone, 1998; Pierson, 2000; Kay, 2005; Duit, 2007). Llevada esta perspectiva al plano de las reformas constitucionales y las políticas educativas, puede sostenerse lo siguiente: *i)* toda propuesta de transformación del sistema educativo está condicionada por los primeros eventos de su secuencia histórica; *ii)* estos primeros eventos son fortuitos; y *iii)* los eventos siguientes ya no lo son, pues están condicionados por una fuerte inercia institucional que restringe la gama de opciones de diseño e implementación de cambios.

En un esfuerzo de recapitulación teórica e histórica de lo que han significado las reformas educativas en México expresadas en el terreno constitucional y de las políticas educativas, se sostiene la hipótesis de que los esfuerzos

6 La reproducción institucional significa que las elecciones que se hacen en las coyunturas críticas son consecuenciales, pues derivan en la producción y reproducción de patrones estructurales, lo que dificulta invertir los efectos de las elecciones hechas; ello explica la persistencia de las instituciones (Duit, 2007).

7 Es un momento que se caracteriza por la contingencia, y frente a ésta se exige la elección de un curso de acción, por sobre otros disponibles que pudieran tomarse, dado un conjunto de condiciones históricas precedentes que definen las opciones disponibles y modelan el proceso de selección (Mahoney, 2000).

8 Sucesión de eventos causalmente ligados, la cual tiende hacia la obtención de resultados que no se relacionan con la coyuntura crítica inicial. Gestan conflictos que, por lo general, forman resultados, los cuales podrían ayudar a la creación de nuevos patrones institucionales que estarían anunciando el final de una coyuntura (Mahoney, 2000).

de cambio aparecen siempre bajo los marcadores de tres ejes o patrones de dependencia institucional, mismos que han sido co-constitutivos del sistema educativo mexicano y aparecen –primero veladamente, pero al final de manera clara y contundente– en los procesos de implementación, los cuales resultan ser los de mayor sensibilidad en la eficacia de las políticas y las reformas, pero sobre todo para sostener la gobernabilidad del sistema. Estos tres patrones de dependencia son los siguientes:

i. **Centralización político-administrativa**, entendida como el patrón, trayectoria o pauta institucional, caracterizada por la estructura de decisiones altamente concentrada y anclada en el poder federal sobre aspectos políticos y administrativos, que afectan significativamente el comportamiento del sistema educativo en su conjunto, así como el funcionamiento de los servicios educativos en los ámbitos locales.
ii. **Mediación político-corporativa**, concebida como un sistema de representación de intereses que orienta la lógica de participación, movilización y construcción de consenso de las decisiones de política educativa, la cual sirve de puente de comunicación y procesamiento de conflictos entre las élites gubernamentales y los diferentes actores involucrados en el funcionamiento del sistema educativo.
iii. **Regulacionismo pedagógico y curricular**, que alude a la pauta o trayectoria institucional basada en la definición central de las grandes orientaciones educativas, estructura y desarrollo programático de los contenidos educativos, así como de participación de los agentes educativos en los procesos de gestión curricular y pedagógica.

A continuación, se describen estos patrones de dependencia con la finalidad de subrayar su presencia en las coyunturas críticas y las secuencias reactivas de distintos periodos históricos del México posrevolucionario y moderno.

Patrones de dependencia

Centralización político-administrativa: fuerza federal y fragilidad local[9]

La educación popular inspirada en la Constitución de 1917 fue el símbolo ideológico principal de la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esto constituyó el fundamento para que la centralización se convirtiera en el recurso por excelencia para hacer frente a las necesidades de integración social y consolidación política de los gobiernos posrevolucionarios. Si bien, durante el periodo de 1920-1946, la administración educativa estatal se convirtió en una estructura con poca autonomía, ya para fines de la década de los cuarenta el cuerpo burocrático-organizativo de la SEP tuvo mayor fuerza, tanto por la amplitud y complejidad que alcanzaron sus funciones, como por la depuración interna de las corrientes ideológicas radicales, que fue posible gracias a la expansión de los servicios educativos y, en particular, de aquéllos orientados a la formación de maestros.

Durante todo el periodo denominado "desarrollo estabilizador" (1950-1970) se amplió el margen de maniobra interna para la burocracia de la SEP, lo que incrementó las zonas de control administrativo de las cúpulas jerárquicas. También se experimentaron las primeras acciones para delimitar los espacios que se otorgaban al gremio sindical (Imaz, 1981). Hasta fines de la década de los años sesenta se mantuvo la legitimidad de la estructura de autoridad de la SEP y ésta pudo operar de manera más o menos consistente. Sin embargo, la concentración urbana, la diferenciación sociocultural y los efectos de la desigualdad social, en el contexto de la modernización implantada durante el periodo, fueron reorientando el impacto social positivo de la educación hacia los sectores más acomodados de las ciudades, afectando a las masas más depauperadas de las zonas rurales y urbanas (Latapí, 1971). En consecuencia, la exclusión social, junto con el hermetismo político de la estructura burocrática de la SEP y del propio régimen político, produjeron un importante proceso de reestructuración.[10]

9 Para profundizar en el tema y ampliar los datos históricos, se sugiere revisar a Miranda (1992).

10 Evidentemente, el conflicto estudiantil de 1968 fue el parteaguas en las tendencias del régimen político y de la política social del Estado, pero este suceso fue la culminación de un proceso anterior de movilizaciones sociales de médicos, maestros y obreros (Fernández & Bejar, 1986).

El vehículo fundamental de este proceso fue la planificación educacional, al buscar fortalecer la eficacia programática y presupuestal. La llamada modernización administrativa permitió seguir ampliando los márgenes de control interno del gasto público y, con ello, disciplinar la oposición de varios grupos sociales y sindicales a las políticas educativas. El costo de ello, empero, fue el crecimiento del corporativismo sindical, que resultó fortalecido con los procesos de ampliación de las estructuras administrativas (Latapí, 1984).

Durante el gobierno de López Portillo, la expansión educativa mantuvo su ritmo y se actualizó con nuevos programas y más recursos, principalmente por el fortalecimiento financiero del Estado, derivado del crecimiento en los ingresos provenientes del petróleo. A ello se agregó un nuevo impulso racionalizador de las estructuras administrativas, asumidas como "punta de lanza" para reafirmar la vocación rectora del Estado en lo que hacía a la política social y, dentro de ella, a la educación. No obstante, la crisis fiscal del Estado, entrada la década de los años ochenta y los reacomodos internos de la burocracia política, profundizaron las tendencias racionalizadoras de la administración educativa, pero en una situación de contracción del gasto público. Esta coyuntura trajo a revisión el patrón educativo de crecimiento y la recomposición de las decisiones político-administrativas.

A inicios de la década de los años noventa se impulsaron distintas decisiones de política que tenían la finalidad de mejorar la eficiencia administrativa. En esta coyuntura, el proceso de centralización se expresó en una gran jerarquía cupular que monopolizó las decisiones fundamentales de educación en todo el país. En forma paralela, la cúpula burocrática de la SEP diseñó mecanismos de desconcentración, a efecto de ir incorporando jerarquías intermedias para apoyar decisiones centrales. Los primeros esfuerzos en este sentido se observan en la educación primaria, a partir del Plan Nacional de Educación de 1978, en el que se planteó una primera estrategia integral con orientaciones concretas, objetivos y metas precisas sobre la manera de reestructurar el ámbito organizativo a nivel local. Así inició la operación de las delegaciones generales de la SEP en los estados con criterios muy claros sobre su nivel de autoridad y funciones, quienes debían permitir un mejor manejo de recursos y mayor control en el ámbito local.

En la gestión de Miguel de la Madrid se profundizó esta estrategia con la intención de incorporar las áreas estatales de la administración educativa bajo un modelo de descentralización, definido como una medida trascen-

dental de política educativa sin la cual sería imposible avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa. Con esta narrativa, la descentralización se instrumentó como un paquete de acciones de participación conjunta, coordinadas entre la Federación, el SNTE y los gobernadores de los estados, pero controlado por la cúpula burocrática central. Con ello se inició la redefinición burocrático-administrativa, al modificarse las reglas del juego entre el centro y la periferia administrativa de la SEP.

Las nuevas instancias operativas de las unidades administrativas descentralizadas, sin embargo, no fueron capaces de integrar a los diversos actores y grupos de interés, y sí, en cambio, generaron rupturas permanentes. En contrapartida, proliferaron áreas educativas estatales vinculadas directamente a los gobernadores y, en muchos de los casos, con orientaciones diversas a las políticas federales. Aparte del efecto administrativo, esto produjo líneas diferenciadas de articulación política con el magisterio y otros actores sociales, con lo cual la racionalización esperada en la administración educativa quedaría trunca.[11]

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, se creó un nuevo puente para instalar el proceso de descentralización educativa. Se definieron bases inéditas de política educativa, toda vez que, en el escenario descentralizador de carácter esencialmente administrativo, se establecieron los esquemas básicos de intervención del Estado en un intento por conjugar innovación educativa con gobernabilidad para enfrentar los enormes retos de calidad y equidad educativa en el país.[12] Paralelo a ello se fueron generando nuevas configuraciones políticas y sindicales locales que, junto a las necesidades de gestión, presionaron las capacidades financieras y administrativas de varias entidades federativas. Con esta misma lógica operaron los gobiernos de la alternancia panista durante el periodo de 2000-2012, hasta llegar a un punto límite en la gobernabilidad del sistema y la fragilidad en la rectoría educativa por parte del Estado.

Fue con la reforma constitucional de 2013 que se buscó resolver esa crisis de la rectoría estatal, al intentar remediar las expresiones clientelares y los pro-

11 Los cambios de los directores de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) por maestros de franca filiación sindicalista permiten dar cuenta de ello.

12 Este proceso ha sido reconocido como una evidencia de la "descentralización centralizadora", pues, junto con la definición financiera de las participaciones federales, generaron un escenario donde la SEP se hizo con los dispositivos básicos de control pedagógico orientados tanto hacia la innovación educativa como al esquema compensatorio.

fundos déficits financieros y administrativos locales, lo que dio la pauta a una nueva ola de centralización con tres perspectivas fundamentales: el saneamiento financiero, el control político en la conducción del Servicio Profesional Docente y un reforzamiento de la evaluación educativa.

Mediación político-corporativa

Se considera al corporativismo como un campo de fuerzas caracterizado en, por lo menos, diez rasgos fundamentales, a saber: 1) carácter jerárquico y poco competitivo; 2) necesidad de reconocimiento externo, especialmente por el Estado; 3) verticalidad en los procesos de agregación y representación de diversos grupos de interés; 4) poca diversificación interna y carácter restringido del debate público de los problemas; 5) superioridad de las lógicas de lealtades como fórmula de gobernabilidad; 6) predominio de sistemas patrimoniales y clientelistas en las carreras educativas, políticas y burocráticas; 7) fuerza de las culturas escalonarias y de las fórmulas burocráticas de control y reconocimiento de los méritos; 8) impermeabilidad de la supervisión social y de la rendición de cuentas en la prestación de los servicios educativos, administrativos y de gestión; 9) rigidez en la coordinación y vinculación intra e interinstitucional; y 10) poca absorción endógena del conocimiento públicamente relevante para convertirlo en políticamente pertinente (Miranda, 2004).

En la historia política de la educación posrevolucionaria, la relación SEP-SNTE adquirió una característica centralizadora. Si bien, en sus inicios el proceso fue tenso, la burocracia de la SEP pudo disponer de un interlocutor político que tendría capacidad de control sobre el magisterio. Se conformaron, así, grupos hegemónicos en el ámbito nacional y local, basados en redes de lazos personales y en el tráfico patrimonial de influencias y concesiones (Sandoval, 1987; Miranda, 1992). La "fidelidad" y el apoyo sindical a las políticas gubernamentales plantearon la necesidad de otorgar los mayores privilegios a la cúpula de representación del SNTE, y la estructura organizativa de la SEP se vio, en muchos casos, ocupada por líderes y/o "administradores" magisteriales. La concesión y el aval político del gobierno para legitimar las acciones en el SNTE fue otro factor de primer orden.

A pesar de esto, hacia finales de la década de los años ochenta, con la protesta magisterial protagonizada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), se desataron varias tensiones acumuladas

que obligaron al gobierno a emprender diversas transformaciones. Lo viejo y lo nuevo se entrecruzaron en el marco de una confrontación fundamental: la asonada modernizadora, los controles autoritarios y la protesta antisistémica del magisterio demandando democracia y más salario. Con ello se desató un doble movimiento: por una parte, un conflicto entre élites políticas en el seno del Estado y, por la otra, una crítica a los fundamentos de la legitimidad de los liderazgos magisteriales. En ambos niveles se puso en entredicho la estructura tradicional del corporativismo, tanto en su versión burocrática como social, aunque al final del día se reprodujo en sus características fundamentales.

El primer nivel de enfrentamiento apareció desde comienzos de los setenta, en particular con el inicio de las políticas de desconcentración y de las nuevas directrices de control sobre la formación y actualización de docentes. El segundo nivel estuvo latente desde la fundación oficial del SNTE (1943), donde se presenciaron algunas coyunturas de lucha, como los movimientos magisteriales de los años cincuenta, sesenta y setenta.[13] La movilización de masas con que inicia esta coyuntura, en febrero de 1989, protagonizada por las "corrientes democratizadoras" adheridas a la CNTE, irrumpió en el centro de la política modernizadora. Por tal razón, replantearon el perfil de acción seguido hasta este momento por parte de la SEP con relación al SNTE; esto es: quedó minada la estrategia de transición basada en la subordinación de la cúpula sindical a las directrices gubernamentales, a cambio de las garantías de control y estabilidad internas en un campo más restringido de inserción organizacional del SNTE en la SEP.

Para la SEP y el gobierno, la situación se complicaba y, con la finalidad de controlar el proceso masivo de protesta, tuvieron que descabezar a la línea dura vanguardista para evitar niveles de enfrentamiento estructural. El 22 de abril renuncia a su liderazgo con el SNTE, previa entrevista con el presidente, Jongitud Barrios. Elba Esther Gordillo sería nombrada nueva secretaria general del SNTE, lo que fue acompañado, tres días después, del anuncio oficial por parte de la SEP del incremento salarial del 25%, considerado por los líderes de la CNTE, aunque no restitutivo del poder adquisitivo del magisterio, sí "serio, correcto e histórico". Este episodio de lucha intrasindical, protagonizada por las secciones provincianas que reclamaban demandas específicas, generó

13 Quizá la expresión disidente más representativa del periodo de consolidación popular nacional sea el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), expresión político-sindical dentro del SNTE con fuertes ligas con las fracciones partidarias de izquierda del momento.

una importantísima pauta futura en la relación del Estado con las estructuras corporativas del SNTE, que estaría siempre presente en casi todas las coyunturas políticas subsecuentes, ya fuera como fórmula de negociación, chantaje político u oferta de apoyo político electoral en el interjuego partidario, bajo la hegemonía gordillista.

Así, como un ejemplo del máximo poder alcanzado por el SNTE, en julio del 2006, después de una abigarrada lucha electoral por la Presidencia de la República, el Partido Acción Nacional (PAN) volvió a obtenerla. A partir de ese momento, la conducción del subsistema de educación básica sería entregada al SNTE en una clara concesión por el apoyo electoral recibido, y en términos de una alianza política clave durante el nuevo gobierno panista. El pacto político con el SNTE se expresó de manera formal en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), que signó el compromiso entre el gobierno panista y la organización gremial para dar forma y contenido a la política educativa que regiría los destinos de la educación básica. Esta alianza fue un acuerdo político cupular que no sólo marginó las diferentes fuerzas sociales y educativas presentes en el sector, sino que subordinó a los gobernadores y a las secretarías de educación de los estados a los acuerdos entre el Presidente de la República y la lideresa del SNTE.

En el nuevo gobierno nacional recuperado por el PRI en el 2012, y al amparo de la coalición política del Pacto por México, se lanzó la reforma constitucional de 2013, con una clara finalidad de recomponer la relación corporativa con el SNTE y fortalecer la autonomía del Estado en la educación. A pesar de esto, el crecimiento de la protesta magisterial protagonizada por la CNTE y el malestar docente producido por las evaluaciones, expresados en otras entidades federativas no controladas por la disidencia magisterial, trajeron consigo la reaparición del SNTE en el 2016 en formatos muy similares a los de otros periodos: la mesa de negociación bilateral y el pliego petitorio. Con ello se presentaba, de nuevo, el fantasma de la gobernabilidad corporativa tradicional.

Regulacionismo pedagógico y curricular[14]

En el marco del Estado educador, las políticas curriculares siempre estuvieron inspiradas por los principios de la educación científica, laica y democrática. Éstos fueron los pilares de la legitimidad revolucionaria, los referentes centra-

14 Una revisión histórica más a detalle puede consultarse en Miranda (2010) y Miranda & López (2011).

les en los esfuerzos de innovación y modernización, y los ejes de la razón del Estado para intervenir en el sistema educativo (Miranda, 2010; Miranda & López, 2011). En los primeros tres lustros posteriores a la Revolución, de 1920 a 1934, el debate sobre los contenidos y orientaciones de la educación popular fue uno de los ejes principales de estructuración de los modelos educativos y curriculares.

Cuando en 1934 se definió constitucionalmente la educación socialista, las orientaciones educativas y curriculares se radicalizaron, ganando mayor fuerza las orientaciones populares, con un énfasis en la movilización social y la vinculación con el progreso y la transformación del país. Hacia mediados de la década de los años cuarenta, con la modificación del Artículo 3° Constitucional, la educación socialista llegó a su fin y fue suplida por el proyecto de unidad nacional, con una orientación democrática y de progreso material y cultural de la nación. Al inicio de la década de los años sesenta, cuando el país empezó una ruta más estable de desarrollo y crecimiento educativo, se desarrollaron los primeros esfuerzos por articular la equidad y la calidad de los servicios educativos. Con la definición del Plan de Once Años en 1959, los enfoques curriculares se vieron sometidos a una transformación importante, en tanto que los nuevos planes y programas de estudio se fortalecieron con los libros de texto y la formación docente.

En los albores de la década de los años setenta –frente a un panorama político tenso, derivado del movimiento estudiantil y su represión en 1968–, la educación tendió a apoyar la reconstrucción de la legitimidad del régimen político mediante distintos mecanismos de apertura democrática y desarrollo. En 1973 se emitió la nueva Ley Federal de Educación y, en 1975, la Ley General de Educación de Adultos. En estas disposiciones legislativas se plantearon los nuevos principios de actuación de la educación pública: la formación de una conciencia crítica, la popularización del conocimiento e igualdad de oportunidades, y la flexibilización y actualización permanentes del sistema educativo. Todo ello con la finalidad de coadyuvar a la construcción de una sociedad más justa y libre, fundada en la tolerancia y el respeto a la dignidad del hombre sin explotación ni servidumbre.

En este marco de actuación, el sistema educativo nacional se orientaría por tres directrices fundamentales: la actualización, que permitiría a los maestros y a los alumnos valerse de las técnicas e instrumentos más avanzados de enseñanza-aprendizaje; su apertura, para llegar a todos los grupos sociales y popularizar los bienes educativos; y su flexibilidad, que facilitaría la movilidad

vertical y horizontal de los educandos dentro de los diversos niveles y modalidades del sistema. Con esta plataforma educativa y curricular, la educación básica transitó hasta la década de los años noventa, en la que diversas condiciones sociales, políticas e institucionales generaron nuevos disparadores de reforma educativa. A la sazón, el currículum se pondría en línea con el imaginario de la competitividad en la era de la globalización, así como con la formación de la nueva ciudadanía mexicana (Miranda, 2010; Miranda & López, 2011).

En el marco de las reformas al Artículo Tercero Constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, la educación básica se conformaría ahora de diez grados, de los cuales nueve serían obligatorios, correspondientes a la educación primaria y secundaria, y se establecía que la educación básica debería desarrollar nuevas competencias, actitudes y valores, al mismo tiempo que hacer un esfuerzo por darle mayor unidad y articulación a los tres niveles para consolidar el ciclo básico. Para lograr este fin, se diseñaron y pusieron en marcha dos grandes reformas curriculares: la de la educación preescolar y la de la educación secundaria.

En el año 2002, el Congreso aprobó la reforma constitucional por la cual se establecía la obligatoriedad de los tres grados de educación preescolar, con lo que se agregaba una presión adicional a la reforma de este nivel educativo para implementar el cambio pedagógico propuesto y, al mismo tiempo, cumplir con los términos de la obligatoriedad. Así, la nueva propuesta curricular de la educación preescolar tendría carácter nacional y sería de observancia general en todas las modalidades en las que se ofreciera, fueran éstas de sostenimiento público o privado. Al mismo tiempo, el programa sería susceptible de adaptaciones para atender, de mejor manera, las necesidades derivadas de la diversidad cultural y regional del país.

Por otra parte, con la reforma a la educación secundaria se pensó que la transformación curricular era un dispositivo de cambio y transformación en el resto de las condiciones institucionales de funcionamiento de las escuelas y del sistema. Aunque siempre se apostó por un enfoque integral de la reforma, se estimó que el currículo era el elemento articulador de la vida de la escuela y, por tanto, eje de cambio sobre el cual montar el resto de los elementos de transformación: los materiales y recursos educativos, la gestión escolar y las prácticas docentes.

En 2008 se inició la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que consistió en ajustar, con base en los procesos de reforma de la educación preescolar y

secundaria llevados a cabo en el gobierno anterior, los contenidos y enfoques de la educación primaria. Con ello se planteó también un esfuerzo de articulación entre los tres niveles educativos (Miranda, 2010). El esquema de articulación se reflejó en la definición de ejes formativos que servirían como contenedores de las asignaturas, contenidos y secuencias curriculares entre grados y niveles educativos. Sobre ellos se refrenda el enfoque de competencias y las propuestas de estructuración curricular planteadas anteriormente sobre la definición de bloques temáticos y aprendizajes esperados.

En conjunto, las reformas curriculares iniciadas desde la década de los años noventa tendrían una gran continuidad, aunque los retos para su implementación efectiva seguirían siendo críticos: el cambio de la estructura escolar, la mejor coordinación institucional para garantizar los esfuerzos integrales de transformación de la educación básica y la definición de un nuevo enfoque de gestión curricular construido sobre las bases del federalismo, el logro de resultados y su vínculo estrecho con la evaluación, el fortalecimiento de las capacidades locales y la autonomía de las escuelas (Miranda & López, 2011). Pero en todos los casos, el dispositivo central de innovación curricular no se modificó, por lo que los cambios propuestos siguieron al amparo del control burocrático centralizado; punto también relevante en la propuesta actual del nuevo modelo educativo, donde las competencias y los aprendizajes clave, articulados en un esfuerzo de mayor autonomía escolar, siguen dependiendo del patrón central regulatorio, curricular y pedagógico.

Consideraciones finales

El 26 de febrero de 2013 se publicó la reforma constitucional en materia educativa con la cual el Estado mexicano estableció compromisos importantes para la transformación de la educación obligatoria en México; entre ellos destacan: *i)* la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado; *ii)* el reconocimiento del derecho a una educación de calidad para todos y la obligación del Estado de garantizarla; *iii)* el nuevo papel del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas para coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), con el objetivo de evaluar, regular, supervisar y emitir directrices de política educativa; y *iv)* la creación del Servicio Profesional Do-

cente (SPD), basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos.[15] Por primera vez en la historia educativa, quizá desde los momentos fundacionales en los años veinte, treinta y las primeras grandes reformas educativas de los años cincuenta, nuestro país no había experimentado una propuesta de reforma de esta naturaleza. En el marco de la perspectiva analítica que hemos sostenido en el presente trabajo, esta reforma apuesta por el replanteamiento de los tres patrones de dependencia institucional que han prevalecido en la historia educativa moderna de nuestro país desde la Constitución de 1917.

La centralización político-administartiva se piensa reemplazar por un nuevo modelo de gobernanza institucional; la mediación política corporativa se estima modificable a través de una nueva rectoría estatal orientada a regular la relación con la sociedad y los maestros sobre nuevos criterios de mérito y evaluación; y el regulacionismo pedagógico y curricular se busca resignificar, en el nuevo horizontre de una autonomía curricular para las escuelas. Sin embargo, resulta paradójico el hecho de que los resortes principales para impulsar la implementación de los cambios siguen siendo los mismos que se buscan replantear. A veces aparecen en el diseño mismo, como mecanismo de impulso inicial, lo que se refleja en el proceso de recentralización político-administrativa del nuevo Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), o del esquema centralizador de la implementación del Servicio Profesional Docente (SPD). En otras ocasiones, el patrón de dependencia aparece como dispositivo inicial de diseño e implementación de política, como lo refleja la forma centralista y regulacionista del nuevo planteamiento curricular del modelo educativo, que llega hasta la contradicción de plantear una autonomía curricular dictada desde el centro. En otras situaciones, la trayectoria de dependencia se expresa como un claro recurso de gobernabilidad frente a los vacíos de mediación política para enfrentar situaciones de conflicto, como lo demuestra la reaparición corporativa del SNTE para hacer frente a las protestas contra la reforma educativa a cargo de la CNTE.

Lo anterior permite formular la pregunta acerca de si estas «secuencias reactivas» de la actual reforma educativa que están marcadas por evidentes "procesos y tendencias de transformación y de contragolpe" tenderán hacia la regresión de "patrones previos" o, efectivamente, tendrán la fuerza para transformar el

15 Esta arquitectura legal tuvo tres pilares políticos centrales: 1) una coalición político-legislativa denominada Pacto por México; 2) el descabezamiento político del liderazgo del SNTE y el control de sus principales expresiones locales; y 3) la propuesta de un nuevo modelo educativo.

patrón de dependencia. Aun descontando el evidente espacio de transición que se debería considerar en el proceso, parece indispensable no perder de vista los siguientes factores:

i. Que la matriz del liberalismo social –una de las grandes fórmulas de equilibrio en el planteamiento constitucional y del éxito relativo de las políticas de escolarización de masas durante todo el siglo pasado–, a la entrada del siglo XXI, no ha podido ser reemplazada, entre otras razones, por las situaciones de desigualdad social todavía prevalecientes, la insuficiencia de las transformaciones democráticas y la prevalencia en amplios segmentos sociales del déficit de ciudadanía plena. Mientras esto no se cristalice suficientemente, será muy difícil crear un escenario político, social y cultural que permita nuevos arreglos institucionales para definir y ejecutar las políticas educativas de la reforma constitucional.
ii. Como expresión de lo anterior, el cambio de *path dependence* en el marco de las reformas educativas tendría que pasar, en todo caso, por cuatro ámbitos estratégicos que no están previstos en la reforma actual: a) la modificación de la arquitectura institucional de la SEP inspirada en modelos menos verticales, de control y burocráticos, y más cercanos a sistemas de asesoría y acompañamiento técnico, generación de redes y de gestión del conocimiento; b) el fortalecimiento de capacidades institucionales en el ámbito local y su reinserción en esquemas de gobernanza distribuida; c) la generación de nuevos espacios formales de participación efectiva de actores de la sociedad civil y de los sectores académicos para construir un sistema de pesos y contrapesos (*check and balance*) que permita construir la mediación institucional necesaria –en la generación de consensos en el diseño y la implementación– entre la política pública y la sociedad en materia educativa; y d) el impulso de espacios innovadores de organización profesional de los docentes como un pilar fundamental de la reconfiguración como profesional autónomo.
iii. El rediseño del sistema educativo, ahora pensado de "abajo hacia arriba" con énfasis principal en las escuelas, exigirá un profundo replanteamiento de la función estatal que no sólo pasa por mantener la diferencia ente lo público y lo privado, pues ahora deberá enfrentar

y resolver con efectividad los fenómenos de segregación educativa que se están produciendo en el propio sistema público, expresado en las evidentes diferencias que se ofrecen a los alumnos respecto a condiciones de aprendizaje, expectativas de socialización y niveles de logro educativo.

Referencias

Arnaut, A. (1982). *Formación de profesores de educación primaria en el México posrevolucionario*. México: Mimeo-FLACSO.

_____. (1989a). *El debate sobre la centralización y descentralización (1889-1969). Síntesis documental*. México: SEP-Mimeo.

_____. (1989b). *La evolución de los grupos hegemónicos en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México: Mimeo.

_____. (1990). El debate sobre la centralización y la descentralización. Ponencia en el *Seminario sobre modernización educativa*. México: FLACSO-SEP.

Duit, A. (2007). Path Dependency and Institutional Change: The Case of Industrial Emission Control in Sweden. *Public Administration*, 85, 1097-1118.

Fernández, C. & Bejar, A. (1986). La década de los sesentas. En L. Mirón (coord.), *Evolución del Estado mexicano. Consolidación 1940-1983*. México: El Caballito.

Garrido, T. (1987). *Sin Dios, sin curas, sin iglesias 1919-1935*. México: Tradición.

Goldstone, J. A. (1998). Initial conditions, general laws, path dependence and explanation in historical sociology. *American Journal of Sociology*, *104*(3), 829-845.

Imaz, C. (1981). La izquierda y la reforma política en México. Situación actual y perspectivas de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, (7-9).

Kay, A. (2005). A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration*, 83, 553-571.

Lajous, A. (1981). *Los orígenes del partido único en México*. México: UNAM.

Latapí, P. (1971). Las necesidades del sistema educativo nacional. En M. Wionczec (ed.), *Disyuntivas sociales II (presente y futuro de la sociedad mexicana)* (pp. 133-134). Col. Sepsetentas, 5. México: SEP.

_____. (1984). *Análisis de un sexenio de educación en México. 1970-1976*. México: Nueva Imagen.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, *29*(4), 507-548. Recuperado el 1 de agosto de 2016 de http://web.archive.org/web/20120316172940/http://www.jamesmahoney.org/articles/Path%20Dependence%20in%20Historical%20Sociology.pdf.

_____. (2002). Los patrones de dependencia en los cambios de régimen: América Central en perspectiva comparada. *Araucaria*, *4*(7), 133-166. Recuperado el 2 de agosto de 2016 de http://web.archive.org/web/20120316172947/http://www.jamesmahoney.org/articles/Path-Dependent%20Explanations%20of%20Regime%20Change.pdf.

Miranda, F. (1992). *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)* (Tesis de maestría). México: Instituto Mora.

_____. (2004). La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional. *Revista Sociológica*, año 19, (54), 77-123.

_____. (2010). La reforma curricular de la educación básica. En A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México. VII. Educación*. México: El Colegio de México.

Miranda, F. & López, L. (2011). El bicentenario en el currículum de la educación primaria. ¿Cuánta continuidad y cuánto cambio? En F. Miranda (ed.), *La educación básica entre siglos. Agenda para el futuro* (pp. 333-376). México: PREAL-SEP-SEB-UAEH.

Ornelas, C. (1988). La descentralización de la educación en México. *Revista Perspectivas*, *18*(1), 111-120.

Padua, J. (1998). La educación en las transformaciones sociales. En P. Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México* I. México: Biblioteca Mexicana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, FCE.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, *94*(2), 251-267. Recuperado el 1 de agosto de 2016 de http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/PiersonWk4APSR2000/0.pdf.

Salinas, S. e Ímaz. C. (1984). *Maestros y Estado: estudio de las luchas magisteriales, 1979 a 1982*. México: Editorial Línea.

Sandoval, E. (1987). *Los maestros y su sindicato. Relación y procesos cotidianos* (Tesis de maestría). México: DIE-CINVESTAV.

Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404. Recuperado el 4 de agosto de 2016 de http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Thelen-Histl_Instlsm_Compartv_Politx.pdf.

Vaughan, M. (1982). *Estado, clases sociales y educación en México I*. México: FCE, SEP80.

De la "enseñanza laica" a la "calidad como derecho"

Teresa Bracho González[1]

Desde el enunciado constitucional original en 1917 de "La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación […]", hasta el actual de 2013: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación […] El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria […]", resultan evidentes los cambios que ha sufrido la concepción de la educación, así como los énfasis en las preocupaciones que han animado a los redactores dentro de nuestro derecho constitucional. En este trabajo analizaremos esos dos momentos de nuestra Carta Magna, para entender las preocupaciones y visiones que han dado forma al marco del derecho a la educación que tenemos en la actualidad. Iniciamos con el origen del Artículo 3° que figura en la Constitución de 1917; seguiremos con algunos apuntes acerca de lo ocurrido en materia educativa durante el

1 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

siglo XX, incluyendo la emergencia del tema de la calidad; para finalizar con la significativa reforma ocurrida en 2013, que en materia del derecho a la educación mejora el diseño del mismo, al explicitar la noción de "calidad" como componente de este derecho para todas las personas.

El Artículo 3° en la Constitución de 1917

El origen de la actual Constitución era la aspiración no sólo de instaurar un nuevo orden, sino también de sentar las bases para la paz. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, convocó a un Congreso Constituyente en medio de la Revolución (Marván, 2006, p. X). En 1916 encomendó a una comisión la elaboración de un proyecto de Constitución. A finales de ese año dictó una serie de normas, cuyo resultado fue que en escasos 133 días se inició y concluyó el proceso, actuando con un mandato no prorrogable[2] (Marván, 2006, p. XVIII). Los constituyentes resolvieron la mayoría de los dictámenes por unanimidad o por mayoría superior a dos tercios, y sólo 17 artículos, iniciando justo con el que nos ocupa, se resolvieron apenas con mayoría absoluta.

El proyecto del Artículo 3° de Carranza en 1916 rezaba: "Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos". Resulta importante destacar, en relación con la laicidad,[3] que la discusión del Artículo 3° es el momento

2 Es importante tener en cuenta las reglas con las que se realizó la Asamblea Constituyente: mientras que el objetivo fundamental era conseguir, a la brevedad, una paz estable y la implantación del gobierno de la ley, Carranza limitó los alcances con varias medidas, entre otras: *a)* restringió el "universo" de los elegibles a representar la soberanía del pueblo (colaboradores de Huerta, villistas y zapatistas quedaron fuera); *b)* la Asamblea sólo podría discutir el Proyecto de Constitución reformada que presentaba el Primer Jefe; y *c)* no podría, por sí misma –o por comisión–, elaborar un proyecto alternativo, ni podría discutir ni emitir un dictamen en lo general.

3 El adjetivo laico proviene del sustantivo *laicidad*, que abarca una gama de significados donde es posible distinguir, por lo menos, dos núcleos semánticos. En el primero se trata de una familia de concepciones que se identifican en oposición a las visiones religiosas del mundo, entendiendo como religión cualquier conjunto más o menos coherente de creencias y doctrinas, valores, preceptos, ritos o cultos relativos a la relación del ser humano con lo divino o "sagrado"; al interior de ese núcleo semántico, el adjetivo *laico* significa "no religioso". En el segundo grupo, la laicidad no se contrapone tanto con la religiosidad como con el confesionalismo, es decir, a la teoría y práctica de subordinación de las instituciones culturales, jurídicas y políticas de una comunidad a los principios morales y metafísicos

que tradicionalmente han considerado los especialistas como "el eje de una división profunda y permanente entre diputados radicales o 'jacobinos' y diputados 'moderados'" (Marván, 2006, pp. 149-150). Sin embargo, las evidencias disponibles (entre ellos, los diarios de debates y los dictámenes, en su mayoría unánimes, que mencionamos arriba) muestran que esa división no se registró a lo largo de la constituyente. En su composición, la Asamblea era una coalición anticlerical. En lo que se manifestaron las divisiones no giró en torno a si debía haber o no libertad de enseñanza (al parecer no había dudas), sino en qué lugar de la Constitución (el Artículo 3° o el 27) debía quedar asentada la restricción a la participación del clero en la educación de la niñez, y por ende, la posibilidad de control de conciencias por parte de ese actor, con quien ya existía una historia poco tersa en el México independiente. Es factible especular que dado el contexto político del conflicto armado en el que se encontraban los constituyentes, así como la historia de la relación Estado-Iglesia católica en el siglo XIX, era necesario limitar el poder de cualquier actor que pudiera representar una fuerza política hostil al nuevo orden que se buscaba implantar. Dicho en otras palabras, se intentaba impedir la subordinación del nuevo Estado por alguna institución distinta del poder civil emanado de las nuevas leyes.

Al final, las diferencias entre los constituyentes se plasmaron en dos asuntos: el tono y el lugar donde debería establecerse la restricción a la participación del clero, y si era o no políticamente correcto establecer la restricción de manera tajante (Marván, 2006, p. 150). Sin restarle peso a la explicación otorgada por los especialistas, podemos complementar con otras posibles explicaciones a esta primera discusión y división entre los constituyentes en el artículo referido a la educación, a saber: el país estaba en un proceso de revolución, con una población mayormente ágrafa, por lo tanto, era evidente el papel estratégico que tendría la educación brindada por un nuevo Estado en ese contexto de búsqueda de incorporación de la población en los procesos político-civiles, para lo que se requería, primero, introducir la enseñanza en el nivel elemental.

En ese contexto, y habida cuenta de la historia colonial y del primer siglo del México independiente (siglo XIX), resultaba vital el tema del "control de conciencias", más aún cuando las pocas opciones de educación estaban al alcance sólo de las élites. El tema de la educación es profundamente sensible

de una religión determinada, siendo de especial interés el hecho de que los principios son establecidos, custodiados e interpretados por sus sacerdotes o clérigos; al interior de este segundo grupo semántico, el adjetivo *laico* significa "no confesional" o "no clerical" (Bovero, 2013, p. 1).

a todos los individuos (incluidos los constituyentes), porque es de los pocos aspectos de la vida cotidiana donde es muy evidente y cercana la relación que todos, como sujetos, tenemos con el Estado –se trata de la relación en donde se juega la formación de los hijos. Al final, en un dictamen, por mayoría de 100 votos contra 56, el texto del Artículo 3° quedó como sigue:

> 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.

Como puede verse, el centro de gravedad de la redacción del tema educativo en la Constitución de 1917 se encontraba en la acción del Estado, al igual que en el aspecto político de su atribución para regular y restringir la actividad de "enseñanza" y, como los hechos más tarde lo reflejaron, en la dirección estratégica de utilizar la educación como vehículo para construir la identidad mexicana con principios emanados del poder civil. Eran tiempos donde la mayor proporción de la población se encontraba excluida de los beneficios de la lectura y la escritura, y en los que la educación, especialmente la mejor, era un privilegio al alcance sólo de las élites; brindada, en cierta medida, por los que podían tener los maestros mejor formados de la época –las corporaciones religiosas o sus discípulos–, lo cual provocaba que fuese una educación que, por el "adoctrinamiento", podía ser un riesgo potencial.

Educación y calidad en el siglo xx

En el lapso que va de 1917 a 2013 ocurrieron ocho reformas del Artículo 3°: 1934 (educación socialista); 1946 (se enriquece la definición de los fines perseguidos por la educación que imparta el Estado y se amplía la gratuidad a toda la educación que éste imparta); 1980 (autonomía de las universidades y demás instituciones de educación superior); 1992 (se deroga la obligación de laicidad de la educación brindada por particulares); 1993 (además de la

obligatoriedad de la secundaria, la educación se instala como "derecho" de todos los individuos, y se establece la obligación del Estado de atender todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior, entre otras materias); 2002 (obligatoriedad de la educación preescolar); 2011 (gracias a la reforma en materia de derechos humanos del Artículo 1°, se introduce en el Artículo 3° la obligación de contemplar como parte del currículo el tema de derechos humanos); y 2012 (obligatoriedad de la educación media superior) (Congreso de la Unión, 2014, Art. 3°). Acompañando los giros de la historia, el Artículo 3° experimentó modificaciones a lo largo del siglo. Cabe destacar que ninguna de esas reformas abordó, de manera explícita, el tema de la calidad, aunque sí factores que se han asociado con ella.

De acuerdo con la información del Panorama Educativo del INEE de 2012, en el ciclo 2011-2012, el sistema educativo tuvo una matrícula de 4.7 millones de alumnos en 91 253 centros de preescolar, 14.9 millones de alumnos en 99 378 escuelas primarias, 6.1 millones de alumnos en 36 563 escuelas secundarias, más de 4.3 millones en 15 427 centros de educación media superior; lo que significa más de 30 millones de alumnos inscritos en la educación obligatoria (INEE, 2013a, pp. 66 y 69).

A pesar de ello, hacia el final del siglo comenzó a hacerse muy evidente que expandir la matrícula y ampliar los años de escolaridad no eran cuestiones suficientes para contar con una "buena" educación. La aparición en el escenario público de las pruebas de medición de logro educativo, ya fueran nacionales –ENLACE-SEP y EXCALE-INEE– o internacionales –PISA de la OCDE–, pusieron ante el propio sistema educativo y ante el público en general datos inquietantes que revelaban que la sola asistencia, permanencia y egreso del sistema no era garantía de aprendizaje.

A nuestro juicio, lo que enfrentamos no es la emergencia de la calidad como un asunto asociado a la educación, al derecho a la educación o al sistema educativo; se trata, más bien, de una explicitación que tiene lugar por el hecho de que la expansión de la escolaridad en México y la obtención de mayores certificados escolares por parte de la población dejaron de representar el conocimiento que –en teoría– debía estar emparejado con ellos (Bracho, 2003). Suponer lo contrario nos llevaría a afirmar que la educación, digamos, "sin calidad", fue el objetivo de la expansión de la escolaridad en el siglo XX, afirmación que parecería, al menos, temeraria.

La "calidad de la educación" como tema relevante y explícito en las políticas educativas es posible rastrearla en documentos y discursos desde finales de la década de los ochenta. La encontramos en, por lo menos, tres tipos de fuentes. Primero, en documentos de política educativa, tales como los programas sectoriales de educación, donde el tema puede verse desde finales de los ochenta; es el caso del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, de 1989. Segundo, también está presente en instrumentos que representan acuerdos políticos entre diversos actores del Estado y otros sectores; es el caso del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de 1992, que plantea como exigencia y propósito "una educación de alta calidad". Finalmente, está también en documentos que se produjeron a propósito de la evaluación del sistema educativo; es el caso de los diversos aportes producidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, desde su creación en 2002 hasta 2012 (antes de que se transformara en un instituto constitucional autónomo).

En un primer acercamiento, el Instituto incluye, además del nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos, la medida en que una escuela o sistema educativo consigue que los niños y jóvenes en edad escolar acudan a la escuela y permanezcan en ella, al menos hasta el final del trayecto obligatorio. Así, considera que, al igual que el nivel de aprendizaje, la cobertura y la eficiencia terminal son dimensiones de la calidad. También se ha estimado que un sistema proporciona una educación de calidad, en la medida en que se establezcan objetivos altamente relevantes y sean alcanzados en alto grado por la mayoría de los educandos; por lo que el INEE estableció que un sistema educativo es de calidad si logra tener lo siguiente: pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad. El INEE, además, ha explorado el enfoque de derechos, retomando la propuesta de Tomasevsky acerca del mínimo irreductible (pero expandible) para garantizar el derecho a la educación (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 1988, citado en INEE, 2014a); aunque considerando que la disponibilidad y la accesibilidad corresponden al derecho *a* la educación, mientras que la adaptabilidad y la aceptabilidad se refieren al derecho *en* la educación.

Lo anterior implica que la población tiene derecho no sólo a acceder a la escuela, sino a que ésta ofrezca las condiciones materiales, socioafectivas y pedagógicas necesarias para que efectivamente se pueda aprender. Así, concretar el concepto de calidad de la educación requiere de políticas públicas

que, "para ser efectivas, deben procurar la equidad y atender adecuadamente a la diversidad" (INEE, 2014a, pp. 11 y 13).

A mi juicio, sería equivocado pensar que la calidad no estaba presente antes de estas menciones explícitas en el quehacer del sistema educativo. Según mi perspectiva, en México la calidad estaba implícita en la noción de expansión del sistema educativo. La premisa era que si alguien asistía a la escuela, resultaba indiscutible que iba a aprender. Se trataba de un asunto que no se cuestionaba. La preocupación política por la expansión de la cobertura se basaba en la idea de que por esta vía se estaba distribuyendo el conocimiento en el conjunto de la sociedad. El problema radicó en que, con la expansión del sistema, se priorizó el indicador de cobertura y, de alguna manera, ocurrió una suerte de "vaciamiento" de la oferta educativa y de las credenciales educativas. Se produjo, así, el llamado fenómeno de la "credencialización", que implicaba darle más valor al objeto simbólico que representaba el certificado que a su contenido –que inicialmente suponía representar– y a los supuestos significados simbólicos de poseer dicho certificado. Entonces, la política educativa seguía preocupada y continuaba trabajando en la expansión, pero a medida que nos acercamos al final del siglo pasado, cada vez se hacía más evidente, dentro y fuera del sector educativo, que los ciclos educativos y certificados irían perdiendo peso, contenido y valía. Allí se haría evidente que la expansión de la cobertura ya no resultaba suficiente.

En síntesis, con diversos grados de desarrollo –que van desde los diagnósticos hasta los propósitos, objetivos o incluso metas–, la calidad de la educación ha sido invocada como parte de los elementos del discurso político-educativo, mucho antes de que se le explicitara como parte del texto constitucional. Sin embargo, su inclusión no es un asunto menor, tema que refiero en el siguiente apartado.

La reforma de 2013 del Artículo 3°: la calidad

Producto de su novena reforma, en febrero de 2013, el Constituyente Permanente introdujo el tema de la calidad como parte del derecho a la educación. Ya desde la quinta reforma (del año 1993) se había modificado la entrada al Artículo, estableciendo que "Todo individuo tiene derecho a recibir educación", instalando definitivamente la noción de derecho subjetivo para todas las

personas.[4] Que se mantuviera para "todo individuo" claramente establecía el derecho para la categoría de personas, asunto que es más amplio que la categoría de "ciudadano". Sin embargo, esa expresión por sí sola no incluía el atributo de calidad dentro del derecho. ¿Y por qué se considera tan relevante el tema? Resulta que la expansión y masificación de los servicios educativos durante el siglo xx en México tuvieron lugar con un alto costo en la calidad, como nos lo sugieren los resultados de aprendizaje. Por eso, haberlo hecho explícito nada menos que en el texto constitucional es relevante, desde el punto de vista jurídico y social, porque con ello dejó de ser una opción o un resultado afortunado, o incluso una consecuencia deseable, pero no comprometida, para convertirse en un derecho de las personas y también una obligación del Estado. De acuerdo con la doctrina en materia de derechos sociales, y desde un sentido normativo estricto, el solo reconocimiento de un derecho constitucional implica ya, de alguna forma, una garantía normativa (Pisarello, 2006, p. 36) para poder exigir su satisfacción. En el caso que aquí se aborda, esto significa que al incluir en la redacción del Artículo 3° el atributo de la calidad, ello implica que deja de ser, en términos jurídicos, una opción, un privilegio o una aspiración. En virtud de esta reforma, la calidad en la educación obligatoria se transformó en un derecho, lo que representó, además, que se hiciera exigible por los medios que la propia Constitución ofrece. Este cambio es trascendental, pero tiene desafíos enormes, tanto en su concepción como en su práctica.

Iniciemos con el problema epistemológico. En términos generales, podemos decir que la intuición fundamental que subyace en el concepto de calidad es la "bondad" de algo (en este caso, el "algo" es la educación), pero cuesta mucho ponerse de acuerdo acerca de en qué consiste específicamente eso que se juzga como un valor, como algo bueno, meritorio o excelente (Stake, 2006, p. 46); siempre implica hacer un juicio de valor, razón por la cual frecuentemente es un término asociado a la evaluación (De la Orden, 2007, p. 9). Pero, para bien y para mal, es un término que no tiene una definición "universal" y, por ende, es inamovible en el tiempo; requiere adaptarse a las circunstancias concretas de un tiempo histórico, lugar y actores, es decir, a un contexto particular donde se concrete (Blanco *et al*., 2007, p. 25).

En el nivel internacional e incluso en medio de la diversidad de enfoques, aproximaciones e indefiniciones, parece haber un mínimo acuerdo acerca de

4 Por *derecho subjetivo* se entiende toda expresión jurídica positiva (de prestaciones) o negativa (de no infringir u ocasionar lesiones) a un sujeto facultado para exigirlas.

los principios que no deberían faltar en una definición de calidad de la educación: mayor pertinencia, mayor equidad en el acceso y los resultados, así como el respeto a los derechos de las personas. Estos principios son reconocidos no sólo como inherentes a una noción de calidad de la educación, sino también como objetivos sociales más generales a los que la educación debe contribuir (UNESCO, 2005, p. 32). Igualmente son referidos como criterios los establecidos por el derecho internacional en materia del derecho a la educación (comentados cuando exploramos las propuestas del INEE, en páginas previas).

Visto esto, resulta comprensible por qué la calidad de la educación es un tema polémico. Como un concepto relativo, necesita puntos de referencia en, por lo menos, tres asuntos (UNESCO, 2005):

- En relación con los fines de la educación: dependiendo de la finalidad social que se le atribuya a la educación, así como de las corrientes educativas (humanistas, conductistas, críticas, autóctonas, educación de adultos) en las que se inspire, o que sean asumidas como legítimas en una sociedad, habrá visiones de calidad (o de lo que es una buena educación) diferentes.
- Desde qué objeto de análisis se elaborará el juicio de valor, ya que es posible centrarse tanto en los procesos como en los resultados, pero ambos puntos de referencia dan origen a listas de dimensiones y contenidos distintos.
- Finalmente –y en esto coincide también Stake (2007)–, hay por lo menos dos opciones con el fin de elaborar los referentes que se utilizarán para emitir los juicios de valor: los enfoques absolutos, que demandan la construcción de estándares y la determinación de calidad con base en ellos; y los enfoques relativos, los cuales implican emitir valoraciones de acuerdo a qué tanto satisface la educación las necesidades de aquéllos a quienes está destinada.

La solución a los dilemas que reviste llegar a una definición de calidad en la educación, en el marco de los sistemas democráticos, nos sugiere que los contenidos específicos requieren un debate amplio y complejo. Aunque tenemos elementos de base brindados tanto por la propia Constitución como por el derecho internacional –que, gracias a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos se ha transformado en fuente del derecho en Méxi-

co– para fijar las coordenadas de esa búsqueda en nuestro momento histórico particular. Específicamente, la Constitución señala lo siguiente:

> 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 (Artículo 3°, párrafo tercero).

Por lo tanto, no es casual que la misma reforma introduzca la evaluación de la educación como un tema central de la reforma del Artículo 3°, ya que ésta se convierte en el mecanismo que va a permitir identificar y transparentar la calidad de los componentes, procesos y resultados del sistema. De esta forma, se crearán las condiciones de posibilidad tanto para su exigencia por parte de los sujetos titulares de los derechos, como de su uso por parte de decisores y actores dentro del sistema educativo para posibilitar su mejora. Ello habrá de expresarse en "el máximo logro de aprendizaje" y "el mejoramiento constante".

Tampoco es casual que, con la intención de recuperar la rectoría del Estado en lo que respecta a la profesión docente, la reforma introduzca, como uno de los mecanismos para buscar la calidad, la necesidad de garantizar la idoneidad de docentes y directivos, para lo cual se creó el Servicio Profesional Docente, con el propósito de normar y transparentar los mecanismos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes y directivos dentro de la educación obligatoria. En este sentido, puede afirmarse que, así como la intención del Artículo 3° de 1917 fue recuperar el poder en la enseñanza que se había concentrado durante la Colonia y el primer siglo de vida independiente en la Iglesia, la reforma de 2013 pretendió hacer lo propio, pero en relación con las organizaciones sindicales. Por lo que se trató de sustituir la noción de las "plazas" como patrimonio personal "administrado" por organizaciones gremiales, a recuperarlas como una función perteneciente al Estado, que debería definir, por mecanismos de derecho, los medios para la ocupación y el ejercicio de las mismas.

Conclusiones

A partir de los elementos comentados, es posible establecer algunas certezas, pero también exponer algunas preocupaciones. La construcción –vía el derecho constitucional– del derecho a la educación en México ha estado signada por relativamente pocas modificaciones, aunque avances sustantivos. A lo largo del siglo xx se dio un importante proceso de rediseño dentro del texto constitucional, donde sobresalieron el cambio hacia la concepción de "educación" (en el marco de la educación socialista de la reforma de 1934), el giro al "derecho" de todo individuo (en 1993), y la ampliación de los tramos de la educación obligatoria (en 1993, 2002 y 2012). Sin embargo, hay valores y nociones que se conservan hasta la fecha, con buenos motivos, a mi juicio.

En lo que respecta al momento fundacional y la preocupación por la laicidad en la educación, ya entrados en el siglo xxi, se justificó plenamente dejar a la educación fuera de otro tipo de influencias que pudieran impedir que fueran ideas más ligadas al progreso científico, o a la moral de orden civil, las que prevalecieran al interior de las escuelas formando a las nuevas generaciones. Es muy importante la existencia y el respeto a todos los credos y doctrinas religiosas en la educación pública.

Es legítimo que dada la evolución experimentada por la sociedad, el sistema educativo y el marco jurídico –tanto nacional como internacional– hayan incorporado como exigencia dentro del cuerpo del derecho a la educación, consagrado en el Artículo 3°, el tema de la calidad de la educación de forma explícita. Una buena educación continuará siendo, pese a las dificultades que puedan existir, el mejor instrumento para promover la movilidad social, la equidad y la mejora de las condiciones de vida de las personas, entre otras. Incluso, la buena educación, o la educación de calidad, es un instrumento primario para el conocimiento, la exploración y el ejercicio de la propia libertad, así como un derecho "primario" que facilita y/o condiciona las posibilidades de ejercicio de otros derechos. Por lo mismo, resulta fundamental caminar en la dirección de desarrollar mecanismos para asegurarla.

Dada la persistente desigualdad que ha caracterizado –y continúa hasta el día de hoy– a la sociedad mexicana, el hecho de que nos impongamos como parte del derecho a la educación el tema de la calidad es un asunto de justicia. Se trata, de manera inicial, de la justicia para quienes, de inicio, tienen condicionadas bajas oportunidades de éxito, debido a que el origen aún marca el

destino. Hemos explorado poco los vínculos entre desigualdad –justicia y calidad de la educación–, y valdría insistir en la importancia de pensar la calidad de la educación desde esa mirada.

Resulta evidente que no contamos aún con un concepto acabado, ni con instrumentos perfectos para identificar, visibilizar y comunicar el estado que guarda la calidad de nuestro sistema educativo en el presente, aunque sí contamos, gracias al derecho internacional, a nuestro texto constitucional reformulado en el 2013 y a la legislación secundaria, con coordenadas mínimas para esa construcción. Sostengo, para finalizar, que es un acierto de la mayor relevancia haber instalado esta noción como una obligación para el Estado. Cuando el Constituyente Permanente la fijó de manera explícita como consustancial con la educación obligatoria, la hizo un derecho exigible para el sujeto titular del derecho e ineludible como mandato para el sujeto obligado a garantizarlo: el Estado.

Referencias

Aureoles, C. S. (2014). Presentación. En *Constitución del pueblo mexicano* (pp. 7-14). México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 5a ed.

Blanco, R. *et al*. (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: UNESCO.

Bovero, M. (2013). *El concepto de laicidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Bracho, G. T. & Padua, J. (2001). Notas sobre la educación y el desarrollo en México en el siglo XX. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de México. Documento presentado en el *Seminario Internacional Desarrollo Económico Comparado, México-España, siglos XIX y XX*. CIDE, El Colegio de México, México, D.F., 4-6 de julio de 2001.

Bracho, T. (2003). Educación y pobreza en México, 1984-1996. En F. Reimers, (coord.), *Distintas escuelas, diferentes oportunidades: Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, 2a ed. [Versión original en inglés: *Unequal Schools, Unequal Chances*, Harvard University, 2000.]

Bracho, G. T. & Zorrilla, M. (2014). Perspectiva de un gran reto. En *Reforma Educativa: Marco normativo* (pp. 15-38). México: Instituto Nacional para

la Evaluación de la Educación, Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf. Consulta: 12-07-2016.

Bracho, G. T. & Zorrilla, M. (2015). El INEE en la Reforma Educativa: De su naturaleza jurídica y sus atribuciones. En G. Guevara y E. Backhoff (comps.), *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018* (pp. 61-75). México: Fondo de Cultura Económica.

Cámara de Diputados, LXII Legislatura. (2014). *Constitución del pueblo mexicano, texto vigente, agosto 2014*. [Estudio de la trayectoria artículo por artículo.] México: Miguel Á. Porrúa.

Casassus, J. (2003). *La escuela y la (des)igualdad*. Santiago: LOM Ediciones.

De la Orden, A. (2007). Evaluación de la calidad de la educación. Un modelo sistémico como base para la construcción de un sistema de indicadores. En *Conceptos, metodologías y experiencias para la construcción de sistemas de indicadores educativos: Memoria* (pp. 5-21). México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Seminario Internacional de Indicadores Educativos.

Ferrajoli, L. (2006). Estado Social y Estado de Derecho. En V. Abramovich, M. J. Añón y Ch. Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso* (pp. 11-21). México: Distribuciones Fontamara, 1a reimpr.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013a). *Panorama educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México: INEE.

_____. (2013b). México en PISA 2012. México: INEE. Serie Resultados de Evaluaciones.

_____. (2014a). Informe 2014 El Derecho a una Educación de Calidad. México. INEE.

_____. (2014b). El Derecho a una Educación de Calidad *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema educativo Nacional*. México: INEE.

Latapí, S. P. (1998). Un siglo de educación nacional: una sistematización. En P. Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México* (pp. 21-42). México: Fondo de Cultura Económica, v. I, 2a reimpr. [2003].

Loyo, E. & Staples, A. (2011). Fin del siglo y de un régimen. En D. Tanck de Estrada (coord.), *La educación en México: Historia mínima ilustrada* (pp. 189-225). México: El Colegio de México.

Marván, L. I. (2006). *Nueva Edición del Diario de Debates del Constituyente de 1916-1917.* México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://archive.org/stream/DiarioDeDebatesDelCongresoConstituyenteQuertaroDe1916-1917.ToMoI/DiarioDeDebatesDelConstituyente-De1917-Mexico#page/n1/mode/2up. Consulta: 12-07-2016.

Pisarello, G. (2006). El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia. En V. Abramovich, M. J. Añón y Ch. Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso* (pp. 23-53). México: Distribuciones Fontamara, 1a reimpr.

Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Editorial Graó.

Tiana, A. (2009). Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes. En A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* (pp. 113-123). s. l. OEI, Fundación Santillana. Disponible en http://www.oei.es/publicaciones/detalle_publicacion.php?id=4. Consulta: 12-07-2016.

UNESCO. (2005). *Educación para todos: El imperativo de la calidad*. París: UNESCO.

Valdés, D. (2014). Las constituciones de México (prólogo). En *Constitución del pueblo mexicano* (pp. 17-23). México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 5a ed.

El Artículo Tercero hoy: derechos y garantías

David Eduardo Calderón Martín del Campo[1]

Introducción

La reforma al Artículo Tercero promulgada en 2013 (DOF, 2013) introdujo una concepción más explícita de las obligaciones del Estado garantista en términos del derecho humano a la educación. Con ello, no sólo el texto normativo ganó en profundidad y claridad, sino especialmente en pertinencia: resulta una adecuación valiosa para responder a la situación concreta de la educación en el país, en consonancia con el pensamiento constitucional más avanzado en el mundo contemporáneo.

El reto que se subraya en este artículo es el de la *efectividad*: abordaré cómo el ajuste realizado por el Constituyente Permanente en 2013 brinda nuevas y mejores oportunidades para pasar de la letra de la Ley Fundamental a la realidad; es decir, cómo

1 Mexicanos Primero.

el Artículo Tercero, con este renovado fraseo, puede ser invocado para hacer exigible y justiciable el derecho a aprender.

Marco: Constitución, derechos y garantías de 1814 a 2013

El marco teórico general de este análisis es la vinculación entre derechos y garantías, como se ha planteado en el esquema del garantismo (Ferrajoli, 1999), y como se ha articulado, a propósito del derecho a la educación, en los trabajos de los relatores especiales para el derecho a la educación de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Tomasevski, 2001). Es notable el desconocimiento generalizado que prevalece entre los investigadores educativos en México sobre ambos referentes, que son materia obligada y lenguaje común internacional para las revisiones periódicas por parte de las Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los Estados miembros de sus obligaciones sobre el derecho a la educación. Excede a los propósitos del presente texto una revisión de dicha plataforma, pero en la consideración de las implicaciones de la última modificación del texto constitucional mexicano haremos las referencias correspondientes.

El Artículo Tercero Constitucional, hoy vigente, recapitula una larga historia de aspiración de los ciudadanos mexicanos a la justicia. No es casual que se coloque inmediatamente después de los Artículos que se refieren a la universalidad de los derechos –el Artículo Primero– y a la unidad de la nación –el Segundo (CPEUM, 2016). Con el tiempo, permea cada vez más en México la conciencia de que la educación es un derecho habilitante, uno que es preámbulo y reforzamiento de otros derechos clave. Avanzamos, pues, como país, en la comprensión de que la educación es un peculiarísimo punto de encuentro entre el despliegue de la individualidad irreductible de cada persona y la máxima legitimidad del Estado como agencia operativa de la sociedad.

Así, el derecho humano fundamental a educarse de cada persona no sólo establece límites definitivos a la interferencia de cualquier otro individuo y del Estado, sino que, además, por su propia naturaleza, exige con igual fuerza la movilización de recursos y procesos concretos, reales, que el Estado debe disponer y trasladar para el ejercicio y goce de los ciudadanos, en forma no abstracta sino verificable, y con la cualificación adicional del "interés superior de la infancia" cuando se trate de niños y jóvenes.

La reforma al Artículo Tercero a la que me voy a referir en extenso en los siguientes apartados es el episodio más reciente –pero seguramente no el último– del esfuerzo colectivo por formular esa encrucijada que conecta lo más personal e indisponible con lo más social, legítimo y efectivo del colectivo organizado y sancionado por normas. Ya desde la primera Ley Fundamental, en los orígenes mismos de nuestra nación, se establece que la educación es un derecho. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana –la llamada "Constitución de Apatzingán"– incluye en el Capítulo V, referido a la igualdad y libertad de los ciudadanos, el escueto pero elocuente Artículo 39: "La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder" (Decreto 1814, p. 7). De ahí en adelante, por acercamientos sucesivos, se ha ido precisando en el orden constitucional de nuestra patria cómo las dos dimensiones que apenas esboza el Decreto –por un lado, la imperiosa y universal "necesidad" de educarse de cada ciudadano, y por el otro, la correspondiente obligación que tiene la sociedad en su conjunto, a través de su agencia legítima, de favorecer ese ejercicio con la máxima energía y eficacia, "con todo su poder"– se articulan en la forma de garantías ofrecidas por el Estado.

La Constitución de 1857 pone el acento en la no interferencia arbitraria y en la certeza jurídica sobre los resultados de la educación profesionalizante, pero omite la responsabilidad positiva y activa del Estado con respecto al derecho universal a los aprendizajes básicos: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir" (CPR, 1857). El Artículo Tercero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que celebramos en esta obra colectiva, regresa a los orígenes y establece la gratuidad de la primaria, aunque sin mayor justificación (CPEUM, 1917).

Las reformas subsiguientes fueron enriqueciendo los valores, principios y contenidos del derecho a la educación en México. Se explicitaron los rasgos típicos que deben caracterizar a la educación nacional de la joven generación –laica, gratuita, obligatoria– y, en la línea que hemos comentado sobre la prioridad de lo personal irreductible, se adicionó la referencia al despliegue individual con orientación comunitaria:

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

> Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia (*DOF*, 2011).

No obstante, en el texto del Artículo Tercero anterior a 2013 –y, por supuesto, con enorme influencia sobre las prácticas reales– el acento está puesto en el acceso y en la oferta. Es decir, el cumplimiento del derecho a la educación se formuló, entonces, como la posibilidad garantizada de acceder, de inscribirse a los servicios a cargo del Estado en la educación obligatoria, pero no hubo una referencia a lo que debía suceder del lado del ejercicio y disfrute del derecho. Se reconoció que el Estado debía ofrecer servicios, pero faltaba un control constitucional para determinar si ese esfuerzo tenía la cualidad de lograr lo que se proponía.

Reforma al Artículo Tercero de 2013: revolución copernicana

El pensamiento constitucional contemporáneo, pero también los estudios comparativos empíricos sobre las reformas constitucionales en los diversos países del concierto internacional, apuntan a considerar que la Ley Fundamental de cada nación es el instrumento privilegiado para la salvaguarda de los derechos humanos, pues la Constitución no sólo define los valores, la identidad y las políticas generales del Estado, sino que "[…] asegura que todos los ramos del gobierno quedan circunscritos por los derechos en su accionar, y que la legislación debe respetar estos derechos dada la supremacía jerárquica de la constitución" (DIHR, 2012, p. 7). El cambio en el nombre del Título I de la CPEUM y las correspondientes adiciones y modificaciones derivadas de la reforma constitucional de 2011 precisaron que las garantías sobre los derechos humanos en el orden jurídico nacional no eran "otorgadas" sino "reconocidas" (*DOF*, 2011). De esta manera, la Ley Fundamental señaló que el Estado no era el originador de los derechos humanos de los ciudadanos, los cuales correspondían a un orden anterior y superior. Por lo tanto, ya no se podía ni debía considerar al Estado como un poder que concediese algo que estuviera en su dominio estricto, sino como una soberanía que comprometiera sus atribuciones y recursos a favor de las personas concretas, en una dinámica de reconocimiento, promoción, defensa y aseguramiento de los derechos humanos.

Una afortunada pero también largamente anticipada y sufrida convergencia en la disposición de las fuerzas políticas –que, en los contenidos, mucho debe al activismo e incidencia en la conciencia pública que desplegaron las organizaciones de sociedad civil– llevó a una reforma al Artículo Tercero, promulgada el 23 de febrero de 2013. La adición a destacar en el presente trabajo es el nuevo tercer párrafo:

> 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).

Así, el Artículo Tercero pasó de ser un referente de lo deseable, con el acento puesto en responsabilidades genéricas de oferta, esto es, el derecho concebido como posibilidad de acceso a los servicios de educación a cargo o con la autorización del Estado, a establecer una tónica garantista: el tercer párrafo del texto actual señala que el Estado mexicano debe *garantizar* que los cuatro factores mencionados (materiales y métodos; gestión; infraestructura; personal en las comunidades escolares) favorezcan el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Uso el término "garantista" en la amplia acepción de una teoría general del derecho y del Estado, cuyos rasgos distintivos son:

- La Constitución tiene la primacía como "suprema ley del país (o del territorio)", de manera que todo acto de una autoridad establecida debe fundarse como una derivación válida de los principios y preceptos que la Constitución expresa.
- Los derechos fundamentales de las personas no sólo gozan de la más amplia protección con la fuerza del Estado ante la interferencia indebida de otros, sino, además, se reconoce que su libre y pleno ejercicio implica deberes positivos de máxima promoción por parte de los diversos órdenes de gobierno, siendo la promoción el esfuerzo tangible y efectivo de trasladar bienes y servicios a los ciudadanos, según criterios de universalidad, pertinencia, inclusión y equidad, dando "garantías" –compromisos de certeza jurídica– tanto para el traslado como para la verificación de los criterios.

- El orden constitucional no impide ni agota, en su literalidad normativa, que los tribunales y los jueces precisen, ajusten y completen las implicaciones concretas de dichas garantías –las mencionadas en el inciso b, arriba. Las garantías de defensa y promoción que el Estado debe a toda persona, en cada caso y a lo largo del tiempo, son completadas por los tribunales, lo que implica una importancia cardinal de la *interpretación* de la Constitución por parte del Poder Judicial.

Esta línea de pensamiento tiene un destacado exponente en Luigi Ferrajoli (2011), pero debe considerarse la interesante corrección de sus críticos (Aragón, 2013) y, sobre todo, la concreción que Katrina Tomasevski (2001) aportó para formular el marco vigente de revisiones internacionales. Así como Copérnico planteó que no era el Sol el que giraba en torno a la Tierra, sino a la inversa, la nueva redacción del Artículo Tercero implica que el centro de gravitación no debe ponerse en una prolija descripción de los servicios educativos disponibles, sino en el derecho de las personas de alcanzar los efectos postulados. Es una "revolución copernicana" en el sentido de que es precisamente el "máximo logro de aprendizaje" en las personas lo que ahora funciona como criterio definitorio de si el Estado cumple o no sus obligaciones explícitas.

Los distintos órdenes de gobierno no pueden ya quedar automáticamente aprobados en el escrutinio del cumplimiento de sus responsabilidades de ley sólo con el expediente de producir evidencias en torno a servicios establecidos e iniciados; se trata ahora –según lo que marca el renovado Artículo Tercero– de comprobar si se cumplió la garantía de que sus acciones y decisiones aportan de manera efectiva al máximo logro de aprendizaje de los alumnos. El derecho a la educación en México, gracias a este cambio, comienza también a girar hacia la visión contemporánea que considera la "instrucción" o la "enseñanza" como medio, y al aprendizaje –a los aprendizajes– como fin.

Es fundamental que tanto los educadores mismos como los estudiosos, legisladores, funcionarios y jueces asuman una visión del aprendizaje que sea integral, humanística, holística. En la discusión internacional a la que México se ha sumado, los dominios del aprendizaje no se reducen a lo cognitivo, menos aún al temario de asignaturas o a los ítems de una prueba estandarizada; el consenso internacional va señalando al menos siete dominios del aprendizaje que son derecho de cada niño y joven: bienestar físico, aprendizaje socioemocional, aprendizaje cultural y artístico, dominio del lenguaje y la comunicación,

enfoque para seguir aprendiendo y cognición, pensamiento matemático, aprendizaje científico y de la naturaleza (UNESCO UIS/ Brookings, 2013, p. 4).

Debe evitarse a toda costa, por reductivo y dañino, interpretar el nuevo texto del Artículo Tercero a la luz del Acuerdo 592 (SEP, 2011), que menciona "aprendizajes esperados" sólo como colección de nociones y algunas habilidades, fuertemente reducidas a los contenidos programáticos. Precisamente, al contrario: los nuevos planes y programas de estudio que México se dé en el tiempo deberán responder a la visión plena y humanística que plasma ahora con más precisión y contundencia en la revolución copernicana del Tercero Constitucional. Este cambio, fincado en los avances de la pedagogía, las neurociencias y el estudio del desarrollo comunitario y social ya está presente, disperso aquí y allá, en multitud de esfuerzos de un nutrido grupo de maestros mexicanos, académicos y activistas de la sociedad civil, de funcionarios federales y estatales. Es de esperarse que gradualmente se afiance como la orientación, no sólo normativa, sino también práctica del sistema educativo nacional.

Como se destaca en la discusión internacional, en el paso de entender el derecho humano a la educación centralmente como el derecho a aprender (Save the Children, 2013), la participación social es fundamental. Los padres y las organizaciones comunitarias y civiles, como apoyo natural y reconocido de los titulares del derecho –niños y jóvenes–, se convierten en agentes cruciales para el monitoreo, la colaboración y la rendición de cuentas requeridas por las garantías que son tarea de los titulares de las obligaciones, especialmente de las agencias estatales, de los funcionarios y de los servidores públicos en el aula que tienen atribuciones y nombramientos explícitos para la marcha del sistema educativo nacional.

Por ello, como ciudadanos mexicanos no podemos menos que aquilatar positivamente el potencial subyacente en la multicitada reforma al Artículo Tercero. El tercer párrafo debe leerse e interpretarse en la trama del resto del Artículo, de la Constitución y de las leyes, reglamentos, decretos y programas que le dan paso a la realidad, pero es claro que incluye una semilla de efecto exponencial, de largas y profundas ondas de expansión, al adoptar simultáneamente una visión de avanzada, tanto en legislación constitucional *per se* como en el avance decisivo en términos de ciencias de la educación y vanguardia pedagógica para reformular el sistema educativo mexicano.

Derecho a aprender: exigible y justiciable

El paso de la letra a la realidad es el tramo más complejo en la legislación constitucional referida a derechos humanos. Es evidente que la mera formulación, por más inspiradora que sea y por más claro que resulte su fraseo, requiere de un entramado reglamentario y de una eficiencia institucional que no deben obviarse. En su reflexión sobre el derecho a la educación en México, el recordado Pablo Latapí (2009), pionero de la propuesta de políticas públicas basadas en la investigación aplicada, identificó con lucidez el problema principal: sin referentes para exigir el derecho de los niños y sin mecanismos de certeza para el acceso a los tribunales, las disquisiciones sobre la validez y eficacia del Artículo Tercero tenían todavía un carácter hipotético, alejado de la pesada e inercial realidad que desmentía sus honrosos propósitos.

La reforma de 2013 al Artículo Tercero tiene muchas y profundas implicaciones: entre otras, destaca que el derecho humano a la educación en México se coloca más claramente en el orden de lo exigible y lo justiciable. Ahora se pueden establecer deberes de cumplimiento puntual con coherencia, y el orden democrático señalado por el Constituyente Permanente exige 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.

El derecho a la educación plasmado en esta reforma del Artículo Tercero establece características concretas: los niños y los jóvenes de México tienen derecho a disponer de los materiales y métodos educativos adecuados para alcanzar su máximo logro de aprendizaje; y otro tanto ocurre con los otros tres factores (infraestructura, gestión, idoneidad de los agentes educativos) que el texto constitucional marca. Es un avance conceptual de dimensiones históricas que conviene ponderar y llenar de experiencia en el disfrute legítimo del derecho a la educación.

Poniendo un ejemplo, ahora se puede exigir que la infraestructura educativa garantice el máximo logro de aprendizaje. Como garantía del Título Primero, la traducción inmediata es que *toda* infraestructura *siempre* garantice el máximo logro de aprendizaje de *todos y cada uno* de los educandos. Si, entonces, el Estado mexicano publica una norma de los requisitos de calidad en la infraestructura educativa, de aplicación a nivel nacional, como efecti-

vamente se hizo (INIFED, 2013), en tal caso, una comunidad concreta puede exigir a la autoridad (en este caso, la Secretaría de Educación del estado de la República de que se trate, principal responsable, y en sus facultades y atribuciones concurrentes, a la autoridad federal y la municipal) que la escuela de sus hijos cuente con instalaciones que cumplan dichos parámetros, como piso mínimo de lo que está contenido como garantía en el Artículo Tercero.

La negativa, omisión o retraso en el cumplimiento se convierte, por lo tanto, en materia litigable en tribunales, por la vía de una acción colectiva o por medio de una demanda de amparo. La Norma Máxima, que es la Constitución, se hace norma viva y efectiva cuando el juzgador se vea en la tarea de determinar el remedio proporcionado al incumplimiento de la garantía del derecho humano a aprender. Nada más concreto, nada más real, nada más efectivo para que la educación no se quede en aspiración vaga y vacua, sino que se atiendan con prontitud las condiciones de su ejercicio pleno. Se hace posible, así, la "perfección jurídica", es decir, la consideración y activación de sanciones y reparaciones impuestas ante el incumplimiento de la Norma, cerrando el círculo de la voluntad del Constituyente, con lo cual la defensa y promoción del derecho humano tiene consecuencias en la vida cotidiana de sus titulares.

En el ejemplo mencionado, si se cumplen los requisitos de evidencia y argumentación, el juzgador determinará que se complete la infraestructura de la escuela como marca la ley, con un apremio contundente por el riesgo de una violación sistemática y continuada del derecho humano de los niños que acuden a una escuela sin construcciones sólidas y seguras, como lamentablemente miles lo son todavía en nuestro país. La aspiración de que el derecho a la educación sea regularmente exigible y justiciable, que Latapí vislumbraba lejana, puede comenzar a hacerse realidad con la reforma de 2013 al Artículo Tercero.

Reordenamiento de prioridades, inclusión y equidad

La potencia expansiva de las garantías dota de coherencia la tarea educativa a cargo del Estado. Como debe reconocerse, la gradualidad en el cumplimiento de garantías es una condición de realismo, y más en nuestro país, donde las necesidades son tan hondas, la captura y corrupción en el sistema han sido tan dañinas y tan extensas, y las autoridades del Poder Ejecutivo apenas comienzan a dimensionar lo arduo y exigente de sus tareas.

Un pendiente de indispensable solución próxima deberá ser la cualificación del parámetro "máximo logro de aprendizaje". Se requiere, con urgencia, una estrecha colaboración entre los legisladores y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al que la misma reforma (*DOF*, 2013) crea como órgano constitucional autónomo, para que se puntualice cómo verificar el máximo logro de aprendizaje de los titulares del derecho, al igual que la composición mejor sustentada en evidencia que se halle para establecer cómo los cuatro componentes mencionados en el tercer párrafo del Artículo Tercero interactúan para la consecución de los resultados.

Las garantías constitucionales tienen una naturaleza universal en su adjudicación y una naturaleza particularizada y hasta individual en su cumplimiento efectivo. Ello es de la mayor relevancia, pues sin el necesario reordenamiento de prioridades y la focalización para la inclusión y la equidad en la trama de las tareas sustantivas del Estado, centralmente en sus agencias dedicadas a la educación pública en todos sus niveles y modalidades, se corre el riesgo de incumplir precisamente a quienes más requieren de la defensa y promoción de sus derechos. Así pues, no alcanza con la mejora generalizada en la marcha del sistema educativo nacional: el cumplimiento del mandato constitucional implicará tareas muy destacadas de compensación y de pertinencia para aquellas poblaciones tradicionalmente marginadas en el enfoque pasado de "oferta" de servicios escolares.

La recta comprensión y la puesta en marcha de las garantías del renovado Artículo Tercero exigen que se atienda con los mejores recursos disponibles y la plenitud de las atribuciones legales a aquéllos que han sido excluidos ya no del máximo, sino del mínimo logro de aprendizaje, simplemente a partir de las condiciones de partida: los hijos de jornaleros y otros migrantes, los niños de poblaciones pequeñas y dispersas, los discriminados y maltratados por su identidad étnica, su género o su condición de discapacidad, los estudiantes de las modalidades más frágiles, como la telesecundaria y el telebachillerato (INEE, 2016).

En el planteamiento garantista que ahora refleja el texto del Artículo Tercero, un pendiente mayúsculo corresponde a la vigilancia de los órganos especializados y a la vigorosa presencia de las organizaciones sociales para el monitoreo y la rendición de cuentas referidos al cumplimiento de las garantías. Hoy todavía las autoridades del Poder Ejecutivo federal y estatales resienten el emplazamiento que se les hace sobre su preparación, capacidad y

desempeño en las tareas de coordinación para que el servicio educativo esté al servicio del derecho a aprender y ya no más al servicio de sus intereses de impulso a su beneficio personal y sus carreras políticas.

La exigencia continuada, fundamentada e intensa, dirigida a los titulares de las obligaciones, especialmente a los de más alto rango y atribuciones, es un capítulo que apenas se va escribiendo, pero que con el empoderamiento de las familias y las comunidades, así como con la profesionalización de las organizaciones de sociedad civil –como recientemente reconoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015)–, avanza para completar el cuadro de la "revolución copernicana" que tanto se requería para México.

Conclusiones: garantías del derecho a aprender

En este trabajo he sostenido que la reforma al Artículo Tercero de 2013 brinda un cambio de paradigma cuyas consecuencias apenas comienzan a verse. Es de máxima importancia favorecer el estudio y la reflexión de sus implicaciones, para lo cual esta obra colectiva brinda una oportunidad privilegiada. A mi juicio, el mejor homenaje que puede hacerse en el centenario del decreto que nos dio el Artículo Tercero es un esfuerzo por darle vigencia plena a su potencial actual, llevarlo a la efectividad, que es el sentido de toda norma, y especialmente de la Ley Fundamental.

La redacción reformada del Artículo Tercero 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. Los derechos humanos consagrados en la Constitución, cuando se precisan desde el enfoque de garantías, nos ponen delante de algunas de las mejores aspiraciones del ser humano: que lo pensado se realice, que lo legítimamente sancionado se cumpla, que lo debido se entregue.

La aspiración de toda Constitución también se corresponde, sin duda, con el contenido del derecho humano a aprender: el despliegue más completo de las propias facultades, el alcance de la mejor versión de sí mismo, en la máxima solidaridad de y para la comunidad circundante, la nación de la que somos miembros y la gran fraternidad de todos los pueblos de la Tierra.

Corresponde a la generación presente, a los que nos tocó vivir y pensar en el centenario del Artículo Tercero, dar un nuevo aliento a su intrínseca aspiración de justicia, no dejándola en un difuso futuro, sino concretándola en un presente de compromiso y dedicación por hacer efectivas garantías que hoy tienen ya una identificación certera y que marcan tareas ineludibles.

Referencias

Aragón, M. (jul-dic/2013). Dos problemas falsos y uno verdadero: "Neoconstitucionalismo", "garantismo" y aplicación judicial de la Constitución. México: cuestiones constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, *29*, 3-25. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n29/n29a1.pdf.

CPEUM (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 5 de febrero de 1857, 5 de febrero de 1917, *Diario Oficial*. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf.

CPEUM (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de enero de 2016, *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf.

CPR (1857). Constitución Política de la República, 12 de febrero de 1857. En M. Dublán y J. M. Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República, edición oficial, México, 1877* (pp. 384-399), tomo VIII. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/1857.pdf.

Decreto (1814). Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 22 de octubre de 1814. Versión facsimilar. México: Senado de la República, LXII Legislatura.

DIHR (2012). The Constitutional Protection of Human Rights. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de http://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/the_constitutional_protection_of_human_rights_en.pdf.

DOF (2011). Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011. México: Diario Oficial de la Federación.

DOF (2013). 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, 26 de febrero de 2013. México: Diario Oficial de la Federación.

Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

_____. (2011). Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 34, 15-53.

INEE (2016). Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos. Documento conceptual y metodológico. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

INIFED (2013). Norma Mexicana NMX-R-021-SCFI-2013. Escuelas–Calidad de la Infraestructura Educativa–Requisitos. México: Secretaría de Economía/Instituto Federal de Infraestructura Física Educativa. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de http://www.cievimac.com/pdf/nmx-r-021-scfi-2013.pdf.

Latapí, P. (enero-marzo/2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *14*(40), 255-287.

Save the Children (2013). *The Right to Learn. Community Participation in Improving Learning.* Wesport: Save the Children.

SCJN (22/mayo/2015). Tesis Aislada 1ª CLXIX/2015 10a, Derecho a la educación. Su efectividad se encuentra condicionada al cumplimiento de las diversas obligaciones impuestas tanto al Estado como a las Asociaciones Civiles. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 18, tomo I, 429. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEP (2011). Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica. México: Secretaría de Educación Pública.

Tomasevski, K. (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. *Right to Education Primers*, (3). Lund: Raoul Wallenberg Institute for Human Rights and Humanitarian Law.

UNESCO UIS/ Brookings (2013). *Toward Universal Learning. What Every Child Should Learn*. Learning Metrics Task Force, Report 1. Montreal/Washington, DC: UNESCO Institute for Statistics/ The Brookings Institution.

Desafío para los gobiernos locales: cumplir sus responsabilidades

María Teresa Aguilar Álvarez Castro[1]

Introducción

Las obligaciones impuestas al Estado por el actual Artículo 3° Constitucional implican desafíos muy importantes para los tres órdenes de gobierno. A partir de esto, los propósitos de este documento son: *i)* analizar las facultades que tienen las autoridades educativas locales en el aprendizaje que se da ya concretamente en la escuela, y *ii)* revisar si dichas autoridades han cumplido con algunas de las obligaciones establecidas a su cargo, que inciden directamente en el derecho a la educación de los niños y adolescentes en edad escolar.

El punto de partida y marco de referencia son los cuatro elementos que el propio Artículo 3° Constitucional ha establecido como medios para garantizar el máximo logro de aprendizaje:

1 Mexicanos Primero.

1) materiales y métodos educativos; 2) organización escolar; 3) infraestructura educativa, así como 4) idoneidad de docentes y directivos. En ese sentido, el análisis se hace desde el punto de vista jurídico, tomando a la educación como un derecho exigible, que es la forma en la que está establecida en nuestro marco constitucional y convencional.

El documento está dividido en cuatro apartados. En el primero se estudian las facultades en materia educativa de los municipios y se define lo que se entiende por autoridad educativa local, como la autoridad más próxima y con mayores facultades sobre lo que sucede en la escuela. En el segundo se analizan las facultades de los estados y, para el caso de la Ciudad de México, de la Secretaría de Educación Pública federal (SEP), a partir de la descentralización educativa. En el tercero se estudian: a) algunas de las facultades de las autoridades educativas locales que inciden en el aprendizaje, relacionadas a cada uno de los cuatro medios establecidos por el Artículo 3° Constitucional para garantizarlo, y b) el cumplimiento que aquéllas han dado a las obligaciones analizadas. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

La autoridad educativa con mayores responsabilidades en la escuela

De acuerdo con el texto actual del Artículo 3° de la Constitución federal (Const., 2016), 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; en términos constitucionales, si están logrando su máximo logro de aprendizaje. Si bien, el aprendizaje puede darse en cualquier ámbito de cada persona, del que trata el Artículo 3° Constitucional es el que sucede en la escuela. Entonces, para evaluar los retos y desafíos del cumplimiento de dicho Artículo, es importante irnos a donde el aprendizaje ocurre: en la comunidad escolar. Aunque la autoridad política y educativa más próxima –físicamente– de la escuela es el ayuntamiento de cada municipio, éste tiene pocas atribuciones y responsabilidades en materia educativa.

Facultades del municipio en la prestación de servicios educativos

A pesar de que el municipio tiene la posibilidad de prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad –de acuerdo a la Ley General de Educación (LGE, 2016, art. 15)–, casi la totalidad del servicio público educativo en el nivel básico es prestado directamente por el gobierno estatal. Existen, no obstante, contadas excepciones en el país de escuelas municipales. Además de esta facultad, la LGE establece la obligación del ayuntamiento de dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. Esta facultad, sin embargo, está ligada a la obligación del gobierno de cada entidad federativa de "promover la participación directa del ayuntamiento" para tal fin. Si bien, las leyes educativas limitan la participación del municipio a lo señalado con anterioridad, *es responsabilidad del ayuntamiento proveer a la escuela de los servicios públicos* que el Artículo 115 Constitucional les impone, como son:

- Agua potable
- Drenaje
- Alcantarillado
- Tratamiento y disposición de sus aguas residuales
- Alumbrado público
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
- Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito

Es así como la autoridad educativa más próxima, con mayores responsabilidades respecto a lo que sucede en las aulas y en la comunidad educativa escolar a nivel preescolar, primaria y secundaria es la de los estados.

La LGE define a la autoridad educativa local como el "ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa". En ese sentido, el primer responsable de lo que corresponde a las autoridades educativas locales es el gobernador de cada estado. Cabe hacer una distinción de lo siguiente: cuando hablamos de autoridades educativas locales incluimos a la SEP para el caso de la Ciudad de México, pues en esta entidad federativa los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial están a cargo de la Federa-

ción, por una disposición que se suponía transitoria desde la emisión de la LGE en 1993, pero que sigue vigente.[2]

Facultades de las autoridades educativas locales a partir de la descentralización

En 1992 inició en México un proceso de descentralización educativa en el que la Federación transfirió a los estados la mayoría de las responsabilidades educativas de educación básica y normal. Este proceso se plasmó, en un primer momento, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1992, y en acuerdos individuales entre la Federación y cada uno de los estados de la República.

Según el Acuerdo Nacional antes citado, las razones que dieron lugar a la descentralización de los servicios educativos de educación básica y normal fueron:

a) Consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo.
b) Propiciar las condiciones para un acercamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea.
c) Extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación.
d) Se había distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar.
e) La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no estaba siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad.
f) Prevalecía cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.
g) Agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado 70 años atrás.
h) Corregir el centralismo y cargas burocráticas excesivas del sistema educativo.

2 Artículo Cuarto Transitorio del Decreto mediante el cual se expide la Ley General de Educación (*DOF*, 13/jul/1993) y Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación (*DOF*, 11/sept/2013).

A partir de los acuerdos celebrados, correspondió a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos a los que la SEP había prestado los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, al igual que la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y la educación especial. En consecuencia, el Ejecutivo federal traspasó, y el respectivo gobierno estatal recibió los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles. Posteriormente, la LGE recogió lo pactado y estableció que *corresponde exclusivamente a los gobiernos locales prestar los servicios de educación inicial, básica y especial, así como la normal y demás para la formación de maestros*.

Si bien, la Federación tiene importantes atribuciones en materia educativa, entre las que se encuentra contribuir a su financiamiento en todo el país y determinar los planes y programas de estudio, *el mayor peso en la prestación concreta del servicio público educativo en cada escuela preescolar, primaria, secundaria y normal es responsabilidad de los gobiernos locales*.

Análisis de algunas de las facultades estatales que inciden en el aprendizaje

De acuerdo con el Artículo 3° Constitucional vigente, son cuatro los 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. Es pertinente, entonces, analizar algunas de las facultades y desafíos de las autoridades educativas locales en estos cuatro rubros.

Materiales y métodos educativos

A la Federación le corresponde determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para toda la República, con el propósito de formar maestros de educación básica, elaborar programas y mantenerlos actualizados, así como editar, en formatos accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos; del mismo modo, autorizar el uso de otros libros de texto para la educación preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, a las autoridades locales les corresponde:

i. Emitir opiniones sobre los planes y programas, al mismo tiempo que **proponer** a la SEP los **contenidos regionales** que se deban incluir en los planes y programas de estudio que conforman la educación básica, la normal y demás, para la formación de maestros de educación básica. Esta facultad incide directamente en los métodos educativos, pues se podría innovar en los planes y programas de estudio de la formación de maestros.
ii. **Editar libros** y producir otros materiales didácticos, **distintos** a los libros de texto gratuitos.

Existen escuelas públicas en México, sobre todo en el ámbito rural, en las que los únicos materiales educativos con los que cuentan los alumnos consisten en el libro de texto gratuito y el pizarrón. Incluso el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (INEGI, 2013) demuestra que **7%** de las escuelas censadas de todo el país **ni siquiera cuenta con pizarrón**. Limitar los materiales con los que se puede aprender a un pizarrón y los libros de texto gratuitos es, sin duda, violatorio al Artículo 3° Constitucional, pues con ellos, como material exclusivo, no puede darse el máximo logro de aprendizaje de cada uno de los niños y jóvenes de edad escolar en México. Esto se agrava en una realidad mundial tecnológica y globalizada como en la que se encuentran los niños y jóvenes de hoy, donde se requieren otras competencias diferentes a lo que se enseñaba hace décadas, y más aún si tomamos en consideración a la población escolar a la que, por su particular situación, le es imposible o muy difícil aprender mediante métodos tradicionales a través de un libro o un pizarrón.

Las entidades federativas, entonces, tienen un gran desafío para cumplir con lo que les impone la LGE respecto a su obligación de proveer materiales adicionales al libro de texto gratuito para alcanzar el máximo logro de aprendizaje de todos los niños y jóvenes en edad escolar. Si existen escuelas que sólo cuentan con textos gratuitos (provistos por la Federación) –y 26% de las escuelas generales no tienen siquiera una computadora funcional (57% en escuelas indígenas) (INEGI, 2013)– es porque los gobernadores no han cumplido con sus responsabilidades de completar y proveer de materiales adicionales para el aprendizaje en las aulas y en la escuela.

Organización escolar

La organización escolar es responsabilidad, en primer lugar, del director del plantel. De conformidad con el Acuerdo que establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Primarias (SEP, 1982), corresponde al director de la escuela una diversidad de funciones de organización que influyen directamente en el aprendizaje. Las obligaciones que impone a los directores ese acuerdo difícilmente pueden lograrse sin una persona que dedique la totalidad de su tiempo a estas tareas.

En México, 35.1% de las escuelas públicas de educación básica –que no son multigrado ni tienen sostenimiento del CONAFE– no tienen un director de tiempo completo.[3] Esto quiere decir que la persona encargada de la organización escolar también desempeña funciones docentes. A este respecto, son las autoridades locales las encargadas de proveer de personal directivo suficiente a las escuelas para lograr una organización escolar que alcance el máximo logro de aprendizaje. Pareciera que éste es un desafío que atiende más a una desorganización en las autoridades estatales encargadas de la administración del personal, que a un desafío de falta de personal o presupuestal. Lo anterior, debido a que en, por lo menos, 27 eventos diferentes de entrega de plazas a directores que han presenciado voluntarios de Mexicanos Primero como observadores certificados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), siempre se han encontrado a aspirantes que, tras resultar idóneos en el concurso, se quedan sin plazas y a la espera de alguna en las listas de prelación.

De manera presupuestaria, si se evitaran los pagos ilegales a personal comisionado al sindicato o a funciones administrativas fuera de la escuela con fondos para la nómina magisterial, también podrían tenerse recursos suficientes para el pago de estos directores encargados exclusivamente de la organización escolar. Nada más en el ciclo escolar 2015-2016 se ejercieron más de 500 millones de pesos para el pago del personal comisionado a tareas no educativas, a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).[4]

3 Elaboración propia de Mexicanos Primero con datos reportados por los centros escolares en el formato 911 para el ciclo escolar 2014-2015.

4 Cálculos propios de Mexicanos Primero con datos reportados de las nóminas estatales en el Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Se considera el personal adscrito a

Infraestructura educativa

En este rubro, las autoridades locales tienen un papel fundamental y un desafío mayúsculo, pues les toca la construcción y rehabilitación de las escuelas públicas. Es extensamente conocida la precariedad de infraestructura con la que cuentan muchas escuelas públicas de nuestro país, incluso ha sido uno de los reclamos más frecuentes tanto de padres de familia como de maestros.

El Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) demostró altos porcentajes de escuelas públicas del país que no tienen la infraestructura escolar mínima necesaria para que los niños aprendan y los maestros enseñen y/o cumplan con los mínimos requerimientos para que puedan desarrollarse en un ambiente de salubridad e higiene adecuados. La infraestructura escolar es un elemento que sigue abriendo las brechas entre los niños pertenecientes a zonas marginadas y los que no, como se demuestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Escuelas públicas sin servicios básicos, total y según nivel de marginación, 2013

	Número de escuelas	% de escuelas	% de escuelas en zonas de muy alta marginación	% de escuelas en zonas de muy baja marginación
Sin sanitarios	20 152	11%	43%	1%
Sin agua corriente (*)	55 101	31%	70%	4%
Sin drenaje (*)	81 718	46%	88%	5%
Sin pizarrón	14 444	7%	14%	4%
Sin electricidad	18 564	10%	26%	<1%

(*) Es responsabilidad del municipio.

Fuente: INEGI (2013), con grados de marginación establecidos por el CONEVAL.
Nota: no incluye los centros comunitarios con financiamiento del CONAFE.

centros de trabajo con categoría "AGS" o "AGD", los cuales concentran a personal comisionado a tareas sindicales o administrativas no educativas.

Si hablamos de infraestructura relacionada con los aprendizajes propios del siglo XXI, el CEMABE arrojó que 85% de las escuelas indígenas no cuenta con internet, y de las escuelas generales el porcentaje alcanzó 48%. Como frecuentemente sucede en nuestro país, esto no es un problema de falta de atribuciones o de mejoramiento de leyes. México cuenta con la Norma Mexicana NMX-R-021-SCFI-2013, titulada Escuelas–Calidad de la Infraestructura Física Educativa–Requisitos. En la elaboración de dicha norma participaron todos los institutos o secretarías locales de infraestructura educativa de los estados, por lo que ni siquiera es una norma que les sea ajena o impuesta desde el centro.

No se cuenta con datos sobre el porcentaje de escuelas que cumplen con los requisitos establecidos en esta norma, pero pareciera que casi ninguna o escasas excepciones cumplen con la totalidad de los estándares que en ella se establecen. Algunos elementos que instaura la Norma Mexicana NMX-R-021-SCFI, que nos hacen pensar lo anterior, son que toda escuela debe contar con:

- Estudios para la selección del terreno (uso compatible con programas de desarrollo urbano, que cumpla con requisitos establecidos de accesibilidad y servicios públicos, dimensión de m^2 por alumno, etcétera).
- Autorizaciones en materia de impacto ambiental.
- Proyecto de aire acondicionado que se apegue a lo establecido por las normas y recomendaciones de la American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers.
- Certificados de calidad y pruebas de calidad de los materiales y equipo.
- Proyecto de instalaciones hidráulicas y sanitarias que comprende: salidas y descargas por edificio, tipos de muebles sanitarios, tratamiento de aguas residuales.
- Instalaciones eléctricas con un dictamen de verificación.
- Iluminación diurna, y que la iluminación de las aulas y lugares de enseñanza provenga del lado izquierdo de los alumnos, preferentemente orientadas al norte.
- Mobiliario que debe "responder al análisis de los datos antropométricos y sus aplicaciones para el diseño de muebles escolares, de acuerdo con los diferentes grados de desarrollo humano" establecidos en otras normas.
- Instalaciones que deben limitar la ganancia de calor mediante evidencia documental.

- Circulaciones exteriores que protejan de la radiación directa o indirecta.

Ahora bien, si hablamos de infraestructura educativa incluyente, la Ley General de la Infraestructura Física Educativa establece que los centros escolares deben cumplir con requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia. De acuerdo al CEMABE, en el país únicamente 24% de los inmuebles que albergan escuelas públicas cuenta con rampas para personas en condición de discapacidad móvil, mientras que sólo 10% de los inmuebles de centros escolares tienen instalaciones sanitarias habilitadas para este sector de la comunidad escolar.

El concepto de infraestructura educativa incluyente abarca mucho más que el cumplimiento del deber de tener rampas, pero como lo señala el ICRE –Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal (Mexicanos Primero, 2016)–, es un elemento adecuado para medir el cumplimiento de las responsabilidades de los gobiernos por proporcionar centros escolares que cumplan con requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia. Si bien, la Federación cuenta con algunos programas para el mejoramiento de escuelas e infraestructura –que se enmarcan en su corresponsabilidad para el financiamiento de la educación–, la responsabilidad primaria corresponde a los estados.

Idoneidad de los docentes

Este rubro es el que más ha ocupado la discusión sobre la pertinencia o no de la última reforma al Artículo 3° Constitucional. Aunque los cuatro elementos constitucionales son indispensables para el máximo logro de aprendizaje, el factor más importante que define los resultados académicos que alcanzan los alumnos es la calidad de los maestros (Barber & Mourshed, 2007). Las discusiones hasta ahora sobre la idoneidad docente se han centrado en los concursos públicos para ingresar al servicio profesional docente y la obligatoriedad de las evaluaciones; sin embargo, en este estudio nos enfocaremos en la obligación de los gobiernos estatales de proporcionar maestros a los aspirantes en su formación inicial para lograr la idoneidad, esto es, la formación para poder llegar a ser maestros.

En México, las escuelas normales han sido las instituciones en las que se forma a los docentes para la educación básica. Hasta el 2015 los concur-

sos para ingresar al servicio profesional docente contemplaban únicamente plazas para personas que hubieran egresado de las normales. Entonces, su importancia es vital si tomamos en consideración que actualmente las escuelas normales públicas atienden a casi 80% de los aspirantes a maestros en el país (Mexicanos Primero, 2016). Un sistema lógico para medir si la formación inicial impartida por los estados es pertinente y adecuada es saber si los egresados de esa formación están logrando llegar a los puestos para los que fueron formados. A partir de la última reforma al Artículo 3° Constitucional, el ingreso al servicio docente se hace a través de concursos públicos, basados en perfiles determinados por las propias autoridades educativas locales (para educación media superior) y propuestos por ellas mismas a la SEP para educación básica (Congreso, 2013).

En los concursos de ingreso para el ciclo escolar 2015-2016 solamente 59% de los normalistas resultaron idóneos. Los resultados por estado pueden apreciarse en la Tabla 1:

Tabla 1. Postulantes (por porcentaje) en el concurso de ingreso al servicio profesional docente 2015-2016 graduados de las escuelas normales con resultados idóneos (CNSPD)

Estado	Porcentaje	Estado	Porcentaje
Aguascalientes	61.7%	Guanajuato	61%
Baja California	70.1%	Guerrero	32%
Baja California Sur	66.6%	Hidalgo	63.4%
Campeche	44.6%	Jalisco	63.9%
Chiapas	46.6%	México	67.1%
Chihuahua	73.3%	Michoacán	46.4%
Ciudad de México	66.3%	Morelos	43.3%
Coahuila	54.9%	Nayarit	48.4%
Colima	71.9%	Nuevo León	73.9%
Durango	57.5%	Oaxaca	47.2%

Continuación Tabla

Estado	Porcentaje	Estado	Porcentaje
Puebla	54.8%	Tabasco	36.6%
Querétaro	72.9%	Tamaulipas	55.6%
Quintana Roo	49.8%	Tlaxcala	51.2%
San Luis Potosí	55.9%	Veracruz	67.3%
Sinaloa	47.4%	Yucatán	52.5%
Sonora	59.6%	Zacatecas	74%

Fuente: Mexicanos Primero (2016).

Si tenemos diez estados de la República en los que ni siquiera la mitad de los egresados de las normales pueden resultar idóneos de acuerdo a los perfiles y parámetros de los concursos, 16 estados con niveles mediocres y sólo seis estados que superan 70%, es posible afirmar que, en general, la formación docente inicial encargada a los estados es un fracaso.

Reflexiones finales

1. El mayor peso en la prestación concreta del servicio público educativo en cada escuela es responsabilidad de los gobiernos locales.
2. El gran desafío desde la descentralización educativa de 1992 y, con mayor urgencia, desde la última reforma al Artículo 3° 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.
3. Las leyes y normas vigentes son claras acerca de la responsabilidad de los estados respecto a qué les toca proveer de los cuatro elementos que prevé el Artículo 3° Constitucional para el aprendizaje: métodos y materiales, organización escolar, infraestructura educativa e idoneidad de docentes y directivos. Por tanto, la justificación para no cumplir con sus responsabilidades no puede ser la deficiencia o precariedad del diseño legal.

4. El problema presupuestal que muchas veces se esgrime como una excusa para incumplir con las obligaciones estatales no siempre está justificado. Si se dejaran de desperdiciar recursos educativos en el pago a personal docente al que legalmente no debiera pagarse con recursos públicos, las autoridades educativas estatales podrían contar con mayores recursos para cubrir los desafíos aquí descritos. El principal rubro de gasto en materia educativa es el pago a la nómina magisterial (Mexicanos Primero, 2013), y el orden y buen manejo de la misma corresponde a los gobiernos de los estados, por ser éstos los patrones de todos los docentes de la educación básica.
5. La falta de presupuesto no ha impedido a países como Vietnam, cuyo ingreso per cápita es cinco veces menor al nuestro, alcanzar mejores resultados en el aprendizaje de sus niños de 15 años (OCDE, 2013). Por ejemplo, la diferencia entre ese país asiático y el nuestro en 2012 fue de 98 puntos en el área de matemáticas, de acuerdo al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). Si consideramos que en el área de matemáticas un año de escolaridad equivale a 40 puntos, esta diferencia representa que, en promedio, los niños mexicanos alcanzan casi dos años y medio de escolaridad menos que sus pares vietnamitas.
6. Es momento de que todos –alumnos, padres de familia, organizaciones sociales, organismos autónomos e incluso autoridades federales y municipales– exijamos a los gobernadores cuentas sobre su actuación u omisión en el cumplimiento de sus responsabilidades relacionadas con el derecho a aprender de los niños y jóvenes de sus estados. Si bien es cierto que hay gobiernos estatales que incumplen de manera más grave que otros, la realidad es que ninguno ha cumplido a cabalidad con las responsabilidades que las leyes encomiendan (Mexicanos Primero, 2016).

Referencias

Barber, M. & Mourshed, M. (2007). *How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top*. Londres: McKinsey & Co.

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (9/jul/1993). Ley General de Educación. *DOF*, 13 de julio de 1993. Versión vigente al 31 de julio de 2016 (LGE, 2016).

_____. (13/dic/2007). Ley General de la Infraestructura Física Educativa. *DOF*, 1 de febrero de 2008.

_____. (3/sept/2013). Ley General del Servicio Profesional Docente. *DOF*, 11 de septiembre de 2013 (LGSPD, 2013).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5/feb/1917). Versión vigente al 31 de julio de 2016. (Const. 2016).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE). Disponible en http://cemabe.inegi.org.mx. Consulta: julio de 2016.

Mexicanos Primero (2013). (Mal)gasto: Estado de la educación en México 2013. Disponible en http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/mal-gasto-2013. Consulta: julio de 2016.

_____. (2016). ICRE, Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal, 2016. Disponible en: http://www.mexicanosprimero.org/images/icre/ICRE_2016_E-Book.pdf. Consulta: julio de 2016.

OCDE (2013). PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do. Disponible en https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-I.pdf. Consulta: julio de 2016.

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Educación Pública, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y gobernadores de los 31 estados de la República Mexicana (18/mayo/1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federació*n, 19 de mayo de 1992. DOF.

Secretaría de Economía y otros (2013). Norma Mexicana NMX-R-021-SCFI-2013, Escuelas-Calidad de la Infraestructura Física Educativa Requisitos. Disponible en http://www.inifed.gob.mx/doc/normateca/mx/NMX-R-021%20Calidad%20de%20la%20INFE%20requisitos.pdf. Consulta: julio de 2016.

Secretaría de Educación Pública (26/nov/1982). Acuerdo que establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias. *DOF*, 7 de diciembre de 1982. Disponible en http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/1/images/acuerdo_96_organizacion_funcionamiento_escuelas_primarias.pdf. Consulta: julio de 2016.

Educación: experiencia de exigibilidad en la Ciudad de México

Nancy Carmona Arellano[1]
Francisco Javier Conde González[2]

Introducción

La conmemoración de los 100 años del Artículo 3º Constitucional obliga a una revisión crítica del paulatino reconocimiento del derecho humano a la educación en nuestro país, cuyas profundas desigualdades y asimetrías sociales mantienen vigentes los anhelos de una vida digna para grandes sectores de la población que, como en el contexto social que dio origen a la Constitución de 1917, todavía se encuentran excluidos de las promesas del desarrollo.

El presente artículo se compone de cinco apartados, en los que se desarrolla: *a)* la relevancia del derecho humano a la educación dado su carácter determinante en el ejercicio de otros derechos; *b)* la identificación del contenido, los componentes

1 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
2 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

esenciales y las principales características del derecho a la educación; *c)* el análisis de la trascendencia de la educación en derecho humanos, cuyos contenidos y estrategias posibilitan la construcción de personas capaces de asumirse como sujetos de derechos y defenderlos; *d)* la relevancia de los mecanismos de exigibilidad del derecho a la educación, entre ellos los organismos públicos de derechos humanos; y *e)* la documentación de un ejercicio de exigibilidad de este derecho en la Ciudad de México, con el propósito de visibilizar la incidencia que se puede lograr cuando confluyen personas organizadas y una respuesta institucional eficaz.

La importancia del derecho a la educación

El derecho humano a la educación es aquél con mayor potencial de expansión, dado que es un determinante para el ejercicio de otros derechos. El trabajo y los derechos derivados de éste, como la seguridad social, están fuera del alcance de quienes no han tenido educación (Kweitel & Ceriani, 2003, p. 203), o bien, son relegados al sector de la economía informal (Tomasevski, 2003, p. 10). Al mismo tiempo, los salarios bajos afectan el nivel de vida de las familias, su alimentación, las condiciones de su vivienda y su eventual protección en la vejez. Otros derechos, como la libertad de expresión, la libertad de asociación o el derecho a la participación, sólo adquieren significado cuando las personas son educadas. Igualmente, para las comunidades, la educación es un mecanismo que sirve para preservar y fortalecer su identidad cultural y lingüística (Provea, 2005, p. 3), por citar sólo algunos ejemplos.

La fuerza expansiva de la educación tiende a sintetizarse así: en la medida en que las personas se educan, demandan más educación y de mejor calidad. Esto es, cuanto más educada está una persona, también se incrementan sus posibilidades de satisfacer sus requerimientos en este campo y ella misma buscará que su descendencia, e incluso quienes la rodean, tengan más oportunidades de formación. Así pues, la sociedad en su conjunto experimentará un dinamismo creciente que demandará más educación, puesto que en todos los sectores poblacionales persiste la creencia de que conviene educarse para vivir mejor (Pacheco, 2003, pp. 19-20). Sin embargo, aunque puede servir para eliminar las desigualdades, la educación también puede preservarlas cuando solamente algunos sectores de la población tienen acceso a los servicios educativos.

En la práctica, aunque ya no se aprecia exclusión expresa en las políticas públicas y en las leyes, la educación está basada en generalidades que les sirven de fundamento, por lo que todavía quedan fuera de los sistemas educativos quienes no son ciudadanos de un país, y la identidad racial o étnica aún suele ser causa de discriminación en las escuelas. En este sentido, Tomasevski (2005) afirma:

> […] la segregación no se ha erradicado, sino que ha experimentado transformaciones. Los lindes de la pertenencia obedecen al poder adquisitivo, cuyo patente testimonio es el perfil racial de la segregación residencial y el auge de escuelas privadas en muchos países (p. 48).

En nuestro país, esta realidad tiene rostro. En palabras del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación: "las exclusiones de las oportunidades educativas en México tienen destinatarios muy precisos que se pueden resumir en una frase: las poblaciones pobres reciben una educación pobre" (Consejo de Derechos Humanos, 2010, p. 17).

El contenido del derecho a la educación

Los elementos básicos de un derecho deben entenderse como su significado o su esencia, es decir, todo aquello sin lo cual el derecho pierde su importancia (Comité DESC, 1998, p. 5). Los elementos básicos son universales, tanto porque todos los Estados deben cumplirlos, como porque todas las personas deben beneficiarse de ellos (Comité DESC, 1998, p. 6). Fons Coomans define tres elementos básicos, a saber:

i. La esencia misma del derecho a la educación es que no debe negarse a nadie. Implica *tener acceso a las instituciones de enseñanza pública existentes*, sin discriminación (Comité DESC, 1998, p. 6).
ii. *Beneficiarse de la enseñanza básica primaria*, no necesariamente en el aula, por lo que incluiría la educación básica para adultos, así como los procesos de alfabetización y la formación profesional básica (Comité DESC, 1998, pp. 6-7);

iii. *Libertad de escoger la educación sin interferencia del Estado o un tercero*, en particular, aunque no exclusivamente, en lo que se refiere a las convicciones religiosas (Comité DESC, 1998, p. 7).

Así pues, dado que estos tres elementos constituyen la esencia del derecho humano a la educación, la violación de uno o más de ellos significaría la pérdida de su valor intrínseco. Para dar cumplimiento a sus obligaciones deben tenerse en cuenta ciertas particularidades que son consideradas esenciales, a efectos de garantizar la educación en todas sus formas y niveles:

- *Disponibilidad*. Que se establezcan instituciones de enseñanza suficientes y se les dote de instalaciones sanitarias, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales, bibliotecas, servicios de información, y también que se desarrollen programas de enseñanza (Comité DESC, 1999, p. 4). Cuando es el Estado quien establece las instituciones educacionales, es también él quien debe financiarlas (Kweitel & Ceriani, 2003, p. 214).
- *Accesibilidad*. El acceso debe brindarse en tres dimensiones: respetando el principio de no discriminación, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas, y garantizando que los servicios educativos estén al alcance de todos sin importar su situación económica. La accesibilidad económica está ligada con la gratuidad de la educación pública, pero no únicamente (Kweitel & Ceriani, 2003, p. 215). Las condiciones económicas de una parte de la población le impiden acceder a la educación incluso si es gratuita, ello precisa la existencia de otros servicios, como la entrega de libros, la provisión de comedores escolares gratuitos, la implementación de un sistema de becas, entre otros (Kweitel & Ceriani, 2003, p. 216).
- *Aceptabilidad*. Los programas, métodos y formas de la educación deben ser de buena calidad y tener en cuenta variables como la diversidad cultural (Kweitel & Ceriani, 2003, p. 218). De acuerdo con la UNESCO (2008, p. 7), la calidad de la educación debe reunir las siguientes dimensiones: relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia. Es, por tanto, equívoco restringir su observación a los logros académicos de los estudiantes en pruebas estandarizadas (UNESCO, 2008, p. 39).

- *Adaptabilidad*. Se refiere a la necesidad de que el sistema educativo sea flexible para que le permita adaptarse a las transformaciones y necesidades sociales (Kweitel & Ceriani, 2003, p. 219).

A partir de estas características, las barreras que afectan la igualdad de oportunidades en la educación se pueden clasificar en: físicas, económicas, lingüísticas y culturales. Las primeras se refieren a instalaciones escolares inadecuadas que pueden excluir a algunos alumnos del sistema educativo, entre ellos, quienes viven en la pobreza, en zonas remotas o donde no existen escuelas, o que viven con discapacidad. No obstante, puede remediarse aproximando las escuelas a las comunidades, mediante mejoras a la infraestructura de transporte, así como la construcción y ampliación de establecimientos docentes en lugares con servicio deficiente (Consejo de Derechos Humanos, 2011, p. 16).

Las barreras económicas se relacionan con los costos directos e indirectos de la escolarización. Los gastos de matrícula y también las disparidades en las partidas presupuestales dedicadas a la educación contribuyen a la desigualdad de oportunidades para muchos estudiantes que reciben educación en escuelas con pocos recursos. Además, si bien se han hecho esfuerzos para mejorar el acceso a la enseñanza primaria gratuita, no son todavía suficientes los emprendidos en los niveles superiores de la educación, por consiguiente, los estudiantes con recursos limitados tienen pocas posibilidades de incorporarse a ellos (Consejo de Derechos Humanos, 2011, p. 17).

El último tipo de barreras, es decir, las lingüísticas y culturales, tienen que ver con la inexistencia de educación en lengua materna o en lenguas nativas como causa de exclusión (Consejo de Derechos Humanos, 2011, p. 18). Las políticas educativas deberían prestar más atención a la educación multilingüe; aunado a lo anterior, se ha demostrado que los niños aprenden mejor en su lengua materna (Consejo de Derechos Humanos, 2011, p. 19).

La educación en derechos humanos

En México, la reforma constitucional de 2011 también impactó el Artículo 3º, en cuyo texto se lee:

> La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, *el respeto a los derechos humanos* y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.[3]

Esta adición derivó en la obligación de todas las autoridades de promover los derechos humanos, y constituyó un paso muy importante para la construcción de una cultura del respeto y la exigencia de los derechos humanos (Rojas, 2015, p. 82).

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2006, p. 19) reconoce que, si bien la escuela no es el único espacio en que se forma a las personas en derechos humanos, sí tiene una responsabilidad ineludible en cuanto a promover y practicar sus principios. Entre los propósitos que se le reconocen a la educación, en los instrumentos internacionales de derechos humanos, se enlistan los siguientes: desarrollar la personalidad humana y el sentido de dignidad; fortalecer el respeto de los derechos humanos; capacitar a las personas para participar en sociedad; así como impulsar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre los grupos raciales, étnicos y religiosos.

La educación en derechos humanos puede concebirse como un proceso integral de adquisición de determinados conocimientos, habilidades y valores necesarios, con el fin de conocer, comprender y reivindicar los propios derechos. Implica recibir información sistemática, amplia y de buena calidad que permita a las personas: *a)* comprender los derechos humanos; *b)* respetar y proteger los derechos humanos de otras personas; y *c)* ejercitar valores, actitudes y conductas consecuentes con los derechos humanos (IIDH, 2002, p. 15). Vista en su integralidad, va más allá de un ejercicio en que baste un dominio satisfactorio del tema, sino que requiere el desarrollo de ciertas destrezas para promoverlos, defenderlos, aplicarlos en la vida cotidiana y fomentar el comportamiento necesario para respetarlos. Así pues, como aprendizaje, la educación en derechos humanos se encamina al desarrollo de valores, conocimientos y la capacidad crítica o política. Tal como se describe a continuación:

- *Área conceptual*. Para que una persona promueva y defienda los derechos humanos primero debe conocerlos (Gándara & Ruiz, 2006, p.

3 Las cursivas son propias.

25). La adquisición de estos conceptos permeará el lenguaje de la persona y le otorgará un marco referencial para comprender y organizar las significaciones que le otorga a la realidad (Magendzo, 1989).

- *Área valórico-actitudinal*. Los derechos humanos son el reflejo de un ideal colectivo basado en valores, como la solidaridad, la tolerancia, la participación, la igualdad y el respeto a la dignidad humana (Gándara & Ruiz, 2006, p. 22). Sin embargo, no es sólo toma de conciencia, sino la interiorización y aceptación de los principios que se relacionan con éstos (Magendzo, 1989).
- *Área política*. La educación en derechos humanos busca movilizar para la acción (Gándara & Ruiz, 2006, p. 25), pues se preocupa por construir un comportamiento activo que modifique los aspectos de la realidad que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En este sentido es que se afirma que no basta con garantizar el acceso a la escuela, sino que es necesario integrar todos los derechos humanos a la educación, al mismo tiempo que sus valores estén en la base de todos los sistemas educativos. La escuela, entonces, tiene un papel central en la construcción de competencias que permitan a todas las personas asumirse como sujetos de derechos y defenderlos. Desde la perspectiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2006, p. 19), ello sería la concreción del derecho a ser educado en derechos humanos.

La exigibilidad del derecho a la educación

A partir de la identificación del contenido y las características del derecho a la educación se puede valorar el avance en su cumplimiento y generar los mecanismos para su exigencia. Paradójicamente, estos mecanismos podrán ser utilizados por la sociedad, en la medida en que la educación en derechos humanos le ayude a cobrar conciencia de su importancia.

Serrano & Vázquez (s.f., p. 5) consideran que el reconocimiento declarativo de los derechos no asegura su ejercicio, sino que las obligaciones del Estado son lo que permite ponderarlo a partir de contextos, casos particulares, políticas públicas, leyes y, en general, toda conducta. Marini (2015, p. 16) señala que la noción de garantía hace referencia a mecanismos o dispositivos que aseguran la efectividad de un derecho, volviéndolo operable, ejecutable

y exigible. En este mismo sentido, Latapí (2009, pp. 255-287) considera que la exigibilidad incluye medidas "de carácter legislativo, político, administrativo o social, conducentes a hacer eficaz un derecho." Para Cisternas (2010, pp. 41-57), la exigibilidad es la facultad de demandar el respeto y garantía del derecho fundamental a los sujetos obligados, y en caso de que se incumpla por acción u omisión esta obligación, se sancione de acuerdo a lo dispuesto por la ley, buscando la restitución del derecho violado.

El Comité DESC (1998) señala que para determinar cuál es la mejor forma de dar eficacia a los derechos es necesario asegurar la justiciabilidad, teniendo en cuenta los medios que resultan más idóneos en cada país. Señala, además, que "el derecho a un recurso efectivo no debe interpretarse necesariamente en el sentido de que exige siempre un recurso judicial. Los recursos administrativos en muchos casos son adecuados" (p. 2). La accesibilidad, la asequibilidad, la rapidez y la eficacia deben ser las características de dichos recursos.

Así mismo, el Comité advierte que, respecto a las violaciones a los derechos civiles y políticos, generalmente se da por supuesto que es fundamental la existencia de recursos judiciales, pero no así en relación a los derechos económicos, sociales y culturales. Por ello, subraya que esta discrepancia no está justificada por la naturaleza de los derechos. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe fuera del ámbito jurisdiccional "sería arbitraria e incompatible con el principio de que los derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad" (Comité DESC, 1998, p. 3).

Ramírez (2016, p. 191) señala que al reconocer a los DESC como plenamente vinculantes y justiciables, el Estado y sus agentes tienen obligaciones específicas para su realización, en tanto que las personas, a título individual o colectivo, tienen derecho a presentar reclamos específicos ante instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales, frente a las cuales el Estado está obligado a responder por las acciones u omisiones imputadas a sus agentes.

Cisternas (2010, pp. 51-53) destaca la importancia de que los ordenamientos jurídicos nacionales establezcan recursos, como acciones de protección, para las personas cuyos derechos hayan sido conculcados. Sostiene que, incluso, cuando en el ámbito interno no se estableciera protección constitucional al derecho a la educación, se podrían invocar otros derechos, como la igualdad y la no discriminación, o se podría hacer uso de las legislaciones referidas a los

derechos de los grupos de población, en las que frecuentemente se establecen acciones judiciales o administrativas en casos de violación del derecho a la educación.

Marini (2015, p. 17), por su parte, destaca la importancia de las garantías que confían la protección de los derechos humanos a organismos públicos no jurisdiccionales, tales como las defensorías del pueblo o las comisiones de derechos humanos. En razón de ello, en la parte final de este artículo se documenta una práctica de exigibilidad del derecho a la educación media superior en la Ciudad de México impulsada por comunidades escolares, con la intervención directa de los jóvenes estudiantes.

Experiencia de exigibilidad en la Ciudad de México

Las instituciones nacionales o subnacionales de derechos humanos son instituciones públicas y autónomas de carácter administrativo. De acuerdo con los Principios de París, están facultadas para recibir y examinar denuncias relativas a situaciones específicas de vulneración a los derechos humanos que les presenten particulares, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otra organización representativa, ante las cuales podrán hallar soluciones amistosas, así como formular recomendaciones a las autoridades competentes y proponer modificaciones a la normatividad y prácticas administrativas cuando sean la causa de los obstáculos para que las personas ejerzan sus derechos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993, p. 7).

En el ámbito nacional, de acuerdo con el apartado B del Artículo 102 Constitucional, los organismos de protección de los derechos humanos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones que vulneren los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) forma parte del sistema no jurisdiccional de promoción y protección de los derechos humanos, cuya competencia se circunscribe a la Ciudad de México.

En octubre de 2015, la CDHDF emitió la Recomendación 12/2015, relativa a la afectación del derecho a la educación con relación a los principios de progresividad, no discriminación e interés superior de la infancia, por la construcción inconclusa de cuatro planteles del Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México (IEMS) (CDHDF, 2015). Esta Recomendación se derivó de la queja presentada por un estudiante que acudía a uno de es-

tos planteles, quien refirió tener un compañero con discapacidad motriz que enfrentaba múltiples obstáculos para acceder a las instalaciones, ya que la infraestructura escolar no le era accesible. La CDHDF acreditó que, mientras se realizaba la investigación, la vulneración al derecho a la educación no había cesado ni había sido resarcida, e integró su investigación mediante la solicitud de información a diversas autoridades, así como a la recopilación y consulta de documentos y visitas a planteles del IEMS.

Lo anterior permitió identificar que la construcción de los cuatro planteles del Instituto se encontraba inconclusa y que en todos ellos había instalaciones provisionales y deficientes; faltaba personal administrativo y docente para su adecuado funcionamiento; se carecía de accesos y ajustes razonables para personas con discapacidad motriz, como rampas y elevadores; había mobiliario incompleto y carencia de material didáctico. Deficiencias que, en su conjunto, impedían operar eficazmente el modelo educativo del IEMS e imposibilitaban responder a la creciente demanda de jóvenes que buscaban su inscripción en cada ciclo escolar.

A partir de un análisis del marco jurídico local, nacional e internacional relativo al derecho a la educación,[4] con énfasis en los principios de progresividad, no discriminación e interés superior de la infancia, la CDHDF probó la dilación de la consolidación integral (infraestructura, servicio, mobiliario, recursos humanos) en los planteles, determinando que se incumplieron "los compromisos para garantizar educación media superior, otorgar cobertura y acceso y ofrecer calidad educativa" (CDHDF, 2015, p. 29) para quienes demandan el servicio.

Así, se determinó que la Secretaría de Educación y el IEMS vulneraron el derecho a la educación, en perjuicio de los estudiantes, afectando la disponibilidad, la calidad e incluso la accesibilidad económica de los servicios educativos, ya que gran parte del estudiantado de estas escuelas está conformado por jóvenes en situación de vulnerabilidad y alto grado de marginación; situación a la que el IEMS ha buscado responder mediante la gestión del otorgamiento de becas para el transporte y materiales escolares. Al respecto, la CDHDF detectó que "el depósito del recurso económico no se realiza de forma constante y en tiempo, dejando en indefensión a las y los beneficiarios" (CDHDF, 2015, p. 31).

4 Por ejemplo, la CPEUM, la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Distrito Federal, la DUDH, el PIDESC, la CDN, la CEDAW, el Protocolo de San Salvador y la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

En relación con los presupuestos asignados para concluir las obras en los cuatro planteles, la CDHDF determinó que la información brindada por las autoridades "refleja ineficiencia y regresividad" (CDHDF, 2015, p. 39). Se identificó que la asignación presupuestal de gasto corriente se incrementó de 140 millones de pesos en el año 2001, a 824 millones de pesos en 2015; pero el recurso asignado no considera el capítulo de obra pública. Además, a partir de la revisión del presupuesto asignado al rubro de educación, se detectó que, entre 2009 y 2014, hubo un decremento significativo en las partidas destinadas a inversión (bienes muebles, inmuebles e intangibles), siendo un indicador de una inadecuada planificación en materia de políticas públicas tendientes a proporcionar servicios educativos en áreas de la ciudad donde habitan poblaciones que requieren dicho servicio.

Acreditadas las violaciones al derecho humano a la educación, la CDHDF recordó a la Secretaría de Educación del gobierno de la Ciudad de México y al IEMS, como instancias responsables de la vulneración del derecho a la educación: *i)* solicitar el presupuesto para consolidar, en el plazo de un año, todas las etapas de infraestructura y equipamiento de los planteles; *ii)* elaborar un diagnóstico participativo que identifique las necesidades materiales y de recursos humanos para atender cabalmente los objetivos del proyecto educativo relativos a infraestructura, equipamiento y personal; *iii)* implementar medidas compensatorias para los estudiantes, como asesorías, clases extra y otras; *iv)* analizar los procedimientos de contratación de personal docente y generar lineamientos que permitan cubrir oportunamente sus ausencias; e *v)* impulsar políticas públicas para que se apoye a los estudiantes del IEMS con útiles, libros de texto y materiales escolares de manera gratuita (CDHDF, 2015, pp. 48-50).

Este caso confirma las conclusiones del estudio sobre la exclusión en el sistema educativo mexicano, encabezado por Judith Zubieta (2015, p. 166), quien afirma que una mayor inclusión educativa sólo es posible mediante políticas públicas orientadas a abatir las dificultades que enfrentan grandes sectores de la población, dadas sus condiciones económicas y socioculturales de pobreza y marginación. Políticas que, en conjunto con el mejoramiento de los servicios educativos en sus aspectos de infraestructura, mobiliario, materiales didácticos, planes y programas de estudio, así como metodologías de enseñanza y aprendizaje, participación de las comunidades escolares, dignificación de la labor docente, apoyos para que los estudiantes se mantengan en la escuela y

mejoren su aprendizaje, entre otras, puedan generar escenarios propicios para garantía del derecho a la educación.

Conclusión

Es inobjetable la trascendencia del derecho a la educación para el avance democrático de la sociedad y para la consolidación de todo Estado que se precia de cumplir sus obligaciones de promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos. En México, la actual administración federal ha posicionado públicamente, como una de sus prioridades, la concreción de una reforma educativa ampliamente cuestionada que se ha buscado legitimar desde el discurso de la calidad y la evaluación docente. El presente artículo pretende contribuir al debate educativo contemporáneo desde un enfoque de derechos humanos en general y, específicamente, desde el derecho a la educación. A partir del análisis generado se puede concluir que:

a) El derecho humano a la educación tiene una fuerza expansiva para el ejercicio de otros derechos, pero los servicios educativos también pueden reproducir las profundas desigualdades sociales y brindar lógicas excluyentes que establecen barreras estructurales para los sectores de la población en situación de vulnerabilidad y discriminación.
b) El derecho a la educación ha alcanzado su máximo desarrollo normativo muy recientemente, y el Estado mexicano aún enfrenta grandes desafíos para alinear sus políticas educativas a los elementos básicos y a las características esenciales del derecho, de acuerdo a los estándares internacionales.
c) La educación en derechos humanos en México ha cobrado especial relevancia a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, la cual mandató a todas las autoridades la promoción de los derechos humanos y estableció como uno de los fines de la educación el respeto a tales derechos. Los fines, los contenidos y las estrategias didácticas de esta educación han de estar orientados a la construcción de personas y comunidades que se posicionen como sujetos de derechos, capaces de defenderlos y exigirlos.

d) La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y entre ellos el derecho a la educación, requiere de mecanismos y dispositivos eficaces para su exigilidad y justiciabilidad. Entre estos dispositivos, los organismos públicos de protección y promoción de derechos humanos tienen un rol fundamental de incidencia en las políticas educativas.
e) La visibilización de buenas prácticas de exigilidad y justiciabilidad del derecho a la educación alienta a la sociedad a reclamar su cabal cumplimiento, evidencia las acciones y omisiones estatales que lo vulneran, e insta a los organismos públicos de derechos humanos a cumplir su misión de protección y promoción del derecho en toda su amplitud e integralidad.

Referencias

Cisternas, M. S. (2010). El derecho a la educación: marco jurídico y justiciabilidad. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, *4*(2), 41-57.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 12/2015. Recuperado en septiembre de 2016 de http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2015/10/recomendacion-122015/.

Gándara, M. & Ruiz, I. (2006). Educación en y para los Derechos Humanos. En Autores varios, *Educación en Derechos Humanos. La universidad por la vigencia efectiva de los derechos humanos* (pp. 17-47). Caracas: Fundación Konrad Adenauer/Universidad Católica Andrés Bello.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002). I Informe Interamericano de Educación en Derechos Humanos. Desarrollo normativo. San José: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2006). Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en Derechos Humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad. San José: IIDH.

Kweitel, J. M. & Ceriani, P. (2003). El derecho a la educación. En V. Abramovich, M. J. Añón y Ch. Courtis (comps.), *Derechos sociales: Instrucciones de uso* (pp. 203-232). México: Fontamara.

Latapí, P. (ene-mar/2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *14*(40), 255-287.

Magendzo, A. (1989). Áreas de aprendizaje en derechos humanos y sus implicaciones en la metodología de enseñanza. En *Currículo, escuela y derechos humanos*. Santiago: Programa Interuniversitario en Educación.

Marini, V. (ene/2015). El derecho a la educación. Exigibilidad y justiciabilidad. *Seminario La Justiciabilidad de los Derechos Sociales*. Universidad de la Plata. Recuperado en septiembre de 2016 de http://www.academia.edu/10360958/Derecho_a_la_Educaci%C3%B3n_Exigibilidad_y_Justiciabilidad.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. (2008). *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y El Caribe*. Santiago: UNESCO.

Pacheco, F. A. (2003). La relación de la educación en derechos humanos con el derecho a la educación. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Serie Cuadernos pedagógicos).

Programa venezolano de educación-acción en derechos humanos (2005). Derecho humano a la educación. Marco teórico-metodológico básico. *Serie Aportes*, (14). Recuperado en octubre de 2016 de www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Educacion.pdf.

Ramírez, F. D. (2016). La necesidad de eliminar las categorías de derechos civiles y derechos sociales. *Métodhos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF*, *10*, 167-197.

Rojas, A. A. (2015). *Los derechos humanos en México*. México: Porrúa.

Serrano, S. & Vázquez, D. (s.f.). Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos. México: FLACSO. Recuperado en septiembre de 2016 de http://www.cjslp.gob.mx/SEMINARIO/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf.

Tomasevski, K. (2001). Human Rights Obligations: Making Education Available, Accesible, Aceptable and Adaptable. *Right to Education Primers*, (3). Gotemburgo: Development Cooperation Agency.

_____. (2003). Contenido y vigencia del derecho a la educación. *Cuadernos pedagógicos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Zubieta, J. *et al*. (2015). *Educación. Las paradojas de un sistema educativo excluyente. Encuesta Nacional de Educación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Instrumentos de derechos humanos

Asamblea General de las Naciones Unidas (1994). Resolución 48/134, Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. A/RES/48/134.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (29/sept/1998). Debate general: "El derecho a la educación (artículos 13 y 14 del Pacto)". El derecho a la educación como derecho humano: análisis de los aspectos fundamentales. E/C.12/1998/16.

_____. (3/dic/1998). Observación general No. 9: La aplicación interna del Pacto. E/C.12/1998/24.

_____. (1999). Observación general 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). E/C.12/1999/10.

Consejo de Derechos Humanos (2/jun/2010). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación Sr. Vernor Muñoz. Misión a México. A/HRC/14/25/Add.4.

_____. (18/abril/2011). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh. La promoción de la igualdad de oportunidades en la educación. A/HRC/17/29.



Educación en derechos humanos de personas adultas mayores

Yedidi Chávez Vásquez[1]

A lo largo de la historia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha sufrido diferentes reformas y la legislación en materia educativa no ha sido la excepción: el Artículo 3°, fundamento de la educación en México, también ha ido evolucionando para lograr satisfacer las necesidades que la sociedad exige y cumplir con los nuevos retos a los que se enfrenta el país. Una de las últimas reformas que, de manera transversal, afectó toda la legislación mexicana, fue la reforma a la CPEUM en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011. En ella, la materia educativa no fue la excepción, pues se reformó el Artículo 3°, incluyendo en el mismo el respeto a los derechos humanos y los planes de estudio en todos los niveles educativos se adecuaron para impartir una educación que inculcara el respeto y fomentara los derechos humanos.

1 Universidad Autónoma de Baja California.

Ahora bien, existe un grupo de nuestra sociedad que por la etapa que vive necesita de especial atención, ya que ha sido ignorado: las personas adultas mayores. Estudios arrojan que la esperanza de vida se ha incrementado con el paso de los años y ha crecido el sector de las personas adultas mayores a nivel nacional; por esto, se considera necesario incluir programas no sólo de derechos humanos, sino de educación en materia de derechos humanos de las personas adultas mayores en las políticas públicas relacionadas con el ámbito educativo, sensibilizando a quienes serán el futuro de México y educándolos en materia de respeto hacia los derechos humanos de las personas adultas mayores, incorporando programas educativos donde, según el grado y nivel escolar, se realicen actividades de convivencia con este sector social.

Asimismo, dentro de los programas para padres se deberá incluir no solamente educación referente a los derechos de los niños y adolescentes, sino también el respeto hacia los adultos mayores. El presente trabajo tiene por objeto brindar 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 incluir el tema en la educación en México, así como en los programas y las políticas públicas, en aras de sensibilizar y educar a todos los mexicanos con respecto a este sector social.

Antecedentes de los derechos de las personas adultas mayores en el sistema jurídico mexicano

Con el objetivo de brindar una educación en materia de derechos humanos de las personas adultas mayores, es necesario, primeramente, conocer cuáles son, así como definir sus alcances, para, de manera más específica, por medio de la educación, elevar el nivel de vida a través de la sensibilización de quienes conviven con las personas adultas mayores. La regulación jurídica de las personas adultas mayores dentro de nuestro país ha ido evolucionando muy particularmente; al respecto, podemos mencionar que en el año 1979 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se crea el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), órgano descentralizado para la senectud mexicana. Años más tarde, por decreto presidencial de fecha 17 de enero de 2002, se determinó que el INSEN fuera denominado Instituto Nacional del Adulto en Plenitud, término que no tardó en cambiar al publicarse la

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, donde actualmente se contempla como Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, órgano encargado de tutelar los derechos de este sector social. Es necesario hacer hincapié en que, a partir de ese momento es cuando se puede considerar que México cuenta con una legislación nacional creada específicamente para la protección de los derechos de las personas adultas mayores.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la principal norma jurídica dentro de nuestro país y en ella se consagran los derechos humanos que el Estado garantiza proteger a los ciudadanos. A nivel nacional, es la norma de más alto nivel jerárquico y de ahí es de donde emanan todas las demás legislaciones; es por eso que juega un papel importante dentro del tema. En el texto constitucional se encuentran consagrados derechos aplicables a toda persona, dentro de los cuales destacan el:

- Derecho a la salud
- Derecho de igualdad
- Derecho de participación política
- Derecho al trabajo
- Derecho al desarrollo
- Derecho a que se valore y reconozca su participación económica

Ahora bien, se habla de derechos aplicables de manera general, pero ésta no reconoce expresamente los derechos humanos de los adultos mayores. Es precisamente el Artículo 1 el que señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Es dentro de la ley secundaria, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, vigente desde el 25 de junio de 2002, donde aparece como objetivo primordial garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento.

Se vive una época de revolución en materia de derechos humanos en nuestro país, donde, dadas las recientes reformas, cambia el paradigma de nuestra Constitución, así como la manera de ver lo que para nosotros antes eran garantías individuales, ahora son nuestros derechos humanos; es el auge de los derechos humanos. Ahora bien, todos los seres humanos, por el simple hecho de serlo, tenemos, de manera inherente, esos derechos humanos reconoci-

dos. Se han formulado derechos específicos para grupos vulnerables, como es el caso de los niños y adolescentes, por cuya propia condición natural se consideró una manera especial de actuar en cuanto a sus derechos y que requieren mayor protección.

Y si los menores, por sus condiciones naturales, ameritan una especial atención, de igual manera las personas adultas mayores pertenecen a un grupo vulnerable, debido a sus condiciones naturales, que, si bien es cierto ya alcanzaron una madurez tanto física como mental –a diferencia de los niños–, también es cierto que, por la propia naturaleza de su avanzada edad, su cuerpo no les responde de la misma manera que a un adulto más joven. Por eso se considera necesario, al igual que a los menores de edad, brindarles una atención especial, que no se les ha otorgado al ser un sector completa y cruelmente olvidado de la sociedad mexicana.

Las personas adultas mayores enfrentan, entre otros, los siguientes problemas:

- Falta de protección y atención.
- Maltrato.
- Violación de sus derechos fundamentales.
- Falta de oportunidades para continuar su vida de manera productiva.
- Empobrecimiento progresivo: en su mayoría no cuentan con una pensión y jubilación, y cuando la tienen, resulta insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas.
- Restricción de su derecho a la salud por servicios médicos inadecuados e insuficientes.
- Exclusión social.
- Se encuentran en abandono.
- Falta de sensibilidad hacia ellos.

A este respecto, ¿qué mejor manera de combatir y mejorar la situación de las personas adultas mayores de nuestro país que a través de la educación? Es evidente que el porcentaje de adultos mayores está incrementando a un paso acelerado, sin tener ni la infraestructura ni la sensibilidad para con este sector. Es por eso que analizar las políticas públicas encaminadas a la protección de sus derechos constituye un punto de interés a tratar y evaluar.

Políticas públicas en materia de protección de las personas adultas mayores

En primer lugar, es necesario definir lo que es una política pública; por ésta se ha entendido siempre el programa que un gobierno desarrolla en función de un problema o situación determinados. Ahora bien, las políticas públicas son "la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad". Como se comentó en las leyes que fueron analizadas anteriormente, parte de ellas prevén la participación de los órganos encargados de la protección de los derechos de las personas adultas mayores en la realización de estas políticas públicas.

A raíz de la publicación de la Ley de los Derechos de los Adultos Mayores en el 2002, se creó el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores para afrontar los nuevos desafíos que supone la transición demográfica tendiente al envejecimiento de la población y, con el propósito de mejorar su calidad de vida, se establecieron cinco ejes rectores estratégicos en materia de políticas públicas, a saber:

I. Cultura del Envejecimiento
II. Envejecimiento Activo y Saludable
III. Seguridad Económica
IV. Protección Social
V. Derechos de las Personas Adultas Mayores

Desde su creación, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) ha impulsado acciones que fomentan el desarrollo integral, tales como: acciones en materia de cultura y envejecimiento, campañas de sensibilización social, campañas de difusión de los programas del INAPAM, jornadas informativas dirigidas a los adultos mayores, acciones en materia de envejecimiento activo y saludable, cultura física, Juegos Nacionales Deportivos y Culturales de las Personas Adultas Mayores, clubes de personas adultas mayores, servicios psicológicos, centros culturales, actividades socioculturales, proyecto *scout* adulto mayor, capacitación para el trabajo y ocupación del tiempo libre, turismo y recreación, educación para la salud, y muchas más. Todas ellas son las acciones a las que se compromete el Estado por medio del INAPAM, de cuyos beneficios y compromisos son acreedores los adultos mayores.

Plan Nacional de Desarrollo

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en su capítulo VI.2 México Incluyente, en su objetivo 2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente, en su estrategia 2.2.1 Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social (Gobierno de la República, 2013), se establece como línea de acción fortalecer a los actores sociales que promueven el desarrollo social de los grupos en situación de vulneración, encuadrando en la situación en la que se encuentran a las personas adultas mayores miembros de nuestra comunidad; y específicamente en su estrategia 2.2.2 Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población (Gobierno de la República, 2013), se establece como meta fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, a fin de garantizar su calidad de vida en los diferentes aspectos de su vida, como la salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social.

Ahora, ya claro el compromiso de salvaguardar los derechos de las personas adultas mayores en materia de educación, en el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 el compromiso es por una educación de calidad que forme jóvenes productivos y ricos en valores y cultura, como lo indica su objetivo 3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, mediante la línea de acción "fortalecer dentro de los planes y programas de estudio, la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media superior" (Gobierno de la República, 2013). Se abordan ambos objetivos de manera efectiva y se crean programas en materia de derechos humanos para la impartición en la educación básica, específicamente acerca de los derechos de los adultos mayores, con lo que se logrará, a largo plazo, una mejor cultura de protección y sensibilización con respecto a los adultos mayores. Así, una vez que los estudiantes del nivel básico lleguen a una edad adulta, el respeto y la protección se darán, de manera efectiva, en lo que toca a la obligación por parte de los miembros de la sociedad.

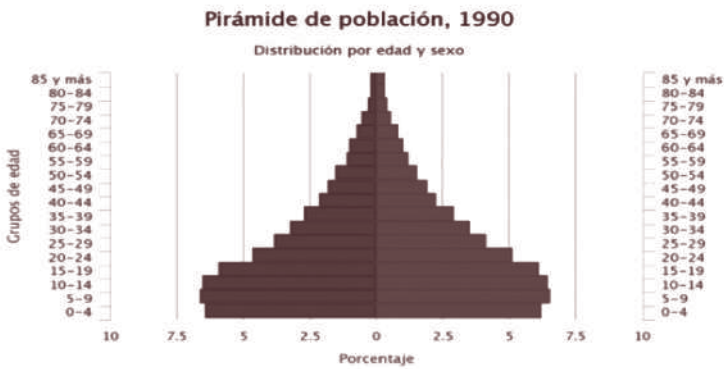
Personas adultas mayores

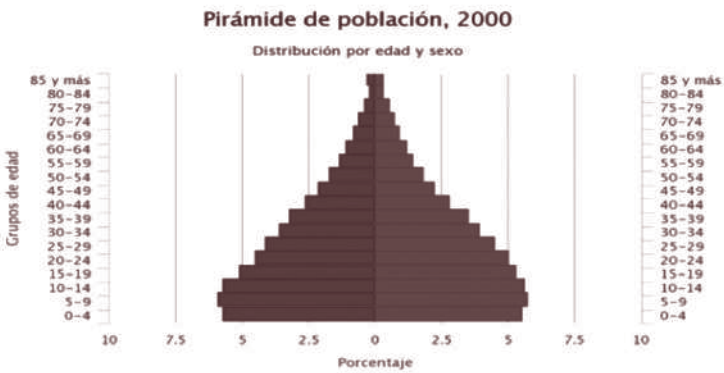
¿Quiénes son las personas adultas mayores? Antes de abordar el tema de la educación en derechos humanos de las personas adultas mayores, el Artículo

3°, en su fracción I de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, establece que se entenderá por "personas adultas mayores. Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional" (Unión, 2002). Hasta el día de hoy, hablar de los adultos mayores siempre ha significado hablar de minoría, pero actualmente, si observamos las pirámides poblacionales de las décadas pasadas (siguiente página), podemos darnos cuenta de que la mayoría de las personas eran niños pequeños en esos momentos, pero con el paso del tiempo y los avances en la medicina esa pirámide, poco a poco, se ha venido invirtiendo; en México, 10 de cada 100 mil habitantes tienen 60 años o más, pues el crecimiento de la población adulta mayor se ha ido incrementando a pasos agigantados, inclusive más que otros grupos sociales. Se estima que para el año 2030 habrá más adultos mayores que menores de 15 años, y para el año 2050, 30% de la población tendrá más de 60 años (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012).

Anteriormente, la figura de la persona adulta mayor había sido símbolo de respeto, conocimientos y tenía más consideración por parte de los más jóvenes, situación que también ha ido cambiando: se ha dejado ese respeto a un lado y muchos ven a las personas mayores como una carga. De acuerdo con el último Censo de Población, en México había 112 millones 336 mil 538 habitantes, de los cuales, 6 millones 939 mil eran adultos mayores de 65 años. Estos datos arrojados por el INEGI indican que en 2010 esa cifra representaba 6% de la población, pero para 2016 significaría 15%, según estimó el INEGI (s.f.). En nuestro país, los adultos de 60 a 84 años representan 40.7% de las personas más afectadas por alguna discapacidad, posiblemente generada por los cambios que conlleva la edad, según datos arrojados también por el INEGI (s.f.).


Pirámide de población, 1980
Distribución por edad y sexo
Grupos de edad
85 y más
80–84
75–79
70–74
65–69
60–64
55–59
50–54
45–49
40–44
35–39
30–34
25–29
20–24
15–19
10–14
5–9
0–4
10
7.5
5
2.5
0
Porcentaje
Hombres
Mujeres


Pirámide de población, 1990
Distribución por edad y sexo
Grupos de edad
85 y más
80–84
75–79
70–74
65–69
60–64
55–59
50–54
45–49
40–44
35–39
30–34
25–29
20–24
15–19
10–14
5–9
0–4
10
7.5
5
2.5
0
Porcentaje


Pirámide de población, 2000
Distribución por edad y sexo
Grupos de edad
85 y más
80–84
75–79
70–74
65–69
60–64
55–59
50–54
45–49
40–44
35–39
30–34
25–29
20–24
15–19
10–14
5–9
0–4
10
7.5
5
2.5
0
Porcentaje

En la representación del Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM) se evidencia que el país tardará 26 años en llegar a una tasa de envejecimiento de 15% (INEGI, s.f.). La investigadora de la División de Economía de la Universidad de Texas, Rebeca Wong, refirió al respecto que Estados Unidos tardó 69 años en pasar de 6 a 15%; expuso que el envejecimiento en México representa retos, pues éste se ha venido dando con un bajo nivel de desarrollo económico y social, con desigualdad, aunado a que las personas adultas mayores son sobrevivientes de altos niveles de enfermedades que existieron en la primera mitad del siglo pasado.

Artículo 3º Constitucional, sus alcances en materia de protección de las personas adultas mayores

¿Cuál es la relación que se cree guarda la educación en México con respecto a la situación de las personas adultas mayores y el acelerado crecimiento de este sector social? Es necesario inculcar, desde temprana edad, el sentido de agradecimiento y sensibilizar a los estudiantes hacia los adultos mayores integrantes de su familia, así como del círculo social al que pertenecen.

El tema central del presente trabajo es el Artículo 3° Constitucional y la necesidad de implementar programas educativos en materia de derechos humanos de las personas adultas mayores. El Estado tiene la obligación de velar por los intereses de la sociedad a la que presta su servicio y la satisfacción de la necesidad de la educación se plasma en el propio Artículo 3° de la Carta Magna de nuestro país: en su primer párrafo establece que "toda persona tiene derecho a recibir educación" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). El Estado será quien cumplirá con este derecho plasmado en la Constitución, pero no será cualquier tipo de educación, pues en su segundo párrafo se establece que ésta

> tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia (CPEUM, 1917).

Ahora se establece, explícitamente, dentro de la Carta Magna, la necesidad de inculcar el respeto a los derechos humanos en los educandos; de ahí la necesidad de inculcar ese respeto, pero no exclusivamente a los derechos humanos, de los cuales son acreedores como los derechos humanos de los niños y adolescentes, sino comenzar a concientizarlos con respecto a las obligaciones que tienen como miembros activos de la sociedad a la que pertenecen, desarrollando, al mismo tiempo, su derecho a la participación.

La efectiva protección de los derechos de las personas adultas mayores recae, como lo enuncia la ley de la materia en su Artículo 2°, fracción II "La familia de las personas adultas mayores vinculada por parentesco, de conformidad con lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos aplicables" (Unión, 2002); de ahí la importancia de implementar programas en materia de enseñanza de los derechos humanos de las personas adultas mayores, para que se lleve a cabo una efectiva protección y difundir cuáles son los derechos que éstas tienen en razón de su situación evolutiva. Al implementarse la difusión y enseñanza de los mismos, se siembra una cultura de protección hacia los más desprotegidos, en este caso los adultos mayores, integrantes de las familias de cada uno de los estudiantes a los que llegue la enseñanza y cultura de protección y respeto de los derechos humanos.

Para que la educación cumpla con su función, el Artículo 3° establece los criterios que orientarán la misma. En su fracción II establece que se "basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia", y en el inciso C de la fracción en comento se asienta que

> contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Ahora, ¿de qué manera contribuye la educación a una mejor convivencia humana? Los esfuerzos por mejorar la educación en México trajeron como resultado la última reforma, donde el Estado se comprometió a brindar una mejor educación a sus ciudadanos, porque la finalidad última es la misma que interesa a todos: formar hombres y mujeres de bien. Al incluir la educación de los derechos de personas adultas mayores se prevé un mejor trato y una

cultura de respeto para los miembros de la sociedad que están viviendo la última etapa de su vida.

Conclusiones

De lo antes expuesto en materia de protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores se analiza el panorama que se vive en nuestro país y la necesidad de brindar una atención especial a este sector social, víctima del no reconocimiento y la no protección a sus derechos fundamentales. Los estudios muestran que el crecimiento de adultos mayores en nuestro país se está dando a pasos agigantados y las pirámides poblacionales se han venido invirtiendo, siendo más los adultos mayores inclusive que los niños menores de 4 años; esto da como resultado la necesidad no sólo de implementar políticas públicas en materia de protección, sino de trabajar conjuntamente con el sector educativo para brindar conocimientos y herramientas hacía quienes serán el futuro de México. Actualmente se viven tiempos de reformas., las legislaciones se han modificado y tenemos, poco a poco, un sistema jurídico armonizado con la protección de los derechos humanos, pero no será hasta que se dé un cambio generacional cuando podamos afirmar que efectivamente somos una sociedad consciente y con conocimientos en materia de derechos humanos.

La educación en México juega un papel protagónico. La sociedad pone en manos del Estado la tarea de educar y formar las mentes de los líderes del mañana. Con la reforma constitucional que sufre el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado se compromete a brindar una educación de calidad, pero también una en la que se inculquen los derechos humanos; es ahí donde se considera necesario implementar no únicamente la educación en derechos humanos de los niños y adolescentes, sino concientizarlos con respecto a los derechos humanos de las personas adultas mayores y la obligación que tienen con quienes les brindaron cuidados y atenciones cuando pasaban por la primera etapa de sus vidas. Al formar ciudadanos conscientes y sensibles con conocimientos de sus derechos y obligaciones que, como sujetos de derecho, también tienen, se provocará el cambio generacional al que se hace referencia y tendremos una sociedad adulta con firmes lineamientos en materia de derechos humanos, por lo que las violaciones a los derechos humanos –se espera– serán menos.

Para terminar, se considera sumar esfuerzos con el sector educativo en aras de que se forme a la sociedad del futuro con un sentido de identidad y sensibilidad con quienes fueron sus progenitores, teniendo todas las herramientas para exigir el cumplimiento de sus derechos humanos y brindar protección en la medida de sus posibilidades.

Referencias

Comisión Nacional de los Derechos Humanos México (2012). *Derechos humanos, proyecto de vida y envejecimiento exitoso*. Mexico: Comisión Nacional de los Derechos Humanos México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Gobierno de la República (2013). *Plan de desarrollo nacional 2013-2018*. Recuperado el 26 de agosto del 2016, de http://pnd.gob.mx/.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s.f.). Recuperado el 13 de agosto del 2016 de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enasem/doc/enasem2013_09.pdf.

Unión, C. D. (2002). Ley de los derechos de las personas adultas mayores. México, D.F.

Repensar el Tercero Constitucional para el siglo xxi

Vicente Flores Meléndez[1]
Luis Gregorio Sosa Grajales[2]

Introducción

Pensar implica la capacidad de elaborar juicios o ideas con nuestra mente. Repensar consiste en reelaborar estas ideas o planteamientos, o generar nuevos juicios a partir de algo que previamente desarrollamos. Exige asimismo, una base de ideas, la cual puede ser nuestra o ajena, y conlleva ir más allá de un tiempo específico. También implica responsabilidad: la de aportar, enriquecer o incluso denostar, con miras a mejorar.

Los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representan una oportunidad ideal para analizar, evaluar, pero, sobre todo, para repensar las características, los elementos y la naturaleza misma de la norma superior de nuestro país en el siglo que corre. Repensar las posibilidades del apartado

1 Procuraduría General de la República.
2 Secretaría de Educación Pública.

constitucional relacionado con el tema educativo, el Artículo 3°, imprime un peso y un compromiso mayúsculos, debido a sus implicaciones sociales.

El presente artículo tiene el objetivo de repensar el Artículo 3° Constitucional frente al siglo XXI. A lo largo del mismo, discutimos las posibilidades de esta legislación ante la incertidumbre y el cambio permanente que caracterizan a nuestra época, hecho que se combina con las dinámicas propias que México ha experimentado desde 1917. Es, también, una invitación a la discusión de nuestros planteamientos, muchos de ellos deliberadamente redactados a nivel de propuesta para su análisis.

Ante todo, consideramos lo aquí plasmado como un área emergente de trabajo, tanto a nivel personal como para quien deseara retomarlo. Por tal razón, escribimos este artículo en un estilo desenfadado, similar al de un ensayo, con el fin de facilitar su revisión y discusión desde horizontes interdisciplinares, y no sólo desde una perspectiva jurídica o pedagógica. De igual forma, configuramos el texto de manera proactiva, evitando con ello premisas pesimistas, deterministas o deficitarias. Hemos dejado fuera deliberadamente temas políticos complejos (como la discusión por la reforma educativa de 2013), que en muchas ocasiones conducen a lugares comunes, respuestas cercanas a posturas grupales, partidarias o de interés, y poco abonan a lo que creemos debe ser una discusión conceptual y académica; pues de la misma forma que diseñar el Artículo 3° respondió a los retos y exigencias del México posrevolucionario, consideramos que repensar esta norma suprema nos obliga a visualizar un país para los próximos 100 años. Este desafío exige integrar a la pluralidad con flexibilidad y atentos al cambio, aun cuando nuestro texto sea sólo una propuesta.

Desde su origen, pensamos en el presente documento como una oportunidad para discutir los horizontes de esta legislación en una época marcada por las profundas, aceleradas y permanentes transformaciones sociales, pero rescatando y abonando nuestra propia identidad, nuestro devenir histórico y las conquistas de derechos, sobre todo en ámbitos tan estratégicos para nuestra sociedad como lo son la educación y el derecho.

De lo rígido a lo flexible: la crisis de lo permanente y el mundo contemporáneo

Asistimos a una era de cambio constante. Tratar de describir la dimensión e importancia de las transformaciones sociales, económicas, políticas y educativas que hemos vivido en apenas unos años resulta una labor por igual titánica como precaria; al momento de escribir estas líneas, se llevan a cabo una infinidad de situaciones y procesos que mañana redefinirán nociones establecidas. Ésa es la esencia de nuestra realidad: el cambio permanente, la construcción continua, la adaptabilidad y la metamorfosis social. Fenómenos actuales, tales como la revolución de la tecnología digital, la globalización, la generalización de la democracia y el capitalismo, el crecimiento demográfico y los flujos migratorios reproducen aceleradamente esta condición más allá de fronteras, espacios geográficos o grupos sociales. Sin embargo, esta mutación constante contrasta fuertemente con el *ethos* de nuestras sociedades, sus instituciones y las reglas que las sostienen.

Buena parte de nuestra definición social, advierte Gergen (2006), surgió de una etapa histórica posterior al Romanticismo europeo y como respuesta a la Revolución Industrial, el surgimiento de la democracia contemporánea y el capitalismo: la Modernidad. Caracterizada por su rigidez, pragmatismo y racionalidad, la Modernidad proponía una sociedad basada en reglas, nociones y conceptos permanentes o semipermanentes que organizaban la vida individual y colectiva en instituciones: familias, escuelas, empleos, religiones, gobiernos, ejércitos, naciones. Estos sistemas definidos, delimitables, incluso cuantificables, hicieron posible el desarrollo y el progreso de las sociedades occidentales hasta mediados del siglo xx. En adelante vino la debacle y para finales del siglo era evidente su desgaste. La crisis que produjo el declive modernista, sea posmoderna (Gergen, 2006) o hipermoderna (Lipovetsky, 2006), se caracteriza por un escenario de pugna y tensiones entre los lenguajes y perspectivas sociales de la Modernidad con las tendencias actuales que contradicen, deslegitiman o intentan suplir dichas nociones. Aun situándonos al margen de estas ideas, la existencia de una *crisis* en todos los ámbitos (tanto individuales como colectivos) es real y afecta también las disciplinas y ciencias que estudian a la sociedad (Gergen, 2006).

Lo anterior ha conducido a la existencia de puntos de vista casi siempre polarizados: por un lado, los que defienden férreamente lo *tradicional* (repre-

sentado por valores, principios, normas o ideologías establecidas en estadios previos de nuestra sociedad); por el otro lado, los que intentan adaptar, redefinir y/o reformar los principios, normas y valores sociales a la realidad contemporánea y su naturaleza de cambio permanente. Este contexto de pugna entre un paradigma dominante y perspectivas emergentes no es novedoso, lo que sí ha cambiado son sus consecuencias: la más destacable es la ausencia de marcos comunes de referencia, sistemas de conceptos y normas generalizadas (o al menos aceptadas por un amplio sector de la población) que ponen en riesgo los fundamentos, la cohesión y la estabilidad institucional de la sociedad (Gergen, 2006; Naím, 2015).

Análisis contemporáneos nos advierten el impacto de la crisis de las nociones modernistas y la subsecuente inestabilidad en ámbitos sociales diversos, desde la comunicación (Jarvis, 2014) hasta la política (Naím, 2013), incluso la educación misma (Pérez, 2009). En áreas como la psicología, la antropología o la sociología, el impacto de la crisis modernista lleva muchos años siendo objeto de estudio y cuantificaciones (García, 2004; Lipovetsky, 2006). La conclusión en la que coinciden muchos de estos análisis es que la *crisis de marcos referenciales* no sólo continúa agravándose, sino que se complejiza debido a las dinámicas del mundo contemporáneo, la interacción entre culturas y una regresión hacia soluciones rígidas, conservadoras o anticuadas que desentonan con el permanente cambio social.

Creemos que la solución, en este sentido, radica en entender el flujo y la dinámica actual como la *ruta clave* para solucionar los problemas contemporáneos. Esto significa reconocer el pluralismo, la diversidad, la multiplicidad de voces y la búsqueda de una inclusión generalizada no sólo como los ejes rectores de la sociedad actual, sino como sus mayores fortalezas. En detrimento por el hegemonismo de ideas y las soluciones uniformadoras que brindaba el modernismo radical (Gergen, 2006), debemos integrar, empoderar y encauzar aún más lo que nos hace diferentes como individuos pero que nos une como sociedad. El principal reto para llegar a esta meta consiste en flexibilizar sistemas de conceptos, marcos de referencia y normas generalizadas acordes al momento que vivimos, con la pauta para integrar los cambios que se produzcan mañana. El fin último al que debemos aspirar en el presente siglo es una sociedad más equitativa, diversa, plural y horizontal.

La flexibilidad que describimos es similar a las *actualizaciones* constantes que los dispositivos digitales reciben para funcionar al tope de sus capacida-

des. Este proceso de *actualización* deberá verse como una mejora continua y permanente, de la cual todos debemos ser partícipes. Sabemos, de antemano, que es un desafío mayúsculo. La división entre y dentro de las sociedades es, más que nunca, vigente. En buena medida, este fenómeno ha obtenido impulso por intereses, conveniencia o desconocimiento; como resultado, hemos visto un aumento en el nivel de expresiones (individuales y colectivas) de distinción, inflexión e intransigencia, las cuales, a su vez, generan más encono, resistencias e incluso violencia. Conviene no perder de vista, como la historia lo ha probado, que las sociedades nunca han obtenido resultados positivos al dividirlas. Creemos que en esta ocasión no es diferente.

El reto de transformar la realidad frente a los desafíos del presente siglo es más que nunca una responsabilidad inaplazable. La pugna entre paradigmas que hemos discutido nos obsequia un valioso aprendizaje: ningún constructo, pauta o normativa actual que pretenda ser colectiva deberá aspirar a la inflexibilidad, la inequidad y la división como propósito, menos si esta pauta se relacionará con un aspecto de relevancia social, como la educación. A continuación, profundizaremos en las implicaciones de esta afirmación.

De 1917 a 2017: una transición continua en México

Desde su establecimiento como nación independiente y soberana en el siglo XIX, México ha sorteado diversas pugnas políticas para definir una identidad nacional propia, conformar instituciones sólidas con carácter jurídico y establecer una norma suprema de Estado. La máxima expresión de esta búsqueda, alcanzada en plena justa revolucionaria por el Congreso Constituyente de 1916, se materializó en la Constitución Política de 1917. Como legislación suprema de nuestro país, esta normativa puso las bases para la edificación de un proyecto nacional basado en instituciones y sistemas, que otorgarían estabilidad a través de una organización jurídica y social. La Constitución de 1917 incorporaba, además, conquistas largamente buscadas por el pueblo mexicano, como la igualdad de garantías entre los ciudadanos, la no reelección, la libertad de prensa, la propiedad de la tierra, la protección de los trabajadores y, sobre todo, el derecho a una educación *popular* impartida por el Estado.

Y es que la búsqueda del pueblo mexicano por una educación popular (democrática, nacionalista, obligatoria, gratuita y laica) representó uno de los

principales clamores durante la pugna revolucionaria (Hernández, 2003). La conquista de este derecho social plasmado en el texto de 1917 significó un parteaguas histórico en términos educativos, al puntualizar las atribuciones reales y las responsabilidades del Estado mexicano en el rubro. México, entonces, apenas rebasaba los 14 millones de habitantes; su composición era predominantemente rural, con nula movilidad interna y poca comunicación entre sus habitantes, con serias carencias en los índices de prosperidad y salud, y altos niveles de analfabetismo entre la población (Tuirán & Quintanilla, 2012). Por si fuera poco, el estatus del país tras la Revolución era caótico: de muchas instituciones sociales, incluidos los centros escolares, prevalecían remanentes de infraestructura y capacidad operativa (Loyo, 2011).

Si bien la pauta que otorgó el Artículo 3° ayudó a sentar una base para impulsar un proyecto educativo posrevolucionario, dicho propósito no encontró un camino más o menos fortuito sino hasta 1921, con la formación de la Secretaría de Educación Pública (con José Vasconcelos al frente), institución que se encargó de regular (y que a la fecha sigue regulando) los esfuerzos y faenas en aras de la integración de un sistema educativo mexicano. La evolución histórica, demográfica, social y económica de nuestro país transformó, con el paso de los años, el 3° Constitucional, sin privarlo de su esencia revolucionaria y del anhelo de la educación *popular*. A los preceptos de laicidad del texto original se fueron sumando los principios de gratuidad, obligatoriedad, democracia, nacionalismo y apego al progreso científico, para posteriormente integrar términos más abstractos, como la calidad, la evaluación y el derecho a la educación. Un total de diez reformas –al menos en términos jurídicos–, mantuvo esta legislación como una norma de vanguardia, incluso llegado el siglo XXI. No obstante, más allá de estas adecuaciones realizadas al Artículo 3°, su naturaleza esencial (la lógica bajo la cual fue concebido en un periodo histórico determinado) se ha venido evidenciando debido a las complejas y aceleradas transformaciones de la sociedad, la educación y la pedagogía contemporánea.

Si sumamos a la metamorfosis que el fenómeno educativo ha vivido en las últimas décadas (hecho relacionado con el cambio paradigmático discutido en líneas previas), nuestro país es hoy una nación distinta de la que fue un siglo atrás: la población es ocho veces superior que al término de la Revolución, su composición es predominantemente urbana, diversa y móvil. A su vez, México se encuentra inscrito en un contexto global e interconectado, gracias a las características de su mercado y a las tecnologías digitales,

las cuales han configurado una población más abierta, plural, democrática y comunicada que nunca. Nuestro país también destaca como una de las 20 principales potencias económicas del planeta.

Como la mayoría de las sociedades del mundo, México enfrenta los desafíos de formar parte de un ámbito global, conectado y cambiante, combinado con sus propios dilemas domésticos, entre los que destacan asimetrías sociales, económicas, formativas, tecnológicas y de derechos humanos entre la población, especialmente entre los sectores más desfavorecidos. En otros casos, la misma condición de aceleración actual ha auspiciado el surgimiento de nuevas brechas, que catalizan la inequidad, la marginación y la desigualdad. Conjugado con las conquistas democráticas de los años recientes, nuestro país también ha experimentado un aumento en la participación ciudadana, en la toma activa de decisiones, en la libertad de expresión y en la defensa de los derechos humanos. Esto ha conducido a un clima político voluble, no visto en la historia reciente.

El escenario complejo que México experimenta en la segunda década del siglo XXI puede relacionarse fácilmente con la *crisis de marcos referenciales* que previamente abordamos. En un esfuerzo de fundar un Estado moderno y racional con solidez, fortaleza y organización, el modelo de nación en el que se fundó nuestro país estaba basado en instituciones, principios y reglas supremas (incluida la misma Constitución de 1917), que en el fondo pretendían funcionar como regímenes de control que permitieran la consolidación de un modelo de nación único, uniforme, estable y centralizado.[3] Esta pretensión por lograr un México de base, un modelo de nación *mainstream*, se intentó afianzar política y estructuralmente en buena parte del siglo XX; aunque la heterogeneidad propia de nuestro país (por no decir de nuestro mundo actual) hace que esta aspiración sea, más que nunca, irrealizable.

Hoy por hoy, México se caracteriza por ser una nación diversa, de singularidades culturales, lenguas y tradiciones múltiples, en flujo constante y plural. Si bien existe una noción generalizada de nuestro país que nos brinda identidad, arraigo y pertenencia, ésta no es tan dominante ni hegemónica como en décadas pasadas.[4] El proyecto de nación uniforme que en el fondo se aspiraba inte-

3 Esta búsqueda era también uno de los anhelos posrevolucionarios: la fundación de un proyecto nacionalista y único que apelaba a la unidad de la sociedad mexicana más allá de su diversidad característica.

4 Pues como sentencia Lipovetsky (2015), los referentes que previamente nos otorgaban adhesión grupal o que eran referencias de nuestra identidad, han perdido vigencia como elementos constitutivos de nuestra mismidad y otredad, gracias al consumo, la movilidad y la ligereza de referentes en los tiempos actuales.

grar a través de las instituciones y leyes de carácter modernista (como la misma Constitución de 1917) ha entrado en una pugna con el México de los cambios culturales, políticos y sociales de las últimas décadas. Para todos, la ausencia de un *marco referencial común* para integrar estas visiones resulta evidente.

En términos legales, a pesar de que las adecuaciones y reformas experimentadas en los artículos constitucionales los han puesto a la vanguardia en términos jurídicos y sociales, estas aproximaciones no alcanzan a capturar por completo la esencia del momento histórico actual y su naturaleza. El caso del Artículo 3° es emblemático de esta condición: su redacción, que agrupa buena parte de las necesidades y clamores educativos, no cubre en su totalidad las necesidades y los retos que México encara en el rubro; de igual forma, es abstracto en los mecanismos para integrar los veloces cambios que caracterizan a la sociedad y a la pedagogía contemporánea, donde falla al brindar responsabilidades sustantivas a otros actores políticos y sociales (además del Estado y sus instituciones) en la búsqueda del logro educativo. Este Artículo también refleja una fuerte inclinación por la educación obligatoria, descuidando o dejando en términos imprecisos aspectos relacionados con la educación superior, esquemas educativos emergentes, la ciencia, la producción del conocimiento o la calidad educativa.

La parcialidad de esta normativa respecto a los términos que intenta cubrir, o su nivel de abstracción sobre los resultados que debemos esperar en materia pedagógica y social, cuestiona los esfuerzos realizados por el Estado para garantizar una educación plena e integral de la población. Pues no basta solamente con consignar el derecho a la educación: es necesario instrumentarlo eficazmente para lograr su plena vigencia, garantizando con ello el desarrollo de las próximas generaciones y la estabilidad de México como país.

Sin pretender sonar alarmistas, creemos que la vigencia, e incluso la legitimidad del 3° Constitucional como norma suprema de las instituciones y del quehacer educativo se encuentran en un proceso de desgaste evidente (que para muchos podría llegar a tornarse riesgoso), el cual, de no atenderse de forma eficaz y coordinada, puede derivar en una crisis en términos jurídicos y educativos. Basta con cuestionarnos:

- ¿Está realmente la legislación a la par de los clamores de la sociedad mexicana del siglo XXI y de los acelerados procesos de cambio del mundo contemporáneo?

- ¿Qué otras adecuaciones o reformas son necesarias para que esta normativa responda al sentido de la época a la que asistimos?
- ¿Hasta cuándo deberemos continuar adaptando esta legislación a las necesidades existentes y al eventual surgimiento de nuevas?
- ¿Existe un punto de quiebre donde esta legislación ya no podrá continuar enriqueciéndose y resultará obsoleta?
- ¿Qué tanto limitaría a la educación nacional una eventual pérdida de legitimidad de la norma suprema que la rige?
- ¿Cómo nos estamos preparando para estos y otros desafíos?

Un análisis superficial y comedido puede conducirnos a lugares comunes, como la supresión total del Artículo 3° y la elaboración de una nueva normativa, adaptada a los retos y desafíos del presente siglo; desde otra perspectiva, se podría defender la eterna adaptación de esta norma suprema como una forma de reconocer nuestra herencia histórica. Creemos que ambas perspectivas, si bien tentadoras, son soluciones parciales, paliativos innecesarios, incluso riesgosos. La clave es repensar la legislación, no polarizar el debate en torno a ella.

Repensar el Artículo Tercero

A 100 años de su redacción, la Carta Magna incorpora, por igual, los clamores sociales, políticos y democráticos de la Revolución con las conquistas alcanzadas por nuestra sociedad durante todo el siglo XX y parte del XXI, tanto a nivel nacional como internacional. La Constitución Política redactada en 1917 representa un documento histórico invaluable que refleja la evolución de nuestro país en materia política, social, jurídica e, incluso, cultural. Los principios y artículos de la Constitución, incluido el Artículo 3º, como previamente destacamos, cumplen en apariencia teórica con todos los objetivos "de avanzada democrática", pues los ejes y preceptos que los sostienen son vanguardistas en su estructura constitucional, *ad hoc* a una teoría democrática y de protección de los derechos humanos. Allí radica la mayor virtud de esta legislación como norma suprema de la educación mexicana, y el motivo por el cual –en lo educativo y normativo– no debe tirarse por la borda.

Sin embargo, más allá de la fortaleza que le otorga su estructura, insistimos en que es en el fondo donde esta legislación presenta claroscuros

notables, los más graves relacionados con el nivel de alcance de aspectos pedagógicos, organizativos y operativos del Artículo 3°, mismos que se están haciendo más evidentes debido a lo acelerado de los tiempos actuales. La opción que hemos venido destacando puede dar cobertura a este reto: consiste en flexibilizar esta legislación de acuerdo a las necesidades presentes y futuras. Reflexionaremos sobre esto a continuación.

Debemos ir más allá del carácter limitativo del Artículo 3°

Un ejemplo para ilustrar el carácter limitativo del Artículo 3° nos lo otorga uno de los temas nodales del ámbito educativo actual: las *tecnologías digitales.* Si analizamos el logro educativo vinculado con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), resulta sencillo advertir lo rápido que evoluciona esta demanda en periodos relativamente cortos. Hace una década, por ejemplo, el impacto de las *tecnologías móviles* en el aprendizaje ni siquiera era materia de análisis; hoy, junto al *internet de las cosas* o los *massive open online courses (MOOCS)*, representa un horizonte pedagógico estratégico (Sosa, 2015) que pronto deberá incorporarse al logro educativo y, por ende, a una legislación en la materia.

Lo acelerado e imprevisible del avance tecnológico, sólo por citar un caso, brinda recargados bríos al cuestionamiento planteado sobre la capacidad del Artículo 3° para incorporar los cambios del presente y el futuro. A su vez, nos conduce a otras interrogantes sobre el impacto que estos vacíos pueden llegar a producir en la legislación. ¿Está realmente preparada esta normativa para seguir incluyendo más adecuaciones e incorporaciones? Conviene recordar que, por su importancia, el Artículo 3° no debe limitar el ejercicio del derecho a la educación ni de ningún otro derecho humano. El primer desafío para dar cobertura a este propósito radica en un tema que nos ocupó con antelación: flexibilizar la legislación a la lógica mutable del momento histórico al que asistimos. Los *tiempos líquidos* descritos por Bauman (2002) requieren, igualmente, conceptos dúctiles que puedan someterse al cambio constante, sin sufrir desgastes prematuros ni producir nuevas resistencias. Por esta razón, se requiere repensar el Artículo 3° desde un sentido enunciativo, no limitativo.

Dotar de esta capacidad, sin producir nuevos vacíos, carencias o ambigüedad en la terminología de esta legislación requerirá una visión holística y la reforma de elementos puntuales (como fue el caso de la evaluación educativa). Lo anterior conlleva otorgarle profundidad a todos los aspectos conceptuales

necesarios que permitan su amplia interpretación, confiriendo delimitaciones libertarias claras que lo hagan flexible. Humanizar el Artículo 3° será, en todo momento, el principio que deberá guiar la flexibilización de esta legislación y sus componentes, con el fin de incorporar el pluralismo, la diversidad, la multiplicidad de voces y la inclusión en su esencia. Profundicemos a continuación sobre esa posibilidad.

Debemos humanizar la ley y sus principios

Repensar un apartado tan trascendente para la vida social, económica y cultural de nuestro país como el Artículo 3° no debe dar lugar a la limitación del ejercicio propio del derecho humano a la educación, así como de la garantía real por parte del Estado mexicano de garantizar este principio entre sus ciudadanos. Lo que repensar y flexibilizar esta legislación sí deberá –ante todo– buscar es humanizar sus bases y principios (incluida la misma Ley General de la Educación), a través del involucramiento de actores sociales en la implementación de esta garantía, minimizando la burocratización de la educación, utilizando eficazmente las instituciones que integran el sistema educativo nacional y apostando (desde la misma norma constitucional) por mecanismos de ejecución de políticas educativas prontas y eficaces, de real impacto y mayor dinamismo, que permitan el acceso a la educación real, pronta y de calidad a todos aquellos individuos –sin importar si son nacionales o extranjeros– que se encuentren en territorio nacional, bajo un esquema de integración y no discriminación que vulnere su condición humana. Abundemos en estos puntos.

Involucrar y brindar responsabilidades sustantivas desde la ley a otros actores políticos y sociales (además del Estado y sus instituciones) para la búsqueda del derecho a la educación y del logro educativo no sólo representa una de las tendencias contemporáneas en materia de participación ciudadana en el gobierno y la educación, comporta también el escrutinio directo y la transparencia frente a la ciudadanía en las acciones que realice el Estado mexicano para garantizar lo propuesto en la ley. Este principio deberá llevar a un papel más activo (y directo) a ciudadanos, organizaciones, empresarios, grupos sociales, académicos o de investigación que el propuesto en la Ley General de la Educación.

Por su parte, minimizar la burocratización de la educación es un cometido al que se deberá aspirar definiendo aspectos conceptuales claros y

suficientes que permitan una interpretación eficaz de la pauta constitucional. Desde inicios de la década se advertía el impacto que la burocratización y administración excesiva representaba para las escuelas y el sistema educativo en México (OCDE, 2010), limitando y, en muchos casos, restringiendo el derecho a la educación de los ciudadanos. Humanizar el 3° Constitucional también implica que la norma no sea vista como el instrumento reglamentario por excelencia, del cual se desprenden más pautas y métodos de control vertical y racional. Repensar el Artículo 3º nos exhorta a ser menos administrativos y más humanos, desde la legislación hasta el salón de clases.

Esta acción también conmina a la mejora del sistema educativo desde sus instituciones, apostando por ampliar o redefinir su ámbito práctico, normativo y sus responsabilidades particulares. Creemos que dotar de mayor autonomía y margen de maniobra al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)[5] representa una conquista alcanzada que bien puede ampliarse a otros organismos, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) o la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) (por sólo citar algunos ejemplos). El fin último de esta autonomía institucional, de manera conjunta con la incorporación de actores sociales en la toma de decisiones, le otorgará al Estado mexicano la capacidad de instrumentar políticas educativas plurales, inclusivas y de mayor dinamismo.

Garantizar la educación como derecho fundamental y universal

La educación es uno de los derechos fundamentales y universales garantizados en múltiples instrumentos de carácter internacional, mismo que se encuentra en el plano más esencial de la persona como reconocimiento jurídico y social. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es uno de los instrumentos jurídicos más importantes –por su primicia y permanencia en el contexto garante de los derechos humanos– que arropa la educación como un derecho subjetivo y que, en ese carácter, se convierte en un derecho "humanizante", es decir, puede lograr una dualidad que pocos derechos

5 En la 9ª reforma al Artículo Tercero Constitucional, publicada en el *DOF* el 26-02-2013.

subjetivos poseen: la de ser instrumento de composición social como valor fundamental de un tejido plural en una democracia, y como derecho oponible a terceros a través de la concepción de elemento de dignificación de la persona para lograr el respeto pleno a los derechos humanos desde los cimientos legales y de Estado que proporciona el órgano encargado de la ejecución de tal derecho.

"La educación elemental y fundamental debe ser gratuita y obligatoria; la instrucción técnica profesional debe ser generalizada", versa armónica y profundamente el texto del artículo 26 de la DUDH, esto es, nos brinda las bases mínimas sobre las cuales la educación, como derecho subjetivo y política de Estado, debe asentarse. Este mismo artículo responde con puntualidad a la consolidación de un nuevo panorama global basado en objetivos y metas comunes que permitan el desarrollo libre de las naciones, a través de la educación como semillero de la paz y el respeto a los derechos humanos. Se enuncia de la siguiente manera:

> *Objetivos primarios de la educación* (enunciativos, mas no limitativos) → el pleno desarrollo de la persona humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos → favorece *la comprensión*, *la tolerancia* y *la amistad* entre todas las naciones y grupos étnicos. Se vincula con los propósitos de la ONU para el mantenimiento de la paz.[6]

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), en su artículo 13, reconoce ampliamente el derecho a la educación como un conjunto integral de condiciones *sine qua non* para la garantía estatal de la educación como derecho humano, el cual debe adoptar los principios más altos, consagrados no sólo por instrumentos internacionales y nacionales que permitan la paz y amistad entre todas las naciones, sino aquéllos que dignifiquen a la persona como un ser humano individual y social, y que permitan su libre desarrollo.

Se cita de manera textual y completa el primer párrafo del artículo 13 del instrumento referido, con la finalidad de no prescindir de elemento alguno que impida la interpretación jurídica y social de los principios y alcances del mismo:

6 Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

> **Artículo 13.-** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Resulta preciso señalar que no basta consignar el derecho a la educación, sino instrumentarlo de una manera integral, humana y objetiva que permita lograr su plena vigencia. La profesora Núñez Palacios (s.f.) encuadra, de manera acertada, la idea actual y vigente de lo que la educación debería ser y de lo que ésta debe proponer en una sociedad cambiante, a través de la siguiente afirmación:

> La evolución de la sociedad internacional conlleva una mayor participación en la toma de decisiones, la población frente al gobierno estatal cuenta con un conjunto de derechos que además de ser conocidos, deben ser exigidos y utilizados de la mejor manera […] una población con limitaciones educativas tiene también menores posibilidades de conocer y entender la forma como sus derechos se establecen en la realidad […] la educación es una expresión de la cultura de una sociedad y refleja los valores que la rigen […].[7]

Del análisis de las palabras de la investigadora Núñez Palacios pueden describirse múltiples y diversos escenarios jurídicos y sociales en el devenir de una interpretación amplia y garantista respecto del derecho a la educación en un Estado democrático. La educación debe entenderse, aplicarse e interpretarse por el Estado como un derecho *versus* la restricción de la libertad del desarrollo del individuo –del más íntimo al más externo (social)– que permita, a su vez, el modelo de ciudadanos democráticos con la más amplia posibilidad del ejercicio y acceso a los elementos esenciales educativos que den cabida y fomento a su formación plena.

7 Susana Núñez Palacios, profesora-investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana. El texto citado fue publicado en la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos.

Por otro lado, el desarrollo de los principios contemplados en la Constitución como el eje rector del derecho nacional –independientemente de los tratados internacionales y su jerarquía normativa– tiene un deber frente a la democracia como modelo garante y universal de los derechos humanos. Este deber se encuentra inscrito ya en el texto actual del Artículo 3° Constitucional, pero no así desarrollado de manera amplia con la máxima protección y garantía del mismo en la praxis como política estatal. La internacionalización de los Derechos Humanos, especialmente el derecho a la educación como derecho con garantía por el Estado, debe entablarse en los alcances del sistema democrático a partir de las condiciones sociales, culturales, económicas y, quizá, internacionales. El actual Artículo 3° Constitucional tan sólo refleja una idea incompleta de la garantía global de este derecho y, si bien enmarca muchas de las necesidades y principios del modelo democrático, no garantiza, plenamente, en el contexto social y jurídico, los principios descritos y analizados con anterioridad por la DUDH y el PDESC.

John Dewey defiende que el sistema educativo de una democracia se caracteriza porque sus centros de enseñanza mantienen un claro compromiso con la promoción de contenidos culturales y modalidades organizativas, los cuales contribuyen a la formación de personas comprometidas con valores y modelos democráticos de sociedad (Dewey, 1916). El objetivo de la educación como política de un Estado democrático se encauza a través de una modalidad de acción política mediante la obligación y tendencia a la reflexión y valoración de dimensiones sociales, políticas, económicas, culturales y morales de la sociedad.

¿Cómo la educación podría ser democrática? La democracia es un ideal político, jurídico y social que refleja, en su esencia, cómo debe ser la vida en sociedad; es decir, la educación representa un elemento esencial en la definición de un Estado democrático, pues decanta los valores reflejos de la democracia con el objetivo de constituir el supremo ideal de sociedad en elementos de valor relacionados con el modo de convivir entre los hombres.[8] La esencia de la democracia reside en la igualdad y la participación, de allí la necesidad, para una educación democrática, de ser una preparación para el ejercicio real de ella (Dewey, 1916). La educación como derecho subjetivo entraña en sí misma el objetivo de la enseñanza de la democracia, en cuyo deber y

8 Esta concepción se analiza a partir de la postura de Dewey respecto de la educación a través de la democracia como ideal.

fin último radica proporcionar –a los ciudadanos y "ciudadandos"–[9] las bases sólidas de conocimiento, coadyuvando a mantener, sin mayor restricción, su libre albedrío y a preservar la autenticidad de sus decisiones generales.

En síntesis, el hombre que nuestra educación tiene que formar es el hombre del desarrollo humanizado, inserto en una sociedad de cambios, que involucra, necesariamente, la cultura de la democracia. La educación debe ser una preparación para el ejercicio real de la democracia en el sentido amplio del concepto, el respeto a los derechos humanos, la educación para la paz, y la proyección de una formación integral de la persona para el mejor y más amplio desarrollo de la misma.

Conclusión

Somos conscientes de que, de entrada, algunos de los principios previamente destacados para incorporar el pluralismo, la diversidad y la inclusión como ejes rectores del Artículo 3° en el siglo XXI pueden incluso sonar utópicos. En 1917 es posible que también la legislación original y otros tantos artículos que la acompañaban en la Constitución Política sonasen como fantasías o ensoñaciones revolucionarias. En el ámbito práctico es mejor sugerir una idea al debate en pos de su mejora, reforzamiento o incluso su denostación. Es en este espacio donde situamos las líneas anteriores, pues consideramos que el universo de necesidades, creciente y mutable del siglo XXI no recompensa la inacción ni la pasividad. Si queremos garantizar una educación de calidad para todos aquéllos que se encuentren en nuestro territorio (tanto nacionales o extranjeros) bajo un esquema de integración, inclusión y respeto a su condición humana, debemos comenzar ya. La educación no es una dádiva, es el derecho fundamental.

La aplicación integral y amplia de los principios convencionales y constitucionales radicados en el sentido garantista del texto normativo actual debe acentuarse estrictamente en el desarrollo de los mecanismos de la política educativa del Estado mexicano, bajo la concepción democrática que permita el libre desarrollo del individuo bajo el esquema de libertad y participación

9 He decidido utilizar este término, más allá del corte académico del presente ensayo, como un término de referencia que engloba a toda la población menor de 18 años en una "formación" cívica que les permita poseer la calidad de ciudadanos que legalmente aún no ostentan.

que este modelo engloba. La garantía real del derecho a la educación para todos los individuos, al menos en el sentido de una política pública, debe ser un eje motriz de acción directa del Estado en la delimitación de los parámetros educativos en el texto constitucional (Artículo 3°), mas no en su limitación ni restricción. La razón: humanizar la ley y los principios; humanizar la administración. La democracia surge de una revolución ideológica y política, pero se mantiene viva y progresista a través de la educación.

Referencias

Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida*. España: Paidós.

Cámara de Diputados (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación Original. Recuperado el 21 de septiembre de 2016 de https://goo.gl/cw2iNB.

Dewey, J. (1916). *Democracia y educación*. España: Ediciones Morata.

García, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. España: Gedisa.

Gergen, K. (2006). *El yo saturado: dilemas de identidad en el mundo contemporáneo*. España: Paidós.

Hernández, R. (oct-dic/2003). Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional. *Hist. Mex.*, 67(2).

Hernández, S. (1994). De los privilegios y los cambios: antecedentes históricos del Artículo 3º Constitucional. En *Colección pedagógica universitaria* (pp. 265-289), no. 25-26. México: Universidad Veracruzana.

Jarvis, J. (2014). *Los grandes medios no ven individuos, sino fragmentos de masa*. Gestión.

_____. (2015). *El fin de los medios de comunicación de masas. ¿Cómo serán las noticias del futuro?* España: Paidós.

Lipovetsky, G. (2006). *La sociedad de la decepción*. España: Anagrama.

_____. (2015). *De la ligereza*. España: Anagrama.

Loyo, E. (2009). La Secretaría de Educación Pública y la educación popular en los años posrevolucionarios. En *La educación pública: patrimonio social de México* (pp. 3-40), tomo III. Legado, huellas y cambios. México: Fondo de Cultura Económica.

Loyo, A. (2011). Análisis de politica educativa. Un nuevo impulso. *RMIE*, *16*(50), 687-698. issn14056666.

Naím, M. (2013). *El fin del poder*. México: Debate.

Núñez P., S. (s.f.). Educación y derechos humanos: diversas posibilidades. En Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. Recuperado el 18 de septiembre de 2016 de https://goo.gl/j3hUpH.

OCDE (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Pérez, A. (2009). Competencias, conocimiento y currículum en la era de la información y de la incertidumbre. En *X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Conferencias magistrales* (pp. 219-238). México: COMIE.

Secretaría de Educación Pública (2016a). Ley General de Educación. Última reforma publicada en el *DOF,* 01-06-2016. Recuperado el 18 de septiembre de 2016 de https://goo.gl/egzgwZ.

_____. (2016b). *Reformas constitucionales por Artículo*. Recuperado el 21 de septiembre de 2016 de https://goo.gl/2Ae1Dd.

Sosa, L. (2015). *La educación móvil*. Recuperado el 22 de septiembre de 2016 de https://goo.gl/PpT056.

Tuirán, R. & Quintanilla, S. (2012). *90 años de educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Evolución constitucional del derecho a la educación

Víctor Manuel Collí Ek[1]

Introducción

El presente[2] es un estudio sobre la evolución constitucional del derecho a la educación en México. Al inscribirse en una obra dedicada a los 100 años de la Constitución mexicana, su perspectiva histórica es justamente el entendido fundamental de este derecho reconocido en el Artículo 3º Constitucional, durante la vigencia de nuestra Carta Magna, a partir de los elementos generados por el Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente, en cada uno de los cambios que este importante Artículo ha tenido. Para ello, se divide básicamente en tres partes: la primera abordará los principales temas discutidos en

1 Universidad Autónoma de Campeche.

2 El presente es un producto del proyecto de investigación: "La Suprema Corte y la defensa de los derechos en el nuevo paradigma jurisprudencial en México. Doctrina constitucional en serio", no. 23789, financiado por el PRODEP-SEP.

el Constituyente de 1916-1917, al diseñarse el primer contenido del Artículo 3º Constitucional; en seguida, en su segunda parte, se hará una exposición evolutiva de los diversos cambios constitucionales hechos a tal Artículo hasta la fecha;[3] en tercer lugar, tomando en consideración el último cambio fundamental al sistema educativo mexicano –febrero de 2013–, se analiza el desafío judicial a este novel sistema y la interpretación que la Suprema Corte, como tribunal constitucional, hizo de sus principales consecuencias.

Se trata de un estudio diseñado para ofrecer una visión sistemática del entendido constitucional del derecho a la educación en México, tal y como ha sido puesto en el Artículo 3º desde su origen hasta nuestros días, y para completar esta visión, exponer la doctrina constitucional de la Suprema Corte sobre las implicaciones del cambio más reciente al sistema educativo mexicano.

Constituyente de 1916-1917

La discusión del proyecto de Carranza sobre el Artículo 3º, relativo a la educación, ha sido calificada como uno de los debates estelares del Congreso Constituyente de 1916-1917; además, es el único Artículo que ameritaría la presencia del primer jefe del ejército constitucionalista en el recinto constituyente. Las ideas del revolucionario-constitucionalista, al final, serían modificadas, pero originalmente giraban sobre la gratuidad, la libertad y el laicismo en instituciones oficiales. El Artículo propuesto decía lo siguiente: "Artículo 3º. Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos" (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1916, p. 5). Los debates sobre la educación se van a dar en el Constituyente los días 11, 13, 14 y 16 de diciembre de 1916, realizados en términos generales en una pugna entre el modelo liberal, sugerido por Carranza, o el más restrictivo (de los llamados jacobinos), planteado por la Comisión del Constituyente. Al final, se daría una postura tendiente a ser intermedia. Veamos los textos.

3 Debemos indicar que omitimos tratar la reciente reforma del 29 de enero de 2016, porque, si bien reconocemos que alteró el contenido del 3º Constitucional, lo hizo de manera colateral, ya que no modificó términos sustanciales relativos al sistema educativo mexicano, sino únicamente cambió dada la referencia al término "Distrito Federal" –que estaba viendo extinguida su existencia– por la nueva denominación y naturaleza de la ahora "Ciudad de México".

En la sesión del 11 de diciembre se presentó el dictamen de la Comisión del Constituyente, que determinó modificar la propuesta del primer jefe, utilizando una forma rallante en la fórmula del Contrato Social de Rousseau, donde se afirmaba: "La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás" (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 366). Esta argumentación es utilizada para proscribir la intervención de la enseñanza religiosa en México de manera general, cambiando con ello el espíritu de la iniciativa carrancista:

> Es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a producir cierta deformación de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir un método gimnástico vicioso; en consecuencia, el estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 366).

Como consecuencia de la argumentación descrita, el dictamen originalmente propuesto por la Comisión del Constituyente decía:

> Art. 3º.- Habrá libertad de enseñanza; 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, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno.
>
> La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

Es fácil observar cómo la cláusula de laicismo resultaba más amplia en el dictamen, porque mientras en el proyecto carrancista se limitaba la enseñanza laica a los establecimientos públicos, el dictamen se volvía más radical al incluir los establecimientos particulares dentro de la enseñanza laica, e igualmente impedir impartir clase a los integrantes de alguna corporación religiosa. En esa misma sesión habría una intervención interesante del diputado Monzón, que para neutralizar el efecto que para él imponía el concepto de laicismo, introducía el concepto de "racional":

> Los miembros de la comisión de puntos constitucionales hemos formulado de común acuerdo el Artículo 3º de la Constitución reformada, como aparece en el dictamen relativo, y no hemos disentido sino en el empleo de una palabra, que precisamente es la capital en el asunto de referencia, porque es la que debe caracterizar la educación popular en el siglo XX. Esa palabra es el vocablo laico, empleado mañosamente en el siglo XIX, que yo propongo se substituya por el término **racional**, para expresar el espíritu de enseñanza en el presente siglo (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 367).

La discusión fue interesante y muy prolongada alrededor de las sesiones del 13, 14 y 16 de diciembre de 1916. En las primeras dos se llegaría a la conclusión de que la propuesta original era demasiado radical, por lo que al final del 14 se solicitaría cambiar por la que fuera finalmente aprobada. Diría el diputado Múgica al presentar el cambio el 16 de diciembre:

> En la sesión de antes de ayer, el sentido de la discusión fue éste: que el proyecto que toda la Cámara estaba conforme en aceptar, era el que contuviera los principios fundamentales del dictamen, es decir, en aceptar la enseñanza laica, tanto en las escuelas particulares como en las oficiales de instrucción primaria elemental y secundaria, con las restricciones que la comisión estableció; que no es más que el precepto que define la verdadera libertad de enseñanza, y la cual debería acomodarse en el artículo 27 o en otro lugar de la Constitución, donde cupiera. Que la comisión retiraría el concepto de que ninguna persona perteneciente a ninguna asociación religiosa pudiese impartir la enseñanza en alguna escuela (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 500).

En ese sentido, entonces, los cambios que darían la versión finalmente aceptada del Artículo 3º Constitucional serían prácticamente dos: la eliminación de la prohibición de impartir enseñanza para las personas pertenecientes a asociaciones religiosas –el que fue el tema de acuerdo para modificar y aceptar el dictamen– y la eliminación de la referencia a los mexicanos en la educación gratuita dada en los establecimientos públicos. El texto definitivamente aprobado por el Constituyente fue el siguiente:[4]

> Artículo 3º. 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 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 (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 530).

Reformas constitucionales

Educación socialista

Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 13 de diciembre de 1934, siendo presidente Lázaro Cárdenas, quien modificó los contenidos del Artículo 3º y 73. Ésta fue una propuesta al Congreso Constituyente por parte del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, la cual buscaba imprimir a la educación pública una naturaleza y propósitos socialistas a través de: dotarla de un contenido social y económico, al igual que monopolizarla para el Estado y uniformizarla en toda la República. No omitimos decir que las Comisiones del Constituyente modificaron, en su forma, esta iniciativa,

4 Aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra.

a fin de reafirmar los postulados de la misma. El Constituyente resumió bien el sentido anímico de la reforma:

> Lo que se requiere es que los niños formen su mente nutriéndose en la verdad hasta donde la ciencia contemporánea la posee, que reconozcan en lo que es cierto su realidad objetiva y en lo que es hipótesis o solución provisional ese carácter, pero sin que se habitúen a suplir con falsedades los inevitables vacíos del conocimiento (Cámara de Diputados, 2000, p. 316).

Para ello versaba sobre cuatro cuestiones: primera, el carácter socialista que la educación pública debería tener. Segunda, las disposiciones constitucionales definirían al Estado como el único capacitado para ejercer la función social educativa en los niveles de primaria, secundaria y normal, al igual que en todos los casos en que se tratara de educación para obreros y campesinos, excluyendo de esta característica "ciertos tipos de enseñanza como la universitaria o profesional, la de bellas artes, etcétera, que no encajan dentro de los rubros de primaria, secundaria o normal" (Cámara de Diputados, 2000, p. 311). Tercera, la federalización de la educación, con la inclusión de medidas constitucionales para coordinar y unificar el desarrollo de las actividades educativas en todo el país y distribuir el costo del servicio educativo entre los diversos órdenes de gobierno. Cuarta, la determinación de que la educación primaria sería obligatoria.

La reacción frente al mundo entre guerras

La segunda reforma al Artículo 3º Constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de diciembre de 1946, bajo la propuesta del presidente general de división Miguel Alemán Valdés. Esta modificación sólo afectó a dicho Artículo constitucional. En un ambiente histórico de posguerra y reaccionando a sus lamentables consecuencias, la reforma pretendió introducir una educación que buscaría desarrollar las facultades del ser humano, fomentara amor a la patria y la solidaridad internacional, al igual que, en cuanto a su forma, suprimiera la referencia a la educación socialista de sus postulados, ingresada por el cambio constitucional inmediatamente anterior. Así, encontramos en las discusiones del Poder Revisor de la Constitución lo siguiente:

> Las exigencias de la época en que vivimos, compensadoras de la gran desgracia que significó la guerra, vuelven indispensable a extender el sentimiento de la solidaridad en todos los campos de la acción humana, de modo especialísimo en el de la enseñanza, semillero donde las ideas sembradas en bien de la paz moral de las naciones y de los hombres darán sombra proficua a las generaciones del futuro.
>
> Si alguna vez a la democracia en el mundo se la vio en urgencia de escudarse detrás de la solidaridad humana en sus tres capitalísimas formas –la familia, la patria y la sociedad internacional–, fue en los presentes días en que los pueblos necesitan mantenerla por medio de la enseñanza y también de la virtud madura de la cultura en orden contra la anarquía y la libertad enfrente del despotismo (Cámara de Diputados, 2000, p. 406).

Con esta reforma se establecía una educación atenta a los siguientes lineamientos: 1) ajena a cualquier religión; 2) basada en el progreso científico; 3) en lucha contra: la ignorancia, la servidumbre, el fanatismo y los prejuicios; 4) de carácter nacional; 5) democrática; 6) con la finalidad de una mejor convivencia humana; 7) propia del Estado, donde los particulares pudieran impartir educación sólo con autorización expresa del poder público, además de estar sujetos a las condiciones que la ley estableciera sobre educación; 8) el Estado quedaba facultado para retirar el reconocimiento de la validez de estudios realizados en planteles particulares y la negativa o revocación para impartir educación por parte de los particulares, a pesar del argumento planteado sobre el estado de indefensión en que quedarían por no contar con recurso alguno para combatir dicha resolución;[5] y 9) se estableció que toda educación que fuera impartida por el Estado sería gratuita.

5 Como podemos observar de la intervención del senador Araujo: "Pero en lo que no estoy de acuerdo de ninguna manera es en privar, sin defensa previa, a los planteles particulares –que han dedicado todo su esfuerzo, su actividad, su capital y su energía a constituir instituciones con plena autorización y vigilancia del Estado–, arbitrariamente, en cualquier momento, de la autorización para funcionar, sin que tengan oportunidad de interponer recurso legal, ni juicio, ni defensa alguna" (Cámara de Diputados, 2000, p. 409).

Autonomía universitaria

La tercera modificación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 9 de junio de 1980, bajo la iniciativa del presidente José López Portillo, e igualmente que la anterior, sólo afectó a este Artículo. Formalmente hablando, fue una adición al 3º Constitucional, específicamente la fracción VIII, cambiando el número de la última fracción. Con ella se elevó a rango constitucional la autonomía universitaria y de los centros de estudio superior, dándoles la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. Encontramos en la iniciativa presidencial que:

> La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto (Cámara de Diputados, 2000, p. 419).

A la consecución de tales objetivos se decretó que podrían realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, según los principios de este Artículo y debiendo respetar la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y la discusión de ideas; de la misma manera, se les permitió fijar su planes y programas educativos, los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la facultad de administrar su patrimonio. Se hizo el señalamiento de que las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo se regularían de acuerdo al Artículo 123, apartado "A" Constitucional, y según la Ley Federal del Trabajo.

Separación Iglesia-Estado

La cuarta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 28 de enero de 1992, bajo la iniciativa del presidente Carlos Salinas de Gortari. Ésta fue una reforma sistémica, donde el fenómeno educativo respondió a una

filosofía más general introducida con este cambio. En ese sentido, formalmente afectó a los Artículos 3, 5, 24, 27 y 130. La modificación se dio, desde una visión amplia, dentro de una ola de transformaciones que fueron impulsadas por la administración salinista. En este caso, reconociendo el "profundo aprecio por sus creencias y costumbres religiosas" (Cámara de Diputados, 2000, p. 816) del pueblo mexicano, así como en la búsqueda de la modernización de la nación, se perseguía reconocer a todos los actores sociales mexicanos, dentro de los cuales estaban las iglesias.

En la consecución del objetivo anterior, la modificación en estudio quería dejar clara la diferencia entre Estado laico y la personalidad jurídica de las iglesias, a las que se les reconocería aquello como un elemento fundamental –reafirmando que este tema permanecería de interés social, por lo que el Estado seguiría teniendo un control sobre esta nueva conformación–, como se puede ver con otros elementos incluidos en el cambio: 1) la relación iglesias-propiedad; 2) la libertad de culto y manifestaciones públicas; 3) la situación jurídica de los ministros de culto, y 4) disposiciones en materia civil. En esta nueva realidad debemos, entonces, entender la modificación planteada a la educación.

En el ámbito educativo se puede observar un espíritu más integrador. En primer lugar, se mantiene incólume el principio laico e imparcial relativo a los credos religiosos de la educación impartida por el Estado. En esta nueva relación se eliminaría la prohibición de que las corporaciones religiosas y ministros de culto dedicados a actividades educativas intervinieran en planteles educativos de primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros y campesinos. Punto trascendente que deja ver el espíritu de cambio es aquél que indica que los planteles particulares deberían impartir educación con apego a los mismos fines y nuevos criterios constitucionales, pero ¿cuáles son éstos?; el más significativo: la no referencia a la educación laica en esas instituciones. Como se puede ver, se trata de un cambio profundo en esta modificación, visto desde la perspectiva histórica.

Constitucionalización del derecho a la educación

La quinta modificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 5 de marzo de 1993, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Este cambio afectó a los Artículos 3 y 31. Elemento trascendental del cambio constitucional en comento fue la aparición, a nivel constitucional, del dere-

cho a la educación. Encontramos en la iniciativa presidencial sobre este derecho lo que lee:

> Esta iniciativa de reforma busca precisar una garantía individual que se encuentra implícita, con cierta ambigüedad, en el artículo tercero, hoy vigente: la del acceso a la educación. A diferencia de los demás derechos organizados por la llamada parte dogmática de la Constitución, la educación no aparece como un mandato a la autoridad para que ejecute o permita que se efectúe una conducta determinada. Tampoco se señala quién es el beneficiario de la obligación que tiene el Estado. Así pues, conviene establecer explícitamente en el artículo tercero el derecho de los mexicanos a recibir educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos, que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación (Cámara de Diputados, 2000, p. 886).

En ese sentido se determinarían y ampliarían los sujetos de dicho derecho. Desde el ángulo de los depositarios, se extendería la obligatoriedad de la educación ahora para la preescolar, primaria y –aporte de la reforma– la secundaria. A partir de la perspectiva de los sujetos obligados, se establecería el deber de los padres de familia de hacer que sus hijos o pupilos acudan a las escuelas primaria y secundaria. De igual manera, se modificaría un elemento de la discusión del Constituyente pasado: el estado de indefensión de las escuelas particulares.

Obligación de la educación preescolar

La sexta reforma en materia educativa fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 12 de noviembre de 2002, bajo la presidencia de Vicente Fox Quesada. Esta modificación afectó a los Artículos 3 y 31. En el entendido de que la educación inicial es el primer paso de la formación temprana que permite a los niños una introducción adecuada al mundo intelectual, se impuso la responsabilidad del Estado de impartir esta educación, determinar los planes y programas de estudio, al igual que se determinó como obligatoria la educación preescolar. Así también se instituyó la obligación de los padres de hacer que sus hijos concurran a dicha educación.

En el dictamen de comisiones de la Cámara de Diputados se reconocía la carencia de este fenómeno en el sistema educativo mexicano, el cual, por un lado, se había concentrado en la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, y por el otro, se reconocía el desarrollo de servicios preescolares por parte del Estado. Sobre la necesidad de establecer la obligatoriedad de esta etapa educativa, encontramos en el dictamen de las comisiones respectivas de la Cámara de Senadores lo siguiente:

> La educación inicial sería entonces el paso primero de la formación temprana, para permitirle a los niños una adecuada introducción en el mundo intelectual. Recientes investigaciones realizadas en diversos países han demostrado que en esta etapa, que se da hasta los 3 años, los educandos deben desarrollar un conjunto de habilidades, hábitos, actividades y destrezas que les permitirán mejorar su desarrollo psicomotriz redundando ello en un niño más maduro, capaz de enfrentar su realidad de mejor manera. Asimismo los centros de atención temprana deberán impulsar el desarrollo de la parte afectiva y social que es fundamental para el equilibrio emocional del infante (Cámara de Diputados, 2002, p. 61).

Respeto a los derechos humanos

La séptima reforma en materia educativa se publicó el 10 de junio de 2011, bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. Por su complejidad, se modificaron diversos elementos constitucionales, como la denominación del Capítulo I del Título Primero y los Artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

El 2011 es un año de especial significación en la historia constitucional mexicana, particularmente el 10 de junio de 2011, con la reforma conocida como de derechos humanos. Ésta es una reforma trascendental del sistema constitucional mexicano, ya que modificó, sustancialmente, el entendimiento de aquéllos. Entre sus características más importantes encontramos: la creación de un bloque de constitucionalidad entre las disposiciones que se refieren a derechos humanos en nuestra Constitución y en tratados internacionales, siendo ésta una de las principales razones del cambio de denominación del Capítulo I del Título Primero; igualmente, se estableció un grupo de derechos humanos que no podrán ser suspendidos por el proceso contenido en el Artículo 29; se instauró el principio *pro homine* de defensa de los derechos humanos; se im-

primió en la Constitución mexicana la irradiación de los derechos humanos como principio de actuar de todo el sistema constitucional. En materia educativa se indicaría que la educación deberá fomentar el respeto a los derechos humanos (Collí, 2012).

Obligación de la educación media superior

La octava modificación al Artículo 3º Constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 9 de febrero de 2012, siendo presidente Felipe Calderón Hinojosa. En ella se reformaron los Artículos 3 y 31. Su objetivo principal fue elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, la que se instituye en el marco de la diversidad y flexibilidad que caracteriza a este nivel educativo, ajustándose a las necesidades regionales y locales, respetando las diferencias sociales, culturales y de enfoque. Esto último fue motivo de una doble reflexión en el seno de las discusiones de la reforma constitucional, como podemos observar en el dictamen de la Cámara de Diputados, al recibir las propuestas de modificación del Senado de la República:

> En este sentido, estas Colegisladoras hacen un pronunciamiento a los principales cambios hechos por el Senado de la República.
>
> 1. Se elimina la facultad de la autoridad educativa federal para determinar planes y programas de educación media superior.
>
> A este respecto, estas Comisiones Unidas manifestamos nuestro total acuerdo en atención a la diversidad de modalidades educativas que en ese nivel existen en nuestro país, así también, por el carácter federalista que debe establecerse en el ámbito educativo.
>
> La intención de mantener elementos comunes formativos que habían fundamentado la propuesta de la Cámara de Diputados, puede lograrse mediante el establecimiento de una base curricular común, complementándose con los elementos específicos definidos en cada modalidad, estas cuestiones habrán de precisarse en la Ley General de Educación y en los Acuerdos Secretariales correspondientes (Cámara de Diputados, 2012, p. 112).

De igual forma, se instauró el sistema nacional de bachillerato y, como ha resultado en las reformas anteriores, la obligación de los padres de hacer acudir a sus hijos o pupilos al mismo nivel educativo.

Instituir la educación como una exigencia supone –como dice el dictamen de la Cámara de Senadores– obligar a las diversas instancias de gobierno a constituir recursos presupuestarios, humanos, materiales e infraestructura para lograr que los mexicanos puedan acceder a la misma, y así no exista el pretexto, como el cupo, para truncar el disfrute de este derecho. Encontramos en el dictamen:

> Afortunadamente el nivel medio superior ofrece una variedad de posibilidades de formación para los jóvenes entre las que se encuentra la de convertirse en profesionales técnicos y con ello tener de entrada un oficio o carrera técnica, que se pueda traducir en un medio de subsistencia personal para el estudiante, sin menoscabo de poder más adelante seguir con la educación superior, ya sea licenciatura, maestría o doctorado (Cámara de Diputados, 2012, p. 81).

El párrafo pone sobre la mesa un tema pendiente: la educación superior como ventaja para el desarrollo democrático y personal.

Servicio Profesional Docente

La última reforma que ha tenido hasta la fecha el Artículo 3º Constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 26 de febrero de 2013 por el presidente Enrique Peña Nieto. En ella se modificaron los Artículos 3 y 73. Su punto principal es de tipo orgánico, pues a fin de mejorar el sistema educativo se creó el Servicio Profesional Docente, con el que igualmente se establecieron las bases del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. En ese sentido, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, dotándolo de las características de órgano público autónomo.

Punto importante, por tanto, es la profesionalización, por lo que se indicaría que el ingreso del personal docente y la promoción a cargos de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado se deberían realizar mediante concursos de oposición, a fin de garantizar la idoneidad de los conocimientos y las capacidades de

los integrantes. Este nuevo sistema afectaría los niveles obligatorios, esto es: preescolar, primaria, secundaria y medio superior. Al ser una reforma sistémica que implica el reacomodo de las atribuciones de los diversos órdenes de gobierno en la federación mexicana, se estableció una nueva concurrencia, con el propósito de lograr una mejora en la educación, en el marco de la inclusión y diversidad.

El nuevo sistema de educación de calidad a juicio. La evaluación docente

Como se ha visto en los últimos tiempos, el gran cambio constitucional que ha tenido el sistema educativo mexicano plasmado en el Artículo 3º Constitucional fue la reforma del 26 febrero de 2013, cuando, en el espíritu del Constituyente Permanente, se avanzó hacia un sistema educativo de calidad, teniendo como piedra angular la aparición del Sistema Profesional Docente, encargado de verificar la preparación y labor perfeccionada de los docentes. Los efectos de este cambio sustancial fueron desafiados ante el tribunal constitucional mexicano, esto es, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Vista la importancia del cambio constitucional y los nuevos aires que se respiran en materia de derechos humanos en México,[6] un desafío de tal naturaleza –que implica valorar los efectos de la reforma educativa en el marco de tales derechos, aunque sea de manera somera, dada la extensión del trabajo ahora presentado– no puede dejar de ser observado en un estudio que pretenda exponer cómo ha evolucionado el sistema educativo en México durante la vigencia de la Constitución General. En ese sentido, haremos una revisión del desafío judicial que se diera a los efectos de la reforma de febrero de 2013.

Los días 22, 23, 25 y 29 de junio de 2015, el Pleno de la Corte mexicana analizó y resolvió diversos asuntos[7] que tenían como punto de referencia la

6 He tenido la oportunidad de analizar el cambio de paradigma jurisprudencial y de defensa de derechos humanos en México, que tiene como punto de partida la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, y en cuyo desarrollo ha tenido una importante labor la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese sentido, ver a Collí (2015).

7 Entre otros, sirve de ejemplo lo resuelto en el Amparo en revisión 295/2014, donde fue ponente el ministro José Fernando Franco González Salas. Ver SCJN (2015). La paginación que se hace del engrose –o sentencia– líneas abajo es a partir de la versión electrónica indicada. De igual forma, las votaciones

legislación secundaria consecuente al cambio constitucional, en específico, el marco estudiado fue el siguiente: Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Como hemos dicho, el tema central de este grupo de asuntos fue la reforma educativa, la posible violación a derechos humanos en su institucionalización, específicamente la evaluación docente. En tal sentido, se abordaron los siguientes supuestos:

- Primero.[8] Se argumentaba que existía una vulneración a la estabilidad laboral, por la existencia de evaluaciones donde se determinaría, entre otras cosas, su permanencia en el Servicio Profesional Docente. Después de un extenso debate, que incluyó analizar la posibilidad de una restricción constitucional en este sentido, se determinó que las normas eran constitucionales,[9] no existía dicha restricción y debía hacerse un test de proporcionalidad en el caso concreto.[10]
- Segundo.[11] Se analizaba la posible afectación al principio de no retroactividad,[12] por un lado, relacionado con los efectos de las evaluaciones al personal docente, que de resultar negativas llevan a la separación del cargo y, por otro lado, aquellos casos que ya contaban con nombramiento definitivo o provisional, antes de las reformas educativas. En ese sentido, eran dos supuestos reconocidos: *i)* aquéllos con un nombramiento definitivo antes de la reforma, quienes al no alcanzar un resultado satisfactorio dentro de las tres evaluaciones, no serían separados, sino reubicados en otra área no docente, aunque si no se sometieran a dichas evaluaciones, sí serían cesados; *ii)* aquéllos que contaban con nombramiento provisional, quienes al no tener resultados satisfactorios en las tres evaluaciones, sí podrían ser separados del cargo. Lo que diría la Corte debía entenderse dentro

referidas se presentan a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones del pleno, en su fecha respectivamente indicada, que pueden ser consultadas en SCJN (s.f.).

8 Engrose, pp. 73-80. Todos los argumentos analizarían, desde diversos ángulos, los Artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus Artículos Octavo y Noveno transitorios.

9 Unanimidad de votos, sesión del 23 de junio, p. 61.

10 Mayoría de seis votos, sesión del 23 de junio, p. 75.

11 Engrose, pp. 80-91.

12 No aplicable por tratarse de la reglamentación de un contenido constitucional.

de los objetivos constitucionales de establecer un sistema educativo de calidad, lo que constituye un derecho humano de los educandos.[13]

- Tercero.[14] El nuevo sistema de evaluación del personal docente lesionaba la dignidad humana y un nivel de vida adecuado, por aceptarse perder el derecho a la estabilidad laboral, lo que implicaba una regresividad del goce de los derechos humanos.[15] Respondió la Corte que la separación del cargo se encuentra plenamente justificada, siendo precisamente el elemento de calidad de la educación, donde el educando es su principal benefactor, e igualmente el reconocimiento de que el derecho a la estabilidad no es absoluto, sino sometido a determinados factores, en este caso las evaluaciones, lo que hace entender dicha separación como justificada.
- Cuarto.[16] Se argumentaba que la reubicación o separación del cargo, al no obtener una nota satisfactoria en las tres evaluaciones realizadas por parte de los docentes, afectaba el derecho de audiencia; a lo que la Corte resolvió que, de una lectura integral de la normatividad, en vista de que previo a la emisión del acto privativo la autoridad educativa sigue un procedimiento en el que se observan las formalidades esenciales del procedimiento, aunado a que dicho dictamen no es definitivo porque existe posibilidad de ser recurrido, sí se cumplen con los requerimientos del derecho de audiencia.[17]
- Quinto.[18] Se argumentaba, igualmente, que afectaba la libertad de trabajo. Se resolvió que no; la medida está más bien dirigida a proteger la libertad laboral, porque resulta el medio para garantizar a la sociedad una educación de calidad. No se estaba impidiendo a los docentes desempeñar el trabajo que eligieran, sino una condición de permanencia. Igualmente, se subrayó que la libertad laboral no es absoluta, irrestricta e ilimitada.[19]

13 Unanimidad de votos a favor de la propuesta modificada, sesión del 25 de junio de 2015, p. 17.
14 Engrose, pp. 91-98.
15 Unanimidad de votos a favor de la propuesta, sesión del 25 de junio de 2015, p. 26.
16 Engrose, pp. 98-101.
17 Unanimidad a favor de la propuesta modificada del proyecto, sesión del 25 de junio de 2015, p. 61.
18 Engrose, pp. 101-104.
19 Unanimidad a favor del proyecto, sesión del 29 de junio de 2015, p. 8.

Conclusiones

Como se puede deducir de la lectura, el diseño constitucional de la educación en México sí ha logrado evolucionar desde su concepción originaria en 1917 hasta nuestros días. Las discusiones en el seno del Constituyente de 1916-1917 se dieron alrededor de dos modelos de educación para México: uno liberal, planteado por Venustiano Carranza, y otro más restrictivo. Al final, se aceptó un modelo laico, donde el Estado tuvo un papel fundamental en el sistema educativo, tanto de escuelas públicas como privadas, y ninguna corporación religiosa pudo establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

La línea incremental de cambio del modelo educativo mexicano a lo largo de estos 100 años de existencia se puede observar desde diversos ángulos. En primer lugar, uno de tipo ideológico: aquí vemos la reforma de 1934, anexando la dimensión laica, la socialista; la reforma de 1947, por su parte, como reacción a un mundo de posguerra, la cual introdujo la necesidad de que la educación se volviera humanista y fomentara la solidaridad internacional. Segundo, desde una perspectiva de sujetos involucrados: empezando con la reforma de 1980, se ratificó la necesidad de autogobierno de las universidades y centros de estudio superior; de igual manera, una evolución trascendente es la reforma de 1992, pues en un marco de cambio en las relaciones entre la Iglesia y el Estado se abrió el universo educativo para incluir que las corporaciones religiosas pudieran intervenir en planteles educativos en determinados niveles, siempre respetando los principios constitucionales.

Tercero, los cambios de la sociedad mexicana a través del tiempo, los nuevos requerimientos para un México más competitivo, harían necesarios dos movimientos: desde la estructura educativa, ir ampliando la obligatoriedad de la educación, al respecto, en 1934 se le dio esta determinación a la educación primaria, en 1993 a la secundaria, en 2002 a la preescolar, y en 2012 a la media superior; además, desde los sujetos encargados de impartir educación, su profesionalización y la búsqueda de la calidad con la reforma de 2013. El cuarto fue el marco trascendental o esquema de trasfondo que cualifica a la educación, esto es, la constitucionalización del derecho a la educación –que se daría en la reforma de 1993–; igual de importante fue dotar a este marco educativo, en términos paradigmáticos, de una dimensión de respeto a los derechos humanos, con la reforma de 2011.

Al poner en el centro de la discusión de la Suprema Corte la valoración constitucional del sistema de calidad educativa representada por las evaluaciones docentes, este tribunal resolvió que en su diseño actual es respetuoso de los derechos humanos, ya que protege la libertad y estabilidad laboral, el derecho de audiencia, la dignidad humana y un nivel de vida adecuado, en especial porque el eje de este sistema es, justamente, dicha calidad, cuya finalidad última es ofrecer un sistema que se traduzca en garantía de los derechos de los educandos.

Referencias

Cámara de Diputados (2000). *Derechos del pueblo mexicano*. En: Autor, LVII Legislatura, tomo I. México: Miguel Ángel Porrúa, 5a ed.

Cámara de Diputados (12/nov/2002). DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consignado en la página web de Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_153_DOF_12nov02.pdf.

Cámara de Diputados (8/feb/2012). DECRETO por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/203_DOF_08feb12.pdf.

Collí Ek, V. M. (2012). Improving Human Rights in Mexico: Constitutional Reforms, International Standards, and New Requirement for Judges. *Human Rights Brief*, *20*(1), 7-14. Disponible en http://digitalcommons.wcl.american.edu/hrbrief/vol20/iss1/2/.

_____. (2015). De la supremacía literal de la Constitución a la material en el nuevo paradigma jurisprudencial de defensa de derechos humanos en México. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 151-174. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_43166-1522-4-30.pdf?151109172731.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente (6/dic/1916). Congreso Constituyente y Constitución de 1917, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017. En: Autor, tomo I, (19). Disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/016.pdf.

Diario Oficial de la Federación (versiones virtuales), relativas a las reformas constitucionales analizadas:

Diario Oficial (13/dic/1934). En: Autor, tomo LXXXVII, (35). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_020_13dic34_ima.pdf.

Diario Oficial (30/dic/1946). En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf.

Diario Oficial (9/jun/1980). Primera Sección. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_092_09jun80_ima.pdf.

Diario Oficial (28/ene/1992). En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf.

Diario Oficial (5/mar/1993). En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_124_05mar93_ima.pdf.

Diario Oficial (12/nov/2002). En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_153_12nov02_ima.pdf.

Diario Oficial (10/jun/2011). DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera Sección. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf.

Diario Oficial (9/feb/2012). DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera Sección. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf.

Diario Oficial (26/feb/2013). 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. Primera Sección. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf.

Diario Oficial (29/ene/2016). 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. Edición Vespertina. En: Autor. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro (1987). Reedición conmemorativa del 70 aniversario de la reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo I.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2015). Amparo en revisión, Expediente 295/2014. En: Autor. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=165119.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (s.f.). Versiones taquigráficas de las sesiones del Pleno, de los días 22, 23, 25 y 29 de junio de 2015. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx.

Parte II. Principios constitucionales



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

1 Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco.

estado actual de su debate, mismo que se ha logrado gracias a la 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 ubican 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 principios constitucionales da cuenta del debate sobre la pertinencia y resignificación de los principios de laicidad, obligatoriedad, gratuidad, autonomía universitaria, entre otros, a partir del proyecto educativo nacional en el desarrollo de su historia y en el momento actual.

El capítulo inicial, denominado "Artículo Tercero: axiología pedagógica para la democracia" de José Bonifacio Barba Casillas, analiza los antecedentes, tanto coloniales como de los primeros decenios de la vida independiente de México, al igual que la evolución del Artículo 3º de 1917, con el propósito de mostrar que la axiología del Artículo se ha definido por las demandas sociales de cada transición de México. Argumenta que el conjunto de reformas, debidas tanto al uso presidencial de la Constitución como a las demandas sociales, ha originado orientaciones de una pedagogía política poseedora de elementos constantes y otros cambiantes. En la última parte del capítulo se expone una interpretación de los valores del Artículo Tercero y su legislación como base para el desarrollo moral autónomo en la escuela o, en otra forma, para la formación de ciudadanos participativos y críticos, agentes de la vida democrática. De manera particular, la última parte pretende delinear los principios de una teoría jurídica de la educación.

En el documento titulado "Artículo 3º: evolución y concepciones subyacentes (1934-2016)" de Dulce María Cabrera Hernández, Nancy Leticia Hernández Reyes y José Carbajal Romero se analizan las principales reformas y sus principios constitucionales, para dar cuenta de las actualizaciones y proponer las orientaciones y los ejes rectores de la educación en cada proyecto de gobierno. Los autores se proponen analizar las concepciones educativas que subyacen en las distintas versiones del Artículo 3º, hasta la incorporación del concepto de *calidad* como principio constitucional, pues proponen que este ejercicio de análisis discursivo e histórico ayudará a comprender de qué manera el estudio del Artículo 3º no sólo permite conocer su evolución, también comprender de qué manera se articula con el marco legal que rige el sistema educativo mexicano y sus principales directrices.

El trabajo de Jesús Adolfo Trujillo Holguín**,** Francisco Alberto Pérez Piñón y Guillermo Hernández Orozco, de nombre "Recuento histórico de las modificaciones al Tercero Constitucional", presenta un recorrido histórico a

través de las modificaciones constitucionales, identificando los momentos de continuidad y ruptura de los grandes proyectos ideológicos y educativos que marcaron el rumbo del sistema educativo nacional, agrupándolos en tres grandes periodos, propuestos por los autores: confrontación ideológica, expansión del sistema y neoliberal; a partir de lo cual realizan un balance y proponen una reflexión en torno a lo que consideran los retos del nuevo siglo, sosteniendo que la sociedad contemporánea demanda que los Estados democráticos construyan su marco normativo con una visión realista, de cara a las demandas que impone la modernidad, pero a la vez reclama que los diferentes actores sociales sean tomados en cuenta para alcanzar los grandes acuerdos nacionales, fundamentando las leyes en las necesidades reales de la población.

El capítulo de Felipe Gaytán Alcalá, "Educación, laicidad y libertad religiosa: frontera ciudadanos-creyentes", parte del análisis de las tensiones crecientes para permitir la participación de organizaciones religiosas en los contenidos de valores y en la orientación de las políticas públicas, aduciendo un principio de libertad religiosa en el que los padres pueden decidir sobre la educación de sus hijos en la escuela. Propone la existencia de un discurso sobre la crisis de valores que ha permitido a las iglesias presentarse como portadoras de los valores verdaderos y presionar para formar parte de ese espacio educativo público del que se limitó o excluyó su participación, al sostener que tal posición ha sido impulsada por asociaciones de padres de familia, iglesias y ONG, bajo el principio constitucional del reformado Artículo 24, por lo que sostiene que ya no es el tema central de la laicidad los límites a lo católico en el espacio público, sino la gestión del pluralismo religioso en la educación laica. El texto presenta un interesante análisis sobre cómo la educación laica gestionó la complejidad social que hoy es el derecho a una ética ciudadana y las tensiones con el concepto de libertad religiosa. Finalmente, nos propone pensar en los retos futuros que habrá de enfrentar el Estado para definir una nueva ética cívica frente a los valores que los creyentes, padres de familia y ciudadanos pueden demandar desde el pluralismo religioso como los valores para la formación de sus hijos.

En el capítulo "La laicidad educativa y el Constituyente", Juan Adrián Cerón Pérez Negrón propone que el principio de la laicidad educativa es, junto con el principio de la libertad de enseñanza, la inspiración originaria de la educación en el proyecto de nación y de sociedad, pues revisa la historia para señalar que poco más de tres lustros después del texto de 1917, de este principio sólo se conservó el criterio de aconfesionalidad en la educación entre 1934 y

1992. Señala que el cambio mantuvo el propósito de una educación ajena a las doctrinas religiosas y a la intervención de las instituciones eclesiales y ministros de culto, pero dando paso a un nuevo entendimiento en el Constituyente Permanente sobre la laicidad educativa, que revaloró desde 1946 la expresa intención de garantizar la libertad de cultos. A través de esta exposición, el autor valora el principio de laicidad educativa en su contenido positivo, con el objetivo de plantear su importancia y vigencia en el proyecto común de nación y sociedad en México, al argumentar la incompetencia estatal en el ámbito de la conciencia, que lleva a garantizar el respeto al derecho humano a la libertad de conciencia y de religión, al mismo tiempo que la imposibilidad material de apoyar en la escuela la transmisión de contenidos religiosos de todos los cultos, lo que conlleva al derecho a la igualdad en la diversidad.

El capítulo llamado "Estado, obligatoriedad y derecho a la educación" de Mario Alberto Benavides Lara y Jorge Luis Lavín García presenta una exploración en torno a dos elementos estructurales del Artículo Tercero Constitucional, a saber: la obligatoriedad de la educación y la responsabilidad del Estado como garante de esta educación. Para ello, expone el papel del Estado mexicano a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, que incorpora los principios *pro persona*, desde el que se reconoce la progresividad de los derechos, así como un nuevo marco, en donde los principios de justiciabilidad, exigibilidad y universalidad son la base del desarrollo de las capacidades de los mexicanos y detonador del cambio en la forma en como se distribuyen los beneficios sociales. Continúa con la evolución e implicaciones que ha tenido la expansión del principio constitucional de la obligatoriedad de la educación, para dar cuenta de la forma en que ha cambiado la visión de la educación obligatoria –a partir de las reformas al Artículo Tercero–, motivada por factores como: el contexto internacional, la emergencia del paradigma de la sociedad del conocimiento y la exigencia ciudadana a una mejor calidad de vida, vía la demanda para reducir las desigualdades o brechas sociales. Cierra el capítulo con el análisis de los retos de la política para el derecho humano a la educación desde cuatro elementos: la disponibilidad del servicio educativo, la accesibilidad de estos servicios, la aceptabilidad de la calidad de estos servicios y la adaptabilidad de los servicios educativos que respondan a las características de la población escolar.

En el capítulo "Obligatoriedad y calidad educativa del nivel medio superior" de Leticia Pons Bonals, Martha Hernández Jiménez y Luisa Aurora

Hernández Jiménez se propone problematizar en torno a tres principios constitucionales que se refieren a la educación media superior: la educación como un derecho humano, obligatoriedad, y calidad educativa definida como "mejoramiento constante y máximo logro académico de los educandos". En esta propuesta reflexionan acerca de las posibilidades reales que existen para que estos principios puedan concretizarse en acciones efectivas, para lo cual se retoman datos y experiencias específicas en Chiapas, entidad de México en la que, por los rezagos sociales y económicos que la caracterizan, se presentan grandes desafíos para garantizar que todos los jóvenes en edad de cursar estudios de nivel medio superior accedan a la escuela, con educación de calidad y, además, donde se procuren las condiciones necesarias para que permanezcan y culminen su educación en este nivel escolar, habiendo obtenido aprendizajes significativos y socialmente útiles para incidir de manera positiva en su desarrollo personal y en el de la sociedad de la que forman parte.

El capítulo llamado "Libertad de enseñanza en el debate del Constituyente" de Yvonne Georgina Tovar Silva señala que, si bien, en principio la libertad de enseñanza estaba enfocada a limitar la injerencia del clero en la educación, en el siglo XXI existen otros aspectos, sectores e intereses de carácter político, económico, cultural y social, tanto nacionales como internacionales, que pudieran representar una afectación a la libertad de enseñanza. La autora considera que los elementos a resaltar son el interés por incorporar en la Constitución la libertad de enseñanza, los alcances que la presencia ideológica de un determinado grupo puede representar en la educación de los educandos, y la manera en que los intereses nacionales se pueden ver afectados ante la ausencia de la libertad de enseñanza. Argumenta que los referentes en cuestión permitirán apreciar la importancia de salvaguardar la libertad de la educación, contar con elementos de análisis para identificar aquellos factores que contravengan dicha libertad, e identificar los retos jurídicos a afrontar en la defensa del derecho a la educación, ya que estima a dicha aproximación como significativa para asentar puntos de reflexión y de acción, tanto para los poderes públicos como para los ciudadanos en el desarrollo del derecho a la educación.

El capítulo "Principios constitucionales del derecho a la educación" de Magdalena Díaz Beltrán, Daniel Octavio Valdez Delgadillo y Marina Gisela Hernández García analiza la incorporación y desarrollo de la Constitución mexicana de los diferentes principios que definen al Artículo 3º: obligatoria, gratuita, laica, de calidad, integral, científica, democrática y nacionalista. Des-

taca el papel de la corte para el principio de educación de calidad, apoyados por los nuevos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente, la sentencia de amparo en revisión 323/2014 y resuelta en marzo de 2015, la cual dio un nuevo enfoque en relación a los alcances de la educación de calidad, al establecer que la efectividad del derecho a la educación implica el cumplimiento de obligaciones generales de respeto, protección y garantía que involucran conductas de dar, hacer y no hacer, donde una de ellas consiste en verificar el destino de los recursos públicos que se asignan a la educación y su calidad.

El documento de cierre de este tomo, a cargo de Alejandro Ortiz Cirilo, es una cronología necesaria sobre el desarrollo del Artículo Tercero Constitucional, contextualizando los cambios en la Carta Magna en cuanto a las transformaciones de la estructura social, ideológica y política del país; pues hace énfasis en los debates dogmáticos, jurídicos y filosóficos del derecho a la educación, al proponer la hipótesis en la que los cambios al Artículo Tercero Constitucional, a través de su historia, pueden ser clasificados por su naturaleza en: innovadores, actualizadores de una institución, actualizadores del texto constitucional, explicativos y correctivos.

Sólo resta agradecer el apoyo recibido a esta iniciativa del doctor Tenoch Esaú Cedillo Ávalos, rector de la Universidad Pedagógica Nacional; de 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 Morin, por sus gestiones para la coedición de esta obra con FLACSO México, así como a la licenciada Lorena Itzel Ortegas Cardós, quien, de forma honorífica, asumió la secretaría técnica del proyecto.



Artículo Tercero: axiología pedagógica para la democracia

José Bonifacio Barba Casillas[1]

Introducción

Nuestra Constitución federal es un proyecto histórico de Estado de derecho y su Artículo Tercero expresa el de formación político-social. Por ello, el principal problema práctico de la nación al querer constituirse como tal Estado es la formación de sus ciudadanos, porque la Norma fundamental contiene un conjunto de valores que delimitan la convivencia y el gobierno, especialmente bajo los principios de los Artículos 1°, 39 y 40, entre los que se encuentra el de la democracia y la representación.

La formación ciudadana es una acción social que implica todas las interacciones que ocurren en la comunidad política porque ahí se desarrolla la persona y, en interdependencia con tal proceso, se construye y consolida la comunidad. Es una

1 Universidad Autónoma de Aguascalientes.

dialéctica a la vez existencial y normativa, práctica y axiológica. Tal acción involucra el funcionamiento del gobierno y el de la institución escolar, que es un conglomerado de pequeñas sociedades en las que el Estado constitucional se concreta y se construye en la experiencia de los sujetos: maestros y directivos tienen una responsabilidad que se origina en los derechos de las personas, en las atribuciones gubernamentales y en los propósitos sociales. La formación ciudadana no es una tarea social que se limite a la pedagogía escolar por ser el objeto del Artículo 3º, pues éste concurre con el Artículo 1º, que reconoce los derechos humanos (DH) y obliga al gobierno respecto de su protección.

Si bien el Tercero Constitucional tiene su singularidad por el derecho a la educación, su valor está enlazado al conjunto de los principios y valores constitucionales tanto por la indivisibilidad de los derechos, como por ser sólo un elemento del proyecto constitucional. Es en la realización de tal proyecto donde ocurre la dificultad actual de la sociedad mexicana –con antecedentes en otros momentos de su historia– para construir el Estado de derecho dirigiendo la acción gubernamental a la atención de sus necesidades, bajo los principios de la democracia. Ésta tiene dos formas de presencia en la Norma fundamental: primera, como rasgo de la República (Artículo 40), y segunda, como uno de los principios de la acción educativa (Artículo 3º).

Estos vínculos fueron fortalecidos con las reformas constitucionales de 2011 y 2013, profundizando las exigencias de la democracia con los DH, por un lado, y dando un nuevo elemento para la garantía del derecho a la educación al establecer el criterio de la calidad, por el otro. Las dificultades propias de la educación se expresan en la valoración del derecho a la educación hecha por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2009 (2010) y años sucesivos. La dificultad en la convivencia social y política se expresa en los variados problemas de gobernabilidad causados, en parte mayor, por los rasgos sobrevivientes del autoritarismo del sistema político y la resistencia social ante la ley. Se requiere resolver la ausencia de gobernanza (Aguilar, 2012) y ello conduce a la historia jurídica y social de México.

En la formación de México, en particular en la transición del porfiriato a la Revolución, el Artículo 3º de la Constitución de 1917 –una de las grandes señales de cambio del régimen de 1857– se transformó en un campo y símbolo de la disputa social y política, en una representación progresiva de las aspiraciones sociales de vida democrática y de la orientación que habría de tener el poder dado al Estado, para transformar la convivencia por la vía de la

formación de los ciudadanos, al tener como trasfondo la definición del sentido del derecho a la educación y la tarea de la institución escolar.

Con toda su intensidad y su trascendencia individual (formativa), social (convivencial) y política (ejercicio del poder público), el Artículo Tercero no surgió sólo de la Revolución, pues lo antecedieron varios procesos y proyectos que en forma paulatina fueron construyendo –en el imaginario social, en la lucha por los derechos y en la acción del Estado– el derecho a la educación con su doble vertiente: individual y social.

Este capítulo analiza los antecedentes y evolución del Artículo 3º de 1917, con el propósito de mostrar que la axiología del Artículo se ha definido en la formación de México. El siguiente apartado reconstruye los antecedentes del Artículo Constitucional, siguiendo el curso del constitucionalismo mexicano. Posteriormente, con base en una identificación de los valores centrales del texto de 1917, se analiza el proceso de reforma del Artículo y su traslación político-gubernativa en cuatro leyes de educación, expedidas de 1940 a 1993. La última parte del capítulo plantea una interpretación de los valores del Artículo Tercero y su legislación como base para el desarrollo moral autónomo en la escuela, o en otra forma, para la formación de ciudadanos participativos y críticos, agentes de la vida democrática.

Antecedentes del Artículo Tercero Constitucional

El Artículo Tercero de 1917, con todo y su novedad revolucionaria, surgió tanto de las demandas de la Revolución como del proceso del constitucionalismo mexicano y las exigencias sociales que le precedieron. Los antecedentes del 3° Constitucional de 1917, así como su evolución, se ubican y adquieren su sentido en las transiciones de México, es decir, en las etapas de su formación como nación y Estado, en las que se reconocen los DH y se lucha por hacerlos vida, al tiempo que normativa y orgánicamente las instituciones nacen de ellos. Se identifican cuatro transiciones. La primera ocurre de mediados del siglo XVI-XVII, con las reformas borbónicas, al triunfo de la Revolución de Ayutla (1750-1856) (Vázquez, 2002), con dificultades para lograr estabilidad, derechos y paz. En este momento, la convicción legal de la república federal se impuso. La segunda transición se inicia con la Constitución de 1857 y llega hasta 1916, con el triunfo de los revolucionarios que pugnaron por una nueva Constitu-

ción. La experiencia social y política le da un rasgo importante: el creciente convencimiento de dar más facultades al Estado para atender las necesidades sociales, en particular las de la educación.

Con la Revolución mexicana, que destruye la estructura social y política porfiriana, inicia la tercera transición, especialmente con la Norma de 1917, y va hasta la crisis del sistema político, iniciada en 1960 (Bizberg, 2003; Medina, 2007; Meyer, 1992; Salazar, 1993). La cuarta transición de México se ubica entre la década de 1960 y el presente, donde su rasgo de identidad es la construcción social de la democracia frente al autoritarismo del sistema político, al igual que la incertidumbre en que se encuentra tal proceso en los últimos años (Aguilar, 2015; 2012; Castañeda, 2011; Meyer, 2013; 1998; Reyna, 2009; Silva-Herzog, 2015; Woldenberg, 2012). En este proceso formativo transicional se ubican los antecedentes constitucionales sobre la cuestión educativa.

La inspiración ilustrada de la Constitución de Cádiz (Serrano, 2007) estableció la educación como una cuestión de Estado, como un bien público, aunque no como un derecho universal pleno, debido a que la ciudadanía tampoco es plena para todos (Cortes de Cádiz, 1812). Se ordena la extensión de la instrucción con escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía (Artículo 366). Por su perspectiva ilustrada, valora la educación como "vía para alcanzar el progreso" (González, 1999, p. 31), privilegia las primeras letras y la instrucción religiosa y cívica.

En la decisión de las Cortes influyó Jovellanos, quien desde 1809 había afirmado la necesidad de apoyar la instrucción pública (Tanck, 1979). Era partidario de la universalización de la enseñanza por su contribución al progreso material y moral de la sociedad (Contreras, 2005). En síntesis, a partir del cambio jurídico de Cádiz, se difunde con nuevos elementos –sin que desaparecieran los problemas e implementación– la idea liberal de la educación como necesidad social y derecho de los individuos.

El México independiente habría de crear las instituciones educacionales necesarias y modificar las estructuras sociales y económicas coloniales en un largo proceso de reforma que tuvo una fase jurídica culminante con la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma. En la primera Constitución mexicana –Apatzingán, 1814–, la cuestión de la educación como uno de los derechos estaba poco desarrollada, pero expresada con suficiencia respecto de su importancia personal y social. El elemento central de la educación en Apatzingán fue la declaración constitucional de que: "La instrucción, como necesaria a todos los

individuos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder" (Congreso de Anáhuac, 1814, Artículo 39). Esta visión de la instrucción es una de las formas en que se muestra la influencia de la Revolución francesa en la Constitución de Apatzingán, pues con palabras similares y mayor extensión se expresó la Constitución francesa del 21 de junio de 1793 en su Artículo 22 (Convención Nacional de Francia, 1793). Por su parte, Noriega (1967) interpretó la declaración del Artículo 39 como expresión del derecho a la instrucción.

Al tomar en cuenta los principios constitucionales puede comprenderse el alcance de la educación por la expresión "ser favorecida con todo su poder" en una sociedad que proyectaba formarse en los derechos. En tres documentos relacionados –la Declaración de Independencia, los Sentimientos de la Nación y la Constitución–, se plasmó un proyecto de transformación de las relaciones y estructuras coloniales apoyado en los derechos, el buen gobierno y la instrucción, todo como resultado del ejercicio de la soberanía.

Lo anterior se expresa por la representación política, al decretar la Constitución, entre las facultades del Congreso, de promover la industria –progreso económico– y "cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos" (Congreso de Anáhuac, 1814, Artículo 117). No la relaciona o limita a los ciudadanos (Artículo 13), sino que la relaciona con los pueblos, expresando un valioso sentido de la vida social y la base para comprender el derecho a la educación como derecho de los ciudadanos y como derecho social.

A pesar de que la Constitución poco dice de la educación y no hay referencia a sus fines, el conjunto de principios y libertades apuntan, sin duda, a la necesidad de formar a las personas de manera nueva en dos sentidos: uno, ya no como súbditos, tal cual en Cádiz; y dos, por la convivencia ciudadana en la nueva sociedad independiente que reconoce y protege las libertades, en donde los ciudadanos deberán lograr un desarrollo moral fundado en la vivencia de sus libertades y en el respeto a las de los otros ciudadanos. La Constitución de Apatzingán tiene un lugar excepcional en el constitucionalismo de México porque incorpora la educación al derecho público como un asunto de interés para toda la sociedad.

No obstante la corta vida del imperio mexicano, el proyecto de Reglamento Provisional Político estableció una importante previsión, al declarar que la educación era uno de los "primeros intereses de la nación" y que el gobierno promovería que los establecimientos "llenen los objetos de su institución" (González, Valdés & Martínez, 1822, Artículo 99).

A la caída de Iturbide, varias provincias se proclamaron por la opción de una república federal y exigieron al Congreso Constituyente un compromiso que se materializó en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, previa a la promulgación de la Constitución de 1824. Esta Norma, que a juicio de los constituyentes culminó la revolución de Independencia, no reconoció los DH con la amplitud que lo hizo la de Apatzingán, y sobre la educación no hizo una declaración tan precisa. Le dio, más bien, un carácter público, al reconocerla como asunto de interés social y establecer como primera facultad del Congreso General la de promover la ilustración, creando establecimientos para diversas áreas profesionales y científicas, "sin perjudicar la libertad de las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados" (Congreso General Constituyente, 1824, Artículo 50, I). La fracción II precisó otra facultad relacionada con la instrucción: la de "Fomentar la prosperidad general […]".

Debido a dificultades de variada naturaleza, la república federal fue sustituida por una república central en 1836, que a su vez reformó su ley fundamental en 1843. En la Tercera de las Siete Leyes de 1836 se decretó que las Juntas departamentales tenían la facultad de iniciar leyes para impulsar la "educación pública" (Congreso de la República, 1836, Artículo 26). La Sexta Ley estableció que tocaba a las Juntas "establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento" (Artículo 14, 3°), dando una nueva expresión a una norma de la Constitución de Cádiz. En el Decreto de 1842 para reglamentar la educación se afirmaba lo siguiente: "La enseñanza primaria es uno de los primeros bienes de la sociedad" (Artículo 16), por lo que se estableció la educación elemental obligatoria entre los siete y quince años.

Las dificultades del gobierno no se resolvieron y se creó una nueva constitución: las Bases Orgánicas de la República Mexicana (Junta Legislativa, 1843), que, sobre la instrucción, ratificaron las normas precedentes de 1836, donde las asambleas departamentales tenían facultad para crear fondos de instrucción (Artículo 134, IV) y fomentar la enseñanza pública (134, VII).

La disputa centralismo-federalismo continuó. En 1847, el Acta Constitutiva y de Reformas restableció la Constitución de 1824, innovando aspectos como el juicio de amparo. En educación conservó las normas establecidas en 1824. Esta solución tampoco dio estabilidad al país y Santa Anna regresó para ejercer un gobierno dictatorial que provocó la Revolución de Ayutla, la cual condujo a la creación de la Constitución de 1857, un trascendente avance del proyecto liberal y cuyo Artículo Primero resulta fundamental de mencionar:

> El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución (Congreso Extraordinario Constituyente, 1857).

Estableció, asimismo, un nuevo principio de gran valor social y político para la educación: "La enseñanza es libre" (Artículo 3°). Este triunfo dio inicio a la etapa liberal, no exenta de problemas desde la promulgación de la Constitución hasta 1867 (Valadés, 2014). Ahora, entre 1861 y 1916, por medio de la legislación secundaria se fueron definiendo y consolidando tres rasgos de la educación primaria: gratuidad, obligatoriedad y laicidad.

No obstante los progresos de la educación a partir de 1861, que beneficiaron sobre todo a la población urbana y se organizaron bajo la influencia dominante del positivismo, durante el porfiriato pervivió el pensamiento liberal que, junto con la Convención Revolucionaria, resultan ser dos antecedentes claves del Artículo Tercero de 1917. El Partido Liberal Mexicano dedicó cinco Artículos de su Programa (1906) a la cuestión educativa, enfatizando el aumento de escuelas, la laicidad, la obligatoriedad, la enseñanza de artes y oficios, la instrucción cívica y el mejoramiento de los sueldos de los maestros (Artículos 10 a 14). La Convención Revolucionaria, dirigida por el zapatismo, publicó su Manifiesto a la Nación y Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución (Soberana Convención Revolucionaria, 1916), incluyendo la educación entre las cuestiones necesitadas de regeneración y reforma, destacando la laicidad, la extensión de las escuelas rudimentarias y un enfoque práctico y técnico de toda la educación.

En suma, puede observarse lo siguiente: *a)* en la alternancia de los tipos de gobierno y de república, la educación siempre fue una cuestión de interés público; *b)* se fortaleció la convicción de la educación pública laica, gratuita y obligatoria; *c)* la demanda social de reconocer y garantizar el derecho a la educación es un importante antecedente del Artículo Tercero de 1917.

El itinerario constitucional y legal del Artículo Tercero

El Tercero Constitucional de 1917 y sus reformas

El texto del Artículo, como otros reformados o nuevos, es expresión del debate y el acuerdo en la transformación jurídica de 1857 a 1917. La transformación se apoya en un conjunto de principios en los que radica la continuidad básica de la Norma: el reconocimiento de los derechos, la soberanía nacional y la forma de gobierno, la representación política, el ejercicio de la soberanía por medio de los poderes de la Unión, la libertad y soberanía de los Estados, la división de poderes, el Estado laico.

El Artículo Tercero estableció la libertad de enseñanza, la laicidad de la educación primaria, la gratuidad de la ofrecida por el Estado, la exclusión de corporaciones y ministros religiosos, así como la vigilancia estatal sobre la educación privada. Este conjunto de elementos contiene y confiere una mayor autoridad al Estado respecto a 1857. A este respecto, el texto ha sido reformado en diversas coyunturas históricas para precisar las orientaciones filosóficas del régimen político, con el fin de atender demandas sociales y sustentar planes de gobierno. Las reformas han ocurrido con la siguiente secuencia y rasgos principales:

- 1934: expresa la más amplia perspectiva de transformación social de la Revolución mexicana en la administración cardenista, instituyendo la educación socialista y la primaria obligatoria. Además, da precisión a la autoridad estatal y crea una facultad del Legislativo para unificar y coordinar la educación en la República;
- 1946: establece un humanismo de unidad nacional que ya había sido sancionado en la reglamentación del Artículo en 1942, proceso que no rompía con algunos valores del texto de 1934, como la educación racional, expresada con diversa forma y alcances; crea, del mismo modo, el compromiso de que toda la educación estatal sea gratuita;
- 1980: reconoce un cambio cultural relevante por medio de la autonomía de las instituciones de educación superior;
- 1992: amplía la libertad de la educación privada y limita la gratuidad a la educación que "imparta el Estado" (el tipo básico), el cual queda obligado a promover y atender otros tipos y modalidades educativas;

- 1993: afirma el derecho de todo individuo a la educación y establece la obligatoriedad de la secundaria, además de precisar la facultad sobre planes y programas de primaria, secundaria y Normal como propia del Ejecutivo Federal en lugar del Estado;
- 2002: hace obligatoria la educación preescolar y la integra con la primaria y la secundaria para conformar la educación básica;
- 2011: integra a los fines de la educación el de fomentar "el respeto a los derechos humanos";
- 2012: obligatoriedad de la educación media superior;
- 2013: se establecen los medios institucionales para garantizar "la calidad en la educación obligatoria", en términos de alcanzar "el máximo logro de aprendizaje de los educandos";
- 2016: se incorpora la Ciudad de México como entidad, al definir la educación que imparta el Estado.

En esta sucesión de reformas existe un elemento continuo de mucha trascendencia: con excepción del cambio de 1992 respecto a la laicidad, desde 1917 toda la educación debió concurrir al logro de fines nacionales; la precisión de éstos avanzó desde la reforma de 1934.

Reconocido el derecho a la educación y el alcance de la gratuidad y obligatoriedad, el proceso pedagógico que encierra el Artículo Tercero ha de sostenerse en la configuración de los fines/valores que el texto fija. Cuatro fines son centrales y los otros se relacionan con ellos, formando una estructura que en forma mayoritaria proviene de la reforma de 1946:

1. Democracia
    1.1 Dignidad de la persona
    1.2 Integridad de la familia
    1.3 Interés general de la sociedad
    1.4 Fraternidad
    1.5 Igualdad de derechos y respeto de ellos
    1.6 Justicia
2. Amor a la patria, un nacionalismo no excluyente
    2.1 Comprensión de nuestros problemas
    2.2 Aprovechamiento de nuestros recursos
    2.3 Independencia política y económica

2.4 Continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura y respeto a la diversidad
2.5 Conciencia de solidaridad internacional
2.6 Autoridad social del Estado
3. Desarrollo armónico e integral
4. Conocimiento científico
4.1 Laicismo

Respecto de los valores del Artículo, es importante resaltar tres consideraciones. La primera se refiere al hecho de que por expresar fines de la educación o estar vinculados a ellos por la materia propia del Artículo 3°, los valores tienen una interdependencia en cuanto que unos son valores meta o terminales –como el desarrollo armónico– y otros son valores instrumentales o medio –como el conocimiento científico, un fin no autocontenido en la semántica del Artículo, sino que su logro se orienta a hacer posible el otro valor. También contribuye a otros valores, como el del *aprovechamiento de nuestros recursos*.

La segunda consideración se refiere a la jerarquía entre los valores que contiene el Artículo Tercero, pues al analizarlo y procurar su entendimiento surge una pregunta: ¿cuál es su principio/valor fundamental? Tomando en cuenta que el nacimiento de México y, en ello, de su constitucionalismo, ocurrió en el contexto de la Ilustración de donde surgió el Estado constitucional o democrático de derechos, puede afirmarse que el valor principal es el de la democracia. Éste es el principal valor terminal o meta, mismo que ordena a los demás, debido a la noción de democracia dada por parte del texto constitucional.

Existe otro elemento sobre esta cuestión: si bien el Artículo no tiene una jerarquía anunciada o establecida para sus valores (los fines o criterios de la acción educacional), otros componentes de la Constitución dan fundamento y orientación para proponer una estructura. Por esta razón, por ejemplo, el valor *democracia* merece ser el que encabece el esquema de comprensión y análisis, ya que uno de los rasgos establecidos de la república en el Artículo 40 de la misma Norma es el de *democrática*. Esto es ejemplo de la variación normativa y también de la complementariedad que existe en los principios constitucionales: la democracia es criterio o valor de la educación, pero está ordenado a algo más amplio que no termina en la acción educativa, pues en ella se trata de que concurra al desarrollo armónico de cada ciudadano como sujeto con autonomía para sus relaciones y su participación política, por un

lado, y para la formación de la comunidad política, por el otro. En consecuencia, la descripción de los valores del Artículo ha de iniciar con la democracia.

La tercera consideración se refiere al alcance del texto del Tercero Constitucional. Este Artículo no es un pequeño tratado de la filosofía educativa del Estado mexicano, pero fija sus rasgos esenciales. El texto no es sistemático en una forma explícita o declarada, pero su *contexto* constitucional actual, el constitucionalismo histórico mexicano y el debate actual por la realización del derecho, son elementos clave para su interpretación, tanto en la elaboración de políticas públicas como en los procesos en que por demandas expresas el Poder Judicial ha debido intervenir.

Las leyes reglamentarias del Tercero Constitucional

Las normas del Artículo Tercero han tenido una aplicación político-gubernativa en cuatro leyes de educación expedidas de 1940 a 1993. El conjunto de reformas a la última, debidas tanto al uso presidencial de la Constitución como a las demandas sociales, ha originado orientaciones de una pedagogía política poseedora de elementos constantes y otros cambiantes. Los rasgos sobresalientes de cada ley se enuncian en los párrafos que siguen.

La Ley Orgánica de Educación (3 de febrero de 1940) reglamentó tardíamente el Artículo Tercero de 1934 al final de la administración de Lázaro Cárdenas. Acorde con la orientación socialista de la educación, que ratifica como obligación del Estado (Presidencia de la República, 1940, Artículo, 7, II), la ley se refiere a la "función social de educación" (Artículo 1°) y la establece como servicio público. Fija con claridad la "igualdad en materia de educación" y compromete al Estado en garantizarla (Artículo 5°), exponiendo la forma en que ejercerá su facultad de organización, vigilancia y control. En congruencia con el régimen, definió que la educación tendría "como principal finalidad la formación de hombres armónicamente desarrollados en todas sus capacidades físicas e intelectuales", con aptitud para "Participar permanentemente en el ritmo de la evolución histórica" y "en la realización de los postulados de la Revolución Mexicana". Y fijó un elemento muy trascendente de la visión social: "Propugnar una convivencia social más humana y más justa, en la que la organización económica se estructure en función preferente de los intereses generales y desaparezca el sistema de explotación del hombre por el hombre" (Artículo 9, I, III).

Poco duraron estas metas, pues el 23 de enero de 1942 la Ley Orgánica de la Educación Pública atenuó su alcance social y político, no obstante que el Artículo 3º Constitucional de 1934 seguía vigente y, por tanto, la educación impartida por el Estado sería socialista (Presidencia de la República, 1942, Artículo 16). La educación conservó su carácter de servicio público y fomentaría "el íntegro desarrollo cultural de los educandos dentro de la convivencia social", tendiendo a "formar y a afirmar en los educandos, conceptos y sentimientos de solidaridad y preeminencia de los intereses colectivos respecto de los privados o individuales con el propósito de disminuir las desigualdades económica y social". Y añadió: "A través de las enseñanzas y prácticas escolares, contribuirá a desarrollar y consolidar la unidad nacional, excluyendo toda influencia sectaria, política y social, contraria o extraña al país […]" (Artículo 16, I, II y VI).

La reforma del Artículo 3° Constitucional en 1946 recogió las nuevas orientaciones de la educación, provenientes del cambio ideológico del sistema político en lo interno, y del cambio valoral en las sociedades posterior a la Segunda Guerra Mundial en lo externo. En esencia, la formulación de los valores de 1946 sigue vigente, como lo expuso la configuración presentada páginas arriba, pero cada época social y política precisa los significados.

A pesar de esa definición constitucional, el presidente Luis Echeverría propugnó una renovación de las orientaciones sociales de la educación en un intento por recuperar parte de la perspectiva social del nacionalismo revolucionario e integrarlo a la nueva circunstancia social del país y la exigencia de democracia. La educación fue comprendida como "proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social" (Presidencia de la República, 1973, Artículo 2). Fue sobre todo en tres objetivos donde se enfatizó la visión social y democrática: *i)* el fin de "Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales […]" (Artículo 5, VII); *ii)* declarar "Promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad" (VIII), y *iii)* afirmar el propósito de "Infundir el conocimiento de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la sociedad" (XIV).

La crisis social, económica y política de los años setenta y ochenta condujeron a establecer importantes cambios en el régimen político, que en la cuestión educativa se expresaron en reformas constitucionales y legales. La Ley General de Educación (Poder Ejecutivo Federal, 13/jul/1993) aplicó la reforma constitucional al Artículo Tercero y estableció dos pautas importantes: asegurar la participación activa del educando (Artículo 2º) y una nueva expresión del federalismo (Artículo 3º). De 1993 al presente los fines de la educación (Artículo 7) han recibido varias reformas y adiciones que profundizan la función social de la educación, estando entre lo más relevante lo siguiente: "[…] desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos" (II); "Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía" (III); "Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad" (V); "Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos" (VI); "Difundir los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes y las formas de protección con que cuentan para ejercitarlos" (XV).

En suma, aunque el régimen político tiene serios problemas para expresarse como forma de vida conforme a la Constitución, el Artículo 3° ha sido reglamentado de forma permanente para que la educación responda a los postulados constitucionales en lo formal, así como a las demandas sociales en lo práctico, aunque no con plena eficacia democrática.

Artículo Tercero: democracia y formación del ciudadano

Una forma de vida democrática y una formación del ciudadano conforme a los principios constitucionales y legales significan y exigen una pedagogía para el desarrollo moral. Tanto por el desarrollo constitucional en conjunto, como por el avance histórico del Artículo Tercero, el reconocimiento y protección de los DH es un hecho primordial en la vida de la nación. La conjunción del principio *pro persona* (Artículo 1° Constitucional) y el respeto a la dignidad de la persona como criterio de la educación (Artículo 3°) es una base jurídi-

co-filosófica de excepcional trascendencia moral. En la historia reciente y en las circunstancias actuales, los DH y la educación se han integrado de forma plena en el proyecto de formación ciudadana, pero su realización no satisface aún las necesidades de la convivencia social en cuestión de ética pública. Entre otras causas, está el hecho de que la institución escolar no tiene todos los elementos que requiere para aportar su trabajo vital de formación política con la ética de los derechos.

El proyecto de república, por un lado, y el hecho de que el Artículo Tercero tiene a la democracia como su valor central, por el otro –valor que está vinculado expresamente a los principios que deben guiar el desarrollo nacional (Artículos 25 y 26 Constitucionales)–, integra un conjunto de principios que crea una axiología jurídica que, además de establecer los parámetros normativos para una gobernanza eficaz, para la democracia real en el funcionamiento del gobierno, es una condición sin la cual es impensable una institución escolar que forme a los ciudadanos con perspectiva política de derechos. Tal axiología, desde la perspectiva de la escuela, tiene un sentido particular por ser la generadora de una práctica pedagógica que debe orientarse a la promoción del desarrollo moral de los educandos por su fundamento y meta en los DH. Para ello, ha de lograrse el desarrollo moral de todas las personas que se encuentran comprometidas en su responsabilidad pública por los principios de gobierno, para que los fines institucionales de la escuela sean realizados.

El desarrollo moral tiene su fase más avanzada de actuación cuando la persona realiza juicios de ese carácter, teniendo como criterio de justicia y de bondad de sus acciones los derechos de los individuos, es decir, las prerrogativas de cada persona, reconocidas por la Constitución de la República. En su sentido ético, los derechos son un conjunto de valores que realzan a la persona como el fin de toda la acción humana. Para la escuela, son el fundamento de su pedagogía.

La realización de la república democrática ocurre por la interacción de sujetos con autonomía moral, y una experiencia clave para el logro de esta cualidad es la pedagogía escolar. Esto exige, en consecuencia, claridad en el planteamiento jurídico de la formación cívica y una organización escolar apoyada por la sociedad y las políticas públicas, que no es más que actualizar en el presente lo planteado por la Constitución de Apatzingán: que la sociedad apoye la educación con todo su poder. Ya está el fundamento, lo contiene el Artículo 1° de la Constitución vigente; lo ordena para la escuela el Artículo 3°

y, por ellos, el conjunto de principios constitucionales se hacen visibles como proyecto de convivencia y como valores que habrán de ser internalizados por ciudadanos que devendrán participativos y críticos, agentes de la vida democrática, son sujetos con sentimiento constitucional.

En síntesis, si nuestra Norma suprema es social, su Artículo Tercero es uno de los prototipos que configuran la formación de una cuestión social en el constitucionalismo mexicano, debido a la integración que hace, en el proyecto de educación, de todas las dimensiones de la cultura en la promoción de la persona como poseedora (aspecto pasivo) y realizadora (aspecto activo) de los DH. Integra persona y sociedad de forma única por su ontología y su teleología de la formación ciudadana.

Conclusiones

El Artículo Tercero Constitucional, con sus raíces históricas en la formación de México y su constitucionalismo, muestra el proceso paulatino de construcción del derecho a la educación. La elaboración político-jurídica del Artículo se complementa con el desarrollo de la legislación secundaria, al atender el cambio social, las transiciones del país y las variaciones en la filosofía política del régimen. En tanto elemento sustantivo del proyecto de Estado de derecho, tiene como valor central la democracia, en interacción primaria con el conjunto de la axiología constitucional, estableciendo así la base para una pedagogía orientada a formar ciudadanos autónomos en la comunidad política de derechos.

Referencias

Aguilar, H. (octubre/2015). *Nexos*, (454), 29-32.

Aguilar, L. F. (2012). Gobernabilidad y gobernanza. En J. R. Cossío y E. Florescano (eds.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI* (pp. 309–343). México: FCE/CONACULTA/Universidad Veracruzana/Secretaría de Educación de Veracruz.

Bizberg, I. (2003). Auge y decadencia del corporativismo. En I. Bizberg y L. Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, vol. 1 (pp. 313–366). México: Océano.

Castañeda, J. (2011). *Mañana o pasado. El misterio de los mexicanos*. México: Aguilar.

Congreso de Anáhuac (1814). Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.

Congreso de la República (1836). Bases constitucionales. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1836.pdf.

Congreso Extraordinario Constituyente (1857). Constitución Política de la República Mexicana. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf.

Congreso General Constituyente (1824). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf.

Contreras, L. (2005). *Escuelas lancasterianas de Zacatecas en la primera República Federal, 1823-1835*. México: Universidad Pedagógica Nacional.

Convención Nacional de Francia (1793). Declaración de los Derechos del Hombre. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_fra.pdf.

Cortes de Cádiz (1812). Constitución Política de la Monarquía Española. Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1812A.pdf.

González, M. del R. (1999). La Constitución política de Cádiz. Análisis jurídico. En P. Galeana (ed.), *México y sus Constituciones* (pp. 24-32). México: AGN/FCE.

González, T., Valdés, A. J. & Martínez, R. (1822). Reglamento provisional político del Imperio Mexicano. Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010). El derecho a la educación en México. Informe 2009. México: INEE.

Junta Legislativa (1843). Bases orgánicas de la República Mexicana. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf.

Medina, L. (2007). *Invención del sistema político mexicano: Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México: FCE, 2ª ed.

Meyer, L. (1992). *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*. México: Cal y Arena.

_____. (1998). *Fin de régimen y democracia incipiente: México hacia el siglo xxi*. México: Océano.

_____. (2013). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria de México*. México: Debate.

Noriega, A. (1967). La Constitución de Apatzingán. En O. A. Hernández (dir.), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Historia constitucional 1812-1842*, vol. I (pp. 365-425). México: Cámara de Diputados.

Partido Liberal Mexicano (1906). Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación. Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf.

Poder Ejecutivo Federal (1993). Ley General de Educación. México: Presidencia de la República.

Presidencia de la República (1940). Ley Orgánica de Educación. Disponible en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_03021940.pdf.

_____. (1942). Ley Orgánica de la Educación Pública. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190763&pagina=1&seccion=2.

_____. (1973). Ley Federal de Educación. Disponible en http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista8_S2A1ES.pdf.

Reyna, J. L. (2009). El sistema político: cambios y vicisitudes. En I. Bizberg y L. Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, vol. 3 (pp. 47-89). México: Océano/El Colegio de México.

Salazar C., L. (1993). Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política. En J. J. Blanco y J. Woldenberg (comps.), *México a fines de siglo*, vol. II, (pp. 342–376). México: FCE/CONACULTA.

Serrano, F. (2007). *La vida constitucional de México* (2 vols.). México: FCE.

Silva-Herzog, J. (octubre /2015). El vaciamiento democrático. *Nexos*, 37-40.

Soberana Convención Revolucionaria (1916). Manifiesto a la Nación y Programa de reformas político-sociales de la Revolución. Disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Manifiesto_a_la_Nacion_y_Programa_de_Reformas_Politico-Sociales_de_la_Revolucion_aprobado_por_la_Soberana_Convencion_Revolucionaria_.

Tanck, D. (1979). Las Cortes de Cádiz y el desarrollo de la educación en México. *Historia Mexicana*, *XXIX*(1), 3-34.

Valadés, D. (2014). Prólogo. En *Constitución del pueblo mexicano* (pp. 17–36). México: Miguel Ángel Porrúa, 5ª ed.

Vázquez, J. (coord.) (2002). *Gran historia de México ilustrada* (vols. 1-5). México: Planeta/DeAgostini/CONACULTA/INAH, 2ª ed.

Woldenberg, J. (2012). Los déficits de la transición democrática. En J. R. Cossío y E. Florescano (eds.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI* (pp. 23-44). México: FCE/CONACULTA/Universidad Veracruzana/Secretaría de Educación de Veracruz.

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

Dulce María Cabrera Hernández[1]
Nancy Leticia Hernández Reyes[2]
José Carbajal Romero[3]

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 3° 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 1824[8] 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 Constituyente[10] 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 I.

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 1917[13] 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 educación[14] 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, hegemonizando 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 privadas[17] 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 SEP[19] 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 III[25] 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 significante 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 educativo[28] 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 enarbolara 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 73[29] 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 ANMEB 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 3° 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.

Recuento histórico de las modificaciones al Tercero Constitucional

Jesús Adolfo Trujillo Holguín[1]
Francisco Alberto Pérez Piñón[2]
Guillermo Hernández Orozco[3]

Los postulados establecidos en el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –promulgada el 5 de febrero de 1917– se conservan al llegar a su primer siglo de vigencia. Gratuidad y laicidad fueron elementos centrales que elevaron el tono de las discusiones entre los legisladores del Congreso Constituyente de 1916-1917, quienes defendieron principios ideológicos enmarcados en la tradición liberal mexicana de finales del siglo XIX y principios del XX.

La institucionalidad que México construyó a lo largo del periodo posrevolucionario permitió que la sociedad expresara sus anhelos y aspiraciones de cambio a través de sus leyes. En las siguientes décadas fueron incorporados nuevos elementos al texto original del Artículo 3º, tales como obligatoriedad, recto-

1 Universidad Autónoma de Chihuahua.
2 Universidad Autónoma de Chihuahua.
3 Universidad Autónoma de Chihuahua.

ría del sistema, orientaciones y principios, participación de los particulares, autonomía universitaria, tipos y modalidades, calidad, evaluación, entre otros conceptos, tras los cuales se entretejen redes complejas de necesidades sociales, luchas ideológicas y relaciones de poder de diversos grupos.

La reforma socialista de 1934 –realizada en el sexenio del general Lázaro Cárdenas– inauguró el periodo de modificaciones. Fueron ajustados los preceptos educativos al proyecto de nación enarbolado por el poder político encarnado en el Partido Nacional Revolucionario, y desde entonces han sumado diez cambios (hasta el 29 de enero de 2016), con diferentes implicaciones y alcances para el acontecer diario de las escuelas y para el sistema en su conjunto.

El presente trabajo realiza un recorrido histórico a través de las modificaciones constitucionales, identificando los momentos de continuidad y ruptura de los grandes proyectos ideológicos que marcaron el rumbo del sistema educativo nacional en el siglo xx. Su propósito es aportar elementos para la discusión y análisis del marco normativo nacional, de cara a los retos del nuevo milenio.

Introducción

Las características que dan forma a la identidad de un país obedecen a su propia historia. Las sociedades difícilmente encuentran respuesta a sus necesidades mediante la implantación de modelos políticos, educativos o económicos provenientes de otras naciones, si antes no reconocen la experiencia acumulada en su pasado y la adaptan a la nueva realidad. Quizás la historia no proporciona respuesta a todos los problemas –porque los actos humanos son únicos e irrepetibles–, pero "[…] el estudio del pasado ha servido para ampliar, profundizar y madurar el espíritu crítico que permite una mejor evaluación y comprensión de nuestro presente" (Florescano, 2012, pp. 54-55). Es aquí donde radica su importancia.

Al analizar la evolución de la normatividad educativa, contenida en el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se parte de la idea de valorar las aportaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917 como un componente que sentó las bases para construir un marco normativo pertinente, capaz de responder a las necesidades sociales que se expresaron con mayor insistencia durante el movimiento revolucionario de

1910. Al concluir la etapa armada, el sistema político pudo reunir a personas con diferente perfil socioeconómico[4] y cultural,[5] quienes se encargaron de llevar a la máxima tribuna democrática del país las ideas y principios que dieron forma a la primera Constitución del mundo que incorporó los derechos sociales (Noriega, 1988).

La pertinencia de este trabajo radica en la necesidad de enriquecer nuestra visión del pasado –en la víspera del arribo al primer siglo de vigencia de la actual constitución– con una mirada que no parta exclusivamente del presente. Un célebre historiador francés señalaba que "un fenómeno histórico nunca se explica plenamente fuera del estudio de su momento" (Bloch, 2001, p. 64), con lo que hacía referencia a la idea de interpretar los acontecimientos mediante un análisis minucioso de las circunstancias que lo rodearon, de manera que los hallazgos redunden en conocimiento útil.

Este documento inicia con la revisión del debate educativo generado en el Constituyente de 1916-1917 y continúa con el análisis de las diez modificaciones[6] que ha tenido el Artículo Tercero desde el 13 de diciembre de 1934 –cuando ocurre la primera reforma, en el periodo del presidente Lázaro Cárdenas del Río– hasta el 29 de enero de 2016 –cuando se da la más reciente, derivada de la reforma política de la Ciudad de México–. La presentación no responde a un orden cronológico, sino que reconoce los periodos de continuidad y ruptura en las concepciones filosóficas, políticas e ideológicas que sostuvieron los diferentes grupos de poder que impulsaron cada cambio y han sido analizadas desde el punto de vista histórico por algunos autores (Trujillo,

4 Los documentos disponibles en el Archivo Histórico del Congreso de la Unión dan cuenta de 53 diputados integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917 que murieron en la miseria: ocho asesinados y en malas condiciones económicas, dos fusilados y en la pobreza, tres muertos en combate y en la miseria, dos por accidentes, dos por suicidio o locura y solamente 19 por muerte natural y en buenas condiciones económicas. Como ejemplo del grado de marginación y pobreza en que muchos de ellos vivieron, tenemos el caso de Galindo H. Casados, diputado por Veracruz, quien murió intoxicado por comer durante mucho tiempo cáscaras de plátano recogidas de los botes de basura (Archivo Histórico del Congreso de la Unión, s.f.).

5 Salomón Díaz (1988) señala que el Congreso Constituyente se integró con la representación de todos los núcleos sociales, ya que hubo obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros que desempeñaron dignamente su labor. También contó con 62 abogados, 18 profesores, 16 médicos, 16 ingenieros, 14 periodistas, siete contadores públicos y dos farmacéuticos.

6 En la terminología parlamentaria, la modificación se refiere al cambio en el contenido de un ordenamiento jurídico en uno o varios de sus artículos, con la finalidad de introducirle innovaciones o adecuarlo a la realidad social. Incluye las siguientes formas: abrogación, adición, derogación, enmienda y reforma (Berlin, 1998).

2015; Soto, 2013). Las modificaciones se agrupan de acuerdo a su contenido: ideológicas,[7] neoliberales y menores. En las primeras se analiza únicamente el laicismo desde su definición inicial en el Constituyente –como concepto aplicado para toda la educación del país– hasta su acepción actual, que lo circunscribe específicamente en la educación impartida por el Estado.

En las modificaciones neoliberales se revisan las que estuvieron motivadas por esta corriente de pensamiento económico que se sustenta en el libre mercado y en la no intervención del Estado en la economía (Méndez, 1998). Abarca los cambios que ocurrieron en las décadas recientes, pues, de alguna forma, implicaron un viraje del tema ideológico al puramente económico, donde se incorporan en el discurso términos como calidad, eficacia, eficiencia, evaluación de resultados, gestión escolar, entre otros, cuya aplicación ocurre primeramente en el campo empresarial y de allí pasa al educativo. Finalmente, el apartado de "Modificaciones menores" agrupa los cambios constitucionales que implicaron la eliminación, sustitución o introducción de palabras, pero que en realidad no tuvieron repercusiones relevantes en la organización del sistema educativo ni en las prácticas escolares.

El Congreso Constituyente de 1916-1917

La Revolución mexicana de 1910 planteó un gran reto para los grupos que resultaron triunfadores en la contienda, pues se debían traducir los anhelos y aspiraciones que impulsaron a miles de personas a tomar las armas –principalmente los obreros y campesinos– en acciones concretas que les ayudaran a contar con mejores condiciones de vida, nuevas oportunidades para el desarrollo e instituciones sociales que aseguraran la justicia y equidad para los ciudadanos. Al inaugurar los trabajos del Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, el presidente Venustiano Carranza refrendó el compromiso con los mexicanos de iniciar una nueva era en la que se hiciera efectivo el respeto a las garantías individuales, que contemplaba su proyecto de reforma a la Constitución Política de 1857, pues aunque la norma vigente hasta entonces incluyó los llamados derechos del hombre, en la práctica el sistema político careció de instrumentos y acciones que los hicieran efectivos (Carranza, 1916).

7 La ideología se entiende como un círculo de dominación donde se influye indirectamente en el pensamiento de otras personas, sobre todo a través de los medios de comunicación (Mager, 2010).

En la concepción del primer jefe del Ejército Constitucionalista se advierte como elemento básico para la prosperidad del país el fortalecimiento de las instituciones, ya que éstas permiten encauzar "[…] su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho" (Carranza, 1916, p. 260). Consideraba, además, que los preceptos de la Constitución de 1857 no habían tenido la importancia práctica que se esperaba y solamente habían quedado como "una bella esperanza, cuya realización se ha burlado de una manera constante" (Carranza, 1916, p. 260).

La exposición de bondades del proyecto de reforma del presidente Carranza fue amplia y detallada; sin embargo, en el terreno educativo no se detuvo a ahondar en detalles y únicamente señaló el empeño que tuvo su gobierno por difundir la instrucción en todos los ámbitos sociales, aun y cuando en su iniciativa abordaba el laicismo, tema ampliamente discutido entre los Constituyentes. De manera indirecta tocó algunos asuntos que limitarían a la Iglesia católica para poseer propiedades, pero referido esto en el Artículo 27 (Carranza, 1916).

En el proyecto de Constitución, la propuesta del Artículo Tercero señalaba que "Habrá plena libertad de enseñanza pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos" (Congreso Constituyente, 1916, p. 345). La aparente simplicidad del texto y la alusión que el presidente Carranza pudo hacer de conceptos como "libertad de enseñanza" y "educación laica" no fueron impedimento para que el tema se convirtiera en uno de los que despertó mayor interés entre los constituyentes y el que generó el más amplio debate.

La composición del Congreso fue un elemento que explica el contenido desfavorable para la Iglesia, pues éste fue integrado por grupos moderados y radicales, cuya tradición liberal se fraguó desde mediados del siglo XIX en un contexto de enfrentamiento que derivó en las Leyes de Reforma. La comisión encargada del dictamen al Artículo Tercero propuso que fuera prohibido expresamente que los ministros de los cultos tuvieran injerencia en la enseñanza primaria, mientras que el diputado Luis G. Monzón fue más allá y propuso que la palabra *laica* fuera sustituida por *racional*, pues esta última refería con mayor exactitud el papel combativo que debía asumir la escuela y el maestro ante los asuntos religiosos, "donde se hallan los errores más monstruosamente abominables" (Monzón, 1916, p. 372).

Luego de las discusiones, la redacción definitiva señaló lo siguiente:

> Art. 3º. 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, 1917, p. 3).

En el párrafo anterior quedó asentada la laicidad de la educación, con la connotación de neutral en los asuntos religiosos, e imposibilitó a las corporaciones religiosas y ministros de culto de participar en la educación. Esta situación se desencadenó en un largo periodo de enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado, cuando fueron aplicadas estas disposiciones en el periodo presidencial del general Álvaro Obregón y radicalizadas en el de Plutarco Elías Calles, cuando ocurrió la guerra cristera, de 1926 a 1929.

Las modificaciones ideológicas

La discusión sobre el laicismo no terminó con la expedición de la nueva Constitución, pues estaría presente en los cambios constitucionales de los siguientes 75 años, dando lugar a momentos de mayor enfrentamiento durante la primera reforma, tolerancia relativa en la segunda y normalidad de relaciones en la cuarta. La modificación del 13 de diciembre de 1934 (primera reforma), lejos de establecer un clima adecuado para la pacificación del país por el conflicto religioso de finales de los años veinte, dio paso al periodo de confrontación ideológica (Trujillo, 2015), ya que se incorporó el término socialista para referirse al tipo de educación impartida por el Estado, otorgando atribuciones a la escuela para luchar en contra de los fanatismos religiosos. De esta manera, la función de la escuela se transformó radicalmente al pasar de una posición neutral con el laicismo, a una combativa de los fanatismos con el socialismo.

La reforma de 1934 rompió los planteamientos originales, plasmados por el Constituyente de 1916-1917, al transformarse totalmente la redacción del Artículo. Desapareció el término "enseñanza libre", que desde un primer momento se consideró antagónico de la laicidad, pues el propio concepto de libertad no admite restricciones cuando se trata de limitar la inclinación hacia una creencia religiosa. Con respecto a la educación impartida por los particulares, el texto constitucional incluía explícitamente la facultad del Estado para "concederse autorización a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores" (Poder Ejecutivo, 1934, p. 850), pero de manera explícita limitando dicha autorización a los lineamientos establecidos en cuatro fracciones nuevas. La primera destaca la sujeción de los particulares para que la educación que impartan obedezca a los mismos principios y fines señalados en los dos párrafos iniciales del Artículo y la subordinación en todos sus aspectos organizativos al poder del Estado, incluyendo la ideología de sus maestros.

La exclusión de las corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos en la organización y operación de los centros educativos se mantuvo y además limitó su participación económica. Fueron cerrados todos los recovecos que les permitían seguir incidiendo en la vida de las escuelas, al limitar la acción de "las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso" (Poder Ejecutivo, 1934, p. 850).

En la segunda fracción aparecía materializado el control del Estado sobre la educación, al adjudicarse la facultad para la formación de planes, programas y métodos de enseñanza. Señalaba en la tercera fracción que solamente funcionarían escuelas que previamente hubieran obtenido la autorización del poder público y limitaba los alcances del amparo al decretar improcedente cualquier recurso o juicio contra una revocación de autorización otorgada a los particulares. Por último, la fracción IV establecía la extensión de las normas para la educación de cualquier tipo o grado que se impartiera a obreros o campesinos e introdujo la obligatoriedad de la educación primaria que originalmente no fue contemplada en este Artículo. Por su parte, la gratuidad se reafirmaba en este apartado (Poder Ejecutivo, 1934).

La modificación del 30 de diciembre de 1946 (segunda reforma), en oposición al cambio que le antecedió, puso fin al ciclo histórico de la educación

socialista, por lo que se enmarcó en el rubro ideológico. Lo más relevante ocurrió en la primera parte, donde se sustituyeron los dos primeros párrafos por uno solo que asentaba los fines de la educación, orientados al desarrollo armónico del ser humano, así como dos conceptos fundamentales: amor a la patria y conciencia de solidaridad internacional basada en la independencia y la justicia (Poder Ejecutivo, 1946).

Los términos anteriores tienen relevancia debido al contexto nacional e internacional en que son retomados, pues para 1946 el mundo superaba los estragos de la Segunda Guerra Mundial y resultaba imprescindible sustentar la convivencia humana bajo nuevos principios que se cultivaran desde la escuela, evitando en todo momento los antagonismos que alimentaban la falsa idea de la superioridad de unos grupos sociales sobre otros. De manera detallada hubo un inciso en el que se asentó específicamente que la educación debía contribuir a

> […] la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la 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 (Poder Ejecutivo, 1946, p. 3).

La experiencia de la expropiación petrolera de 1938 y la participación de México en el conflicto bélico de 1939-1945 marcaron la pauta para que la educación incorporara fines como el carácter democrático y nacional de la educación, interpretado como la capacidad para el mejoramiento constante del país en el rubro económico, social y cultural del pueblo; así como en la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de nuestra independencia política, el aseguramiento de nuestra independencia económica, y la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura (Poder Ejecutivo, 1946).

La reforma de 1946, a pesar de flexibilizar la relación con las creencias religiosas, mantuvo la exclusión de corporaciones religiosas y ministros de los cultos para participar de manera directa o indirecta en asuntos educativos de los niveles señalados: primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos. Sin embargo, en las siguientes décadas la norma se convirtió en "letra muerta", debido a que las asociaciones religiosas operaron y financiaron

escuelas en todos sus tipos y modalidades, lo que permanecía como un secreto a voces.

El periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari reconoció la situación que privaba en el país con respecto a las corporaciones religiosas y durante su gobierno se normalizaron las relaciones Iglesia-Estado con una serie de modificaciones a la Constitución. La del Artículo Tercero ocurrió el 28 de enero de 1992 (cuarta reforma) y eliminó por completo las restricciones para las corporaciones religiosas y para los ministros de los cultos, que a partir de entonces quedaron amparados de manera genérica como "particulares". A ellos la legislación les otorgó la facultad de impartir educación en cualquiera de sus tipos y modalidades, siempre que se ajustaran a los planes de estudio y a los principios señalados en la fracción II del mismo Artículo, el cual solamente se refiere al carácter democrático, nacional y de mejor conveniencia humana de la educación; mas no así al punto de la laicidad, que se redujo exclusivamente a la educación proporcionada por el Estado.

Las modificaciones neoliberales

A partir de la década de 1980 hubo varias modificaciones al Artículo Tercero que obedecieron a políticas externas derivadas de la corriente neoliberal. A nivel federal hubo periodos de estancamiento en el desarrollo económico, crisis y falta de democracia en las instituciones públicas, lo que llevó a implementar recortes en el gasto público. La autonomía universitaria representó una estrategia para transferir la responsabilidad del personal y la administración de los recursos a las propias instituciones, de manera que resultara una descarga para el gobierno.

La adición y cambio que se realizó al Artículo Tercero el 9 de junio de 1980 (tercera reforma) impactó solamente en la educación superior. Fue reconocida constitucionalmente la autonomía a estas instituciones, obteniendo así facultades para gobernarse a sí mismas, realizar sus fines, fijar sus planes y programas de estudio, así como establecer mecanismos para administrar su personal y patrimonio (Poder Ejecutivo, 1980).

La influencia del neoliberalismo se acentuó en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, lo que tuvo repercusiones directas en la organización y administración del sistema educativo. La transición se observa con mayor amplitud en la segunda modificación del sexenio, el 5 de marzo de 1993

(quinta reforma), donde se orienta el servicio hacia la satisfacción de necesidades del mercado. La educación secundaria, por ejemplo, quedó integrada como parte de la educación básica obligatoria, considerada como requisito para que el país alcanzara la competitividad exigida por su incorporación en el mercado internacional, una vez entrara en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La redistribución de las funciones educativas, realizada en el marco del nuevo federalismo y de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, introdujo cambios muy importantes en el sistema educativo para arribar a una dinámica de calidad basada en el desempeño de los maestros y en el mejoramiento de sus percepciones salariales. En ese aspecto destaca el establecimiento de la Carrera Magisterial, programa que daba un mayor peso a los méritos individuales para obtener ingresos (Poder Ejecutivo, 1992a).

En las modificaciones enfocadas a extender la obligatoriedad de la educación ocurrieron dos más. Con ellas se buscó preparar a la población para tener una mayor competitividad con otras economías del mundo que tomaran como indicador de efectividad del sistema los años promedio de escolaridad de sus habitantes. Es así como la modificación del 12 de noviembre de 2002 (sexta reforma) incorporó la educación preescolar al esquema básico obligatorio, mientras que la del 9 de febrero de 2012 (octava reforma) hizo lo propio con el nivel medio superior. Tanto en la reforma de 2002 como en la de 2012 sus efectos fueron previstos de manera gradual hasta lograr su aplicación plena en años posteriores a su publicación.

La modificación del 26 de febrero de 2013 entró de lleno a las reglas del neoliberalismo, ya que se derivó exclusivamente de recomendaciones establecidas por organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),[8] lo que evidenció la sujeción del sistema educativo nacional a las políticas externas. A pesar de ser una de las reformas que implicó mayores transformaciones de fondo, es la que ha tenido menor legitimidad entre los actores encargados de llevarla a la práctica.[9]

8 Las 15 recomendaciones señaladas en 2010 en el Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas aparecen de manera implícita en la reforma constitucional del 26 de febrero de 2013, al igual que en las leyes secundarias que se derivaron.

9 La reforma del 26 de febrero de 2013 tuvo como antecedente la firma del acuerdo denominado "Pacto por México", en el que se excluyó a representantes populares y al sector magisterial. Fue un acuerdo a nivel de cúpula entre el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y los presidentes de las tres principales fuerzas políticas del país, quienes en ese momento no ejercían ninguna representación popular obtenida a través del voto.

La reforma de 2013 incorporó conceptos como *calidad* y *evaluación* que dictó nuevas reglas para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio educativo. Estos elementos fueron establecidos en la norma educativa cuando las implicaciones que tuvo su aplicación correspondieron a aspectos laborales y administrativos correspondientes a otras normas.

El término *calidad educativa* se circunscribe constitucionalmente en los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos, que a su vez repercuten en el máximo logro de aprendizaje de los educandos (Poder Ejecutivo, 2013). Aunque pareciera que los cuatro elementos tienen el mismo peso para alcanzar la calidad educativa, la movilización de esfuerzos por parte de la autoridad educativa se concentró en la idoneidad de docentes y directivos, focalizando prácticamente todos los esfuerzos en lograr la aplicación plena de este principio.

Tanto en las actividades de la Secretaría de Educación Pública como en las del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) –organismo que obtuvo su autonomía con esta reforma– se ocuparon los primeros tres años de operación de la reforma de 2013 en los aspectos relacionados con la evaluación de maestros, para lo cual el Gobierno Federal movilizó otras estructuras, dependencias y organizaciones que tradicionalmente no tenían injerencia o participación directa en el tema educativo. Tal fue el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, los organismos empresariales, las asociaciones civiles, entre otros grupos que reclamaban la aplicación tajante de la ley en contra de los maestros, mas no así en el cumplimiento de otros puntos de la misma norma, como el equipamiento de escuelas, la pertinencia de los materiales y métodos educativos, la evaluación formativa, la atención al rezago, entre otros.

Las modificaciones menores

En los cambios constitucionales no han escapado aquéllos cuya trascendencia e implicaciones en la marcha cotidiana del sistema educativo han sido mínimos e incluso imperceptibles en su funcionamiento cotidiano. Algunas concepciones que prevalecen entre los grupos políticos obedecen a la moda del momento, pero no logran plasmarse en nuevas formas de organización, prác-

ticas pedagógicas innovadoras, recursos económicos adicionales o programas específicos. Así ocurrió con el cambio del 10 de junio de 2011 (séptima reforma) que implicó la adición del término "respeto a los derechos humanos" en el segundo párrafo del Artículo Tercero, complementando los fines que persigue la educación impartida por el Estado. Aunque la relevancia del tema no es menor, lo cierto es que los cambios en el funcionamiento del sistema han sido menores.

La modificación más reciente, del 29 de enero de 2016 (décima reforma), implicó cambios en tres párrafos, en los que se eliminaron las palabras "Distrito Federal" y "estados" para introducir los concepto de "Ciudad de México" y "entidad federativa", luego de que fuera aprobada la reforma política de la Ciudad de México, mediante la cual desaparecía la figura del Distrito Federal. Tanto en la reforma de 2011 como en la de 2016 se advierte poca incidencia en el acontecer diario del sistema educativo y en el trabajo de sus actores. En la primera, aunque se eleve a rango constitucional el tema de los derechos humanos, en la práctica existen violaciones graves a los mismos,[10] cuya atención no se contempló con una estrategia educativa derivada de la reforma. Esta situación reafirma la hipótesis en la cual no basta con integrar cambios a la norma si no vienen acompañados de transformaciones radicales en el funcionamiento de las instituciones.

En la reforma de 2016 pueden esperarse cambios importantes derivados del impacto que tenga la nueva redistribución de funciones y el aumento de la autonomía de la capital del país con respecto al Gobierno Federal en la reforma política de la Ciudad de México, pero lógicamente esto es un logro de la propia ley y no del cambio que se haya introducido en los párrafos modificados en el Artículo Tercero. Aquí es solamente un cambio de palabras.

Conclusiones

Aunque las modificaciones a la norma constitucional ocurrieron en diferentes momentos históricos, pueden identificarse dos grandes corrientes –agrupadas en el ámbito ideológico– para las reformas de la primera mitad del siglo xx y –el económico– para las que ocurrieron de 1980 a 2016. En las primeras

10 Amnistía Internacional señala en su Reporte México 2015/2016 que persiste la impunidad por violaciones graves de derechos humanos, como la tortura y otros malos tratos, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales (Amnistía Internacional, 2015).

privando el componente religioso y en las segundas el que establecieron los organismos internacionales y las reglas del mercado mundial.

Todas las reformas constitucionales que históricamente se realizaron imponiendo la supremacía de un grupo de poder sobre otro terminaron siendo violatorias de otras garantías igualmente importantes a las que limitaban. Tal es el caso de la libertad de creencias, que terminó imponiéndose como un derecho que no corresponde al campo de acción de la escuela. Es fundamental revisar el pasado de nuestro marco constitucional para tomarlo como experiencia acumulada, mismo que permita establecer leyes fundamentadas en las necesidades más sentidas de la población y no en las modas o recomendaciones de organismos internacionales. Quizás la mirada retrospectiva al Constituyente de 1916-1917 sea una ventana que nos permita asomarnos a la experiencia del derecho constitucional más significativo e importante de los últimos cien años.

Referencias

Amnistía Internacional (2015). Reporte México 2015/2016. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de https://www.amnesty.org/es/countries/americas/mexico/report-mexico/.

Archivo Histórico del Congreso de la Unión (s.f.). Lista de los CC. Diputados Constituyentes fallecidos y condiciones en que ocurrieron sus fallecimientos. *Compilación documental*. México.

Berlin Valenzuela, F. (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Bloch, M. (2001). *Apología para la historia o el oficio de historiador*. Trad. de M. Jimenez y D. Zaslavsky. México: Fondo de Cultura Económica.

Carranza, V. (1/dic/1916). Informe del ciudadano Primer Jefe, al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada. En F. Romero García (ed.), *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo I, no. 12, 260-270.

_____. (6/dic/1916). Los ciudadanos Lizardi y Truchuelo leen el proyecto del ciudadano Primer Jefe. En F. Romero García (ed.), *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo I, no. 19, 345-364.

Congreso Constituyente (1/dic/1916). Los secretarios Lizardi y Truchuelo leen el proyecto del ciudadano primer jefe. *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, tomo 1, no. 19, 345-364.

_____. (11/dic/1916). Se da lectura a los dictámenes sobre los artículos 1o, 2o, 3o y 4o recibiendo los cuatro el trámite de: "a discusión el día de mañana". *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo I, no. 21.

_____. (5/feb/1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro.

Congreso de la Unión (1824). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Obtenido de Biblioteca Virtual del H. Congreso de la Unión, de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

Díaz Alfaro, S. (1988). La composición del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917. En *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después* (vol. V). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Florescano, E. (2012). *La función social de la historia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2015). Discurso de Venustiano Carranza primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente. México.

Mager Hois, E. A. (2010). Ideología y poder. *Multidisciplina*, (5), 46-60.

Méndez Morales, J. S. (1998). El neoliberalismo en México: ¿éxito o fracaso? *Revista Contaduría y Administración*, (191), 65-74.

Monzón, L. G. (11/dic/1916). Voto particular C. Luis G. Monzón. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo I, no. 21, 371-372.

Noriega Cantú, A. (1988). *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

OCDE (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Poder Ejecutivo (13/dic/1934). Decreto que reforma el artículo 3o y la Fracción XXV del 73 constitucionales. *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, LXXXVII (35), 849-851.

_____. (30dic/1946/). Decreto que reforma el artículo 3o de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, 2-4.

_____. (9/jun/1980). Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo. *Diario Oficial*, 4.

_____. (19/mayo/1992a). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial*, 4-14.

_____. (28/ene/1992b). Decreto por el que se reforman los artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y se adiciona el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial*, 3.

_____. (5/mar/1993). Decreto que declara reformados los artículos 3o y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial*, 2-3.

_____. (9/feb/2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial*, 2-3.

_____. (26/feb/2013). 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*, 2-5.

_____. (29/ene/2016). 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*, 2-3.

Rabasa, E. O. (1995). El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (Análisis de su mensaje del 1o de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución). *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, (7), 151-162.

Soto Flores, A. (2013). El artículo 3o Constitucional: un debate por el control de las conciencias. *Cuestiones Constitucionales*, (28), 211-240.

Trujillo Holguín, J. A. (2015). Las reformas educativas en México: un recuento de las modificaciones constitucionales (1934-2013). En J. A. Trujillo Holguín, P. Rubio Molina y J. L. García Leos, *Desarrollo profesional docente: las competencias en el marco de la reforma educativa* (pp. 77-92). Chihuahua, México: Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R.



Educación, laicidad y libertad religiosa: frontera ciudadanos-creyentes

Felipe Gaytán Alcalá[1]

Introducción

El concepto de laicidad ha estado presente en la identidad jurídica del Estado mexicano desde el siglo XIX. Sólo en la Constitución de 1917 se explicitó este carácter en el Artículo 3º sobre la educación pública como educación laica, pero no fue hasta 2012 que México definió su carácter laico cuando enunció en el Artículo 40 Constitucional su carácter de República laica.

¿Por qué la educación fue la enunciación suprema de la laicidad más allá de otros aspectos constitucionales? La respuesta no únicamente concierne a la historia de este país, sino de otros como Francia, pues el sentido último de lo educativo no sólo es proveer de conocimientos y aptitudes para el trabajo, es ante todo formar una ética cívica en que la potestad legítima del

1 Universidad La Salle.

ciudadano esté enfocada hacia el Estado por encima de cualquier otra organización. De ahí que en los siglos XIX y XX el conflicto de la separación entre el Estado y las Iglesias, particularmente el predominio del clero católico, se haya dado en torno a la gestión educativa de la escuela pública.

Sin embargo, en los últimos años se han dado tensiones crecientes para permitir la participación de organizaciones religiosas en los contenidos de valores y en la orientación de las políticas públicas, aduciendo un principio de libertad religiosa en el que los padres pueden decidir sobre la educación de sus hijos en la escuela. Esto a partir de la reforma del Artículo 24 Constitucional en 2012, que subraya la libertad religiosa y la potestad de los padres sobre aquello que consideran ético y moral en el aprendizaje de sus hijos, frente a lo que argumentan es el relativismo moral que se vive hoy. El discurso sobre la crisis de valores ha permitido a las iglesias presentarse como portadoras de los valores verdaderos y presionar para formar parte de ese espacio educativo público del que se limitó o excluyó su participación. Tal posición ha sido impulsada por asociaciones de padres de familia, iglesias, ONG, entre otras organizaciones, bajo el principio constitucional del reformado Artículo 24, donde se establece la libertad religiosa de los ciudadanos y que, de manera ambigua, abre la puerta para que los ciudadanos, en su calidad de creyentes, puedan demandar contenidos religiosos y morales en la escuela pública.

Otro aspecto que abona a la presión sobre la educación laica es el creciente pluralismo religioso y sus expresiones en la escuela o en los contenidos educativos. Los límites a lo católico en el espacio público han dejado de ser el tema central de la laicidad, pero sí la gestión del pluralismo religioso y su visibilidad o no en la educación laica. Basta ver la complejidad de los usos y costumbres de comunidades étnicas que tienen un amplio contenido religioso y mágico, la presencia que tuvo la cienciología a través de libros de valores en la escuela pública de Puebla, o el tema de los anglicanos en Chiapas. La creciente presencia de cultos y formas de espiritualidad (como el discurso de la superación personal en la formación docente o de alumnos) se extiende en las regiones.

El reto de pensar hoy la educación laica a 100 años de la Constitución es re-dimensionar el concepto de laicidad a partir de su historicidad y contrastarlo con las nuevas variaciones que hoy se extienden, desde el laicismo como postura ideológica, jacobinismo o, en el extremo, el término de laicidad positiva propuesta por el clero para impulsar la presencia de las iglesias en las políticas educativas.

El presente texto analiza cómo la educación laica gestionó la complejidad social que hoy es el derecho a una ética ciudadana y las tensiones con el concepto de libertad religiosa, así como cuáles son los retos futuros que habrá de enfrentar el Estado para definir una nueva ética cívica frente a los valores que esos creyentes, padres de familia y ciudadanos pueden demandar desde el pluralismo religioso de los valores para la formación de sus hijos.

Educación y laicidad: la construcción de la ciudadanía

El concepto de laicidad tiene un horizonte histórico relativamente reciente. Más allá de su acepción etimológica griega (*laos*, "pueblo") y del latín (*laicus*, "popular"; expresión usada por la Iglesia católica para referirse a su feligresía en la distinción respecto del clero y las órdenes religiosas del resto de la sociedad), el concepto como tal fue usado en Francia a finales del siglo XVIII y el siglo XIX para hacer hincapié en la separación de los asuntos públicos de los religiosos, en cuanto a la separación del Estado de la Iglesia católica (Baubérot, 2005).

Fueron los jacobinos, en el marco de la Revolución francesa, quienes postularon la necesidad de un Estado fuerte, cuya legitimidad residiera en el pueblo sin intervención de la Iglesia en los menesteres públicos. De ahí que la apropiación del término pueblo (laico) por parte del Estado haya sido una forma de legitimarse frente a la sacralización del poder que imponía el clero. Surge, entonces, el término del "Estado laico" como una distinción jurídico-política que sustenta su poder en los ciudadanos, frente a una Iglesia cuyo poder proviene no de sus feligreses, sino de la divinidad (Blancarte, 1992). Francia, en aquel entonces, adoptó el concepto jacobino de laicismo, es decir, una posición ideológica anticlerical en asuntos políticos; una forma radical de resolver las tensiones con la Iglesia sobre cómo gestionar la vida política y ciudadana. Recordemos que el clero mantuvo durante siglos la administración de la vida ciudadana (registro civil, atención social, salud, educación), y con el surgimiento de la República la disputa por esa legitimidad condujo a la creación del Estado laico (Poulat, 2014).

Pero fue en la educación donde se centró el conflicto por la laicidad. Educar al ciudadano no era un tema solamente para el aprendizaje de conocimientos y técnicas, o el desarrollo de habilidades para el trabajo. Antes bien, la educación fue el espacio privilegiado para la formación de una ética ciudadana, un encua-

dre de las virtudes y las lealtades cívicas de los futuros ciudadanos. Por tanto, las lealtades y virtudes cívicas de las generaciones se dibujaron en la educación, donde se juega la viabilidad del Estado, su legitimidad y su capacidad de regular la vida pública (Sennett, 2011). No es extraño, entonces, que en Francia se haya centrado la disputa sobre la escuela pública y la rectoría del Estado sobre el tema.

La historia del Estado laico en México siguió derroteros parecidos al de Francia, particularmente en lo que respecta al siglo XIX, cuando surgía un Estado nacional que buscaba construir su legitimidad y fuerza frente a otros poderes del pasado colonial que dominaron el espacio público. Uno de ellos fue, por supuesto, la Iglesia católica. Fueron las Leyes de Reforma que dibujaron la potestad del Estado sobre las propiedades de la nación, el predominio estatal sobre el registro civil, y un incipiente bosquejo de la educación laica a través de una ley dictada en 1874 que prohibía la enseñanza religiosa en planteles oficiales (Bolaños, 2004).

La laicidad del Estado en materia educativa refería sobre todo a tener un control sobre la escuela oficial, pues una cantidad importante de planteles estaban administrados por el clero, ya fuera a través de las órdenes religiosas o en las parroquias (Bolaños, 2004). La disputa del clero en ese entonces fue seguir manteniendo la enseñanza religiosa a pesar de las disposiciones oficiales; disposiciones enunciativas en lo legal pero no en su instrumentación como política pública por la debilidad de un Estado nacional incipiente. No será hasta el periodo de Porfirio Díaz que la impartición de ciencias y de un mayor control estatal podrá dar paso a una laicidad, no en el sentido jacobino anticlerical, sino de neutralidad, en que las escuelas se regirían por una educación científica pero los religiosos podrían seguir introduciendo temas de valores y ética cristiana (Yturbe, 2010).

Cabe notar que en este primer periodo, la educación laica tuvo como eje rector una posición anti-clerical en la gestión de la escuela, debido al peso de la Iglesia en el espacio público, donde sus estructuras seguían actuando en la vida social y cultural de las regiones y los municipios del país con cierta autonomía y lejanía del centro.

Este eje rector tendrá un ajuste cuando se promulgue el Artículo 3º en la Constitución de 1917, donde ya no sólo será anticlerical, sino enfatizará algo más: la necesidad de descatolizar los contenidos educativos para fincar las bases de una ética cívica en la búsqueda de una identidad nacional a través de la rectoría del Estado, donde la enseñanza de la historia patria y la lealtad a los

símbolos nacionales deberían ser objetivos prioritarios. Se va transformando el concepto de un laicismo jacobino, fincado en el antagonismo como parte de su identidad, hacia una laicidad que buscaba su legitimidad sobre sí misma. Pero este giro tensará aún más las relaciones con la curia católica, que lo manifestará en mantener su dominio de la escuela y en contrarrestar los contenidos educativos a través de las homilías, la catequesis y apelando a la creencia y pertenencia católica de los profesores. El Vaticano fue más allá cuando amenazó con excomulgar a los políticos que, desde el siglo XIX y hasta el siglo XX, impulsaban, entre otras, la laicidad de la educación. Fue el papa Pío Nono el que impulsó tal iniciativa y los obispos mexicanos sus voceros (Blancarte, 1992).

En este tenor se perfilaba el debate que aún hoy estará presente sobre las tensiones que genera construir la identidad ciudadana en la educación y los conflictos que ello produce en aquellos grupos que defienden la libertad religiosa; libertad que, según argumentan los detractores de la laicidad, deben tener los padres para decidir sobre los valores morales o religiosos a partir de los cuales desean educar a sus hijos. Dichos valores en la enseñanza deberán corresponder con las creencias y pertenencia religiosa que la mayoría de los padres de familia profesan y, si éstos son católicos, se entiende entonces que su guardián es la Iglesia.

Éste fue y sigue siendo el reto del Artículo 3º Constitucional y sus principios de salvaguardar el principio de ciudadanía y las libertades civiles, donde la libertad religiosa pertenece, pero como una más, en ese conjunto de libertades que habilitan al ciudadano en su actuar en los temas públicos.

Artículo 3º Constitucional: espacio público y libertades civiles

La redacción del Artículo 3º en 1917 entendió en su magnitud la importancia de mantener fuera de la educación pública el tema de las creencias y los valores religiosos. De hecho, fue el único Artículo que hasta 2012 hizo explícita en su redacción y en su vocación la laicidad del Estado. Después, en 2012, se modificaría el Artículo 40 para indicar el carácter laico de México como república libre y democrática.

El Artículo 3º reconoció la necesidad de marcar dos principios: la educación pública y la laicidad de ésta. Ambos conceptos van unidos, pues lo público estableció que la educación, al ser de interés general, debería conciliar la diversidad del país, buscando disminuir las asimetrías sociales y culturales

del país, otorgando una oportunidad de desarrollo económico para ciertos sectores sociales excluidos hasta entonces. Lo público de la educación también fue una estrategia del Estado para construir una identidad nacional y, por ende, una lealtad a ese Estado, de ahí que los contenidos, pedagogía y didáctica se perfilaran como potestad del Estado sin intervención de otros grupos ajenos, incluidos los padres de familia. Pero este Artículo, si bien dibujó la educación pública, no la redujo a la escuela pública, aunque también lo hizo extensivo a las escuelas particulares. Tanto las escuelas públicas como particulares estuvieron bajo la regulación del Estado en los contenidos y los programas. La forma de administración y gestión escolar correspondió a entidades particulares u oficiales; de ahí que la educación pública era, ante todo, entendida como la potestad del Estado sobre los contenidos y las formas pedagógicas, no así su operación y administración en la que podían intervenir particulares, siempre y cuando bajo supervisión estatal.

La educación pública entendida como educación estatal fue y será duramente criticada, pero al mismo tiempo será una bandera de lucha de los grupos conservadores y/o católicos que ven en el Estado una intromisión en su libertad religiosa y de conciencia. También servirá para la radicalización de grupos identificados con un nacionalismo exacerbado (nacionalismo revolucionario) y de ideas socialistas, como fueron los movimientos por la educación socialista enarbolados por Tomás Garrido Canabal y Vicente Lombardo Toledano, quienes entendieron la necesidad de extender los valores socialistas y nacionalistas en todas las escuelas, incluso la adopción de tales principios por parte de la universidad, lo que dio origen al debate sobre la libertad de cátedra en la UNAM entre Lombardo Toledano y Antonio Caso (Raby, 1981).

No obstante, la educación pública, si bien fue predominio oficial, también consistió en una estrategia de Estado para afianzar su legitimidad y construir una ciudadanía real y no una mera enunciación jurídica; de ahí que la educación pública buscara impulsar una identidad nacional en el desarrollo del país. Esto fue patente en los años treinta, durante el periodo de Lázaro Cárdenas, quien instruyó a la Secretaría de Educación Pública, bajo el mandato constitucional del Artículo 3º, para fortalecer la enseñanza del español en las comunidades que aún no lo hablaban como reto del desarrollo nacional, y que ello sirviera también para mexicanizar a estos grupos e integrarlos a la identidad nacional (Dawson, 1998).

Ligado a la dimensión pública se construyó la laicidad como concepto sustancial y no adjetivo de la educación. Sustancial, pues los procesos de enseñanza y aprendizaje, los contenidos y la didáctica requirieron que estuvieran marcados por fundamentos científicos y técnicos que permitieran un desarrollo social y económico al país. No fue un principio abstracto o un *deber ser* de la política por la ciencia; antes bien, fue una necesidad para insertarse en los mercados internacionales y lograr expandir el mercado interno y alcanzar niveles de desarrollo que en ese momento histórico, en la primera mitad del siglo XX, se enmarcaba en la necesidad de un desarrollo industrial y la expansión del proceso de urbanización del país (Zapata, 1990).

Junto a la ciencia y la técnica también era necesario un programa de valores nacionalistas y de ciudadanía (al menos legalmente) que ayudara no sólo a una identidad mexicana a vincular lo distinto, distante, disperso, sino también un cuadro de virtudes cívicas que permitieran definir la ciudadanía como un ejercicio individual y no colectivo, comenzando con el tema electoral, la emisión del voto mismo, el cual competía a lo individual. Al menos en la educación se procuró que esto fuera el *leitmotiv*, no así en las prácticas corporativas que políticamente permearon las jornadas electorales durante mucho tiempo. En esa construcción de ciudadanía se hizo hincapié en el conjunto de libertades que consagraba la Constitución: de conciencia, participación, así como religiosa –entendida como libertad de cultos y de profesar la religión que al mexicano le convenciera, sin detrimento de su libertad (Salazar *et al*., 2015).

Estos temas fueron cruciales para afianzar el sentido de la laicidad frente a los grupos religiosos y conservadores, pero también para los grupos radicales que intentaban colocar sus temas particulares como prioridad pública, como si fuera el bien común que todos los mexicanos deberían atender. Un instrumento para lograr este cometido de una laicidad que promoviera las virtudes cívicas fue el libro de texto gratuito impulsado desde la SEP en los años cincuenta (Ixba, 2013). Los libros de texto fueron obligatorios y gratuitos para las escuelas en México. En ellos se dibujó una deontología de lo que era y debería ser el mexicano, sus libertades y derechos, al mismo tiempo que temas controversiales como la higiene del cuerpo que, años después, ya en los años setenta, consistiría en la primera gran revolución con la inclusión de la educación sexual en estos libros (Greaves, 2001). Pero los grupos más conservadores y la propia Iglesia católica buscaban resistir e incluso boicotear los libros y la enseñanza laica, ya desde las escuelas particulares, prohibiendo los contenidos oficiales,

ya generando sus propios textos complementarios al margen de la regulación estatal, ya en arrancar las páginas que ellos consideraban no apropiadas para sus hijos (Vargas, 2011).

Uno de los principales instigadores fue la Asociación Nacional de Padres de Familia, surgida en 1917 como respuesta a la Constitución de 1917 para contrarrestar lo que ellos consideraron (y lo siguen creyendo) un adverso a la dignidad de la persona, a partir del Artículo 3º, quienes buscaban regular la escuela particular, al imponer un libro único y obligatorio, así como tratar de controlar el quehacer educativo de los padres de familia respecto a sus hijos (Asociación Nacional de Padres de Familia, s.f.). La díada que se conjugó en el Artículo 3º Constitucional entre el concepto de lo público –entendido como la necesidad de crear una identidad nacional y la lealtad a la patria–, junto con un enfoque de laicidad –entendida como el impulso a las libertades civiles de información, elección y de conciencia–, construyeron lo que en el transcurso del siglo XX se denominó el Estado laico mexicano, desde la impronta que dejaron las luchas entre el Estado y la Iglesia desde el siglo XIX.

¿Libertad religiosa en la educación?

Para el siglo XXI las condiciones sociales y políticas de México cambiaron y con ello el propio enfoque de lo público y laico de la educación. Si bien se afianzó una educación pública entendida como la rectoría del Estado sobre el tema, también es cierto que una creciente visibilidad de la pluralidad cultural, religiosa, étnica y de identidades sexuales cambió el concepto de lo público.

La pluralidad y diversidad de actores, colectivos, comunidades y personas replantearon el tema de lo público como el espacio de inclusión, visibilidad y participación en los asuntos públicos y de reivindicación de su propia diferencia, frente a un concepto de ciudadanía que borraba las diferencias en aras de la igualdad jurídica y política (Casanova, 2014). De esta forma, lo público se volvió el espacio para las demandas de derechos de participación y el ejercicio de las libertades, ya no sólo en su dimensión individual, sino en el reconocimiento de los grupos y colectivos de los que formaban parte. Las comunidades indígenas ya no aceptaban más un esquema educativo paralelo y excluyente, sino su inclusión en las escuelas "ordinarias", donde, a su vez, fueran reconocidas sus diferencias. Movimientos importantes como en Oaxaca, Chiapas,

Guerrero, entre otros, formularon la necesidad de contar con un marco jurídico que reconociera sus usos y costumbres, entre ellos el de incorporar sus saberes, su lengua y su simbología en los procesos educativos (Gutiérrez, 2008).

En el mismo tenor, las comunidades y municipios exigieron incorporar la historia regional, esto es, sus tradiciones a los contenidos educativos federales. Algunos municipios no distinguieron entre la tradición religiosa y cultural, y, en algunos casos, los libros o folletos de historia regional parecieron más la promoción de una devoción religiosa que una historia bajo el canon de la ciencia. Esto ocurrió en varios municipios, pero el caso que llamó más la atención fue el de Guadalajara, donde el libro de texto daba por hecho histórico el relato de la aparición de la imagen mariana de Zapopan a los indígenas durante la conquista (García, 2005).

En un tenor distinto, pero que forma parte de la pluralidad, referimos la demanda por el reconocimiento de las identidades sexuales, la cual no sólo se circunscribe al reconocimiento civil, también remite a la exigencia de una mayor educación sexual en las escuelas que vaya más allá de las referencias anatómicas y aborde temas como el sexo, el cuerpo, las relaciones afectivas, etc. Aun cuando la SEP ya ha incluido en sus textos las temáticas planteadas, podemos señalar que se encuentra en la encrucijada de las comunidades LGBTTTI y de distintas ONG por una mayor incidencia en el tema sexual, mientras que, por el otro lado, algunas Iglesias de distinto signo (católicas, evangélicas o cristianas) exigen la exclusión de tales materiales de la escuela. Así, la propia diversidad religiosa en México ha mostrado la tensión que las asociaciones religiosas tienen con el tema educativo. Si tomamos en cuenta el crecimiento de las Iglesias de distinto signo, la baja en la población que se dice católica y la extensión de aquéllos que dicen no profesar religión alguna, podemos indicar que la libertad religiosa adquiere relevancia, no tanto en sí misma, sino por referencia a otros temas como la escuela (Gaytán, 2010).

La libertad religiosa fue parte de un debate nacional sobre la reforma al Artículo 24 Constitucional, el cual circunscribía lo religioso a la libertad de cultos. Con la reforma de 2012 el término *libertad religiosa* fue el centro del debate, pero al final, en la promulgación del Artículo no hubo claridad sobre el sentido de la misma, produciendo una ambigüedad discursiva y jurídica que hoy tiene como centro las presiones religiosas para cambiar el Artículo Tercero Constitucional (Salazar *et al*., 2015). La ambigüedad sobre el término podría acabar minando las otras libertades civiles que aún preserva en el ámbito educativo.

Lo anterior se debe a que la libertad religiosa tiene dos acepciones que corren en paralelo. La primera puede referir a la garantía que tienen los ciudadanos de elegir voluntariamente la fe y creencia que más les convenza, o bien, no profesar religión alguna. En esta acepción republicana-liberal, los individuos pueden o no profesar una fe, pero su ejercicio queda acotado a su conciencia, a la participación privada o comunitaria de su fe con la garantía del respeto y seguridad de su ejercicio por parte del Estado laico. La limitación de esta libertad estará dada en tanto no atente contra las otras libertades, como la de conciencia, información, participación; es decir, no busque imponer sus criterios o creencias en el ámbito público al resto de la población que no profesa tal creencia. Es una forma de garantizar la preeminencia del ciudadano frente al creyente, de separar las convicciones éticas y religiosas de aquéllas que conforman la ética cívica para una discusión ciudadana entre pares jurídica y políticamente iguales.

Es en este canon que la laicidad trasciende el concepto acotado de la mera separación entre el Estado y las Iglesias –o el anticlericalismo del siglo XIX–, para dibujar un espectro donde el ciudadano –que no el Estado, el cual es simplemente el instrumento de defensa– es portador y defensor de sus derechos frente a cualquier amenaza que lo anule por alguna supuesta razón suprema a él, dígase un dios, fuerza extra natural, energía, etc. Es aquí donde se dibuja, en principio, la laicidad como una frontera jurídico-política, donde prevalece la voluntad general en los asuntos públicos por encima de cualquier interés o creencia particular (Blancarte, 2011), donde se distingue el ciudadano del creyente. La educación pública, en este sentido, no puede ver la libertad religiosa más que como un ámbito en el que se debe respetar la fe o las prácticas de los estudiantes sin intervenir o difundir doctrina alguna; de igual modo, evitar o suprimir expresiones que busquen la propaganda de los principios religiosos. Un equilibrio frágil, pero la libertad religiosa se circunscribe fuera de la educación sin detrimento del creyente y a favor del ciudadano.

La segunda posición frente a la libertad religiosa va en sentido contrario. El concepto habla de la libertad que tienen los creyentes de participar en los asuntos públicos, y con ello las Iglesias y grupos que lo representan. Argumentan que lo religioso es también parte de lo público y, por tanto, existe la obligación de participar en la construcción de su agenda. Esta posición ha sido defendida por la Iglesia católica desde la posición de una laicidad positiva, esto es, reconocer el derecho de la Iglesia de participar en los problemas políticos

y sociales que atañen a sus feligreses. Un Estado laico debe dejar su posición excluyente para transformarse en uno democrático, tal como lo argumentó Joseph Ratzinger en el debate que tuvo con el filósofo Habermas acerca de la herencia del cristianismo en Europa, donde la Iglesia pudiera participar con todo derecho en la política. Ocurre igual con otro tipo de Iglesias, como las evangélicas y cristianas de distinto signo, pues proponen coadyuvar en la educación y en los temas sociales, en una sociedad sumergida en una crisis de valores, y, por supuesto, donde sus valores puedan restituir el sentido moral de la sociedad en un diálogo ecuménico, desde un discurso religioso encubierto (Blancarte, 2011).

Por tanto, la educación formaría parte de una intervención, con el fin de restituir el tejido social y los valores perdidos a través de la intervención de las Iglesias, en los contenidos valorales y en la opinión pedagógica de los procesos de enseñanza-aprendizaje siguiendo el modelo español, el cual incluye la participación de las Iglesias en la educación, así como alejarse del esquema francés que ha emitido un decálogo para la laicidad en las escuelas, excluyendo símbolos y mensajes religiosos de las aulas (Bokser, 2008). Esta laicidad positiva, en realidad, no lo es en tanto que la participación de las Iglesias en la educación no contribuiría al fortalecimiento de la ciudadanía, pues se invocarían principios ético-religiosos aun en aquellos niños y jóvenes que no profesaran ninguna creencia. Además, la participación de las Iglesias –suponiendo que fuera tan amplia en número como fuera posible– no haría la educación más democrática y laica. Por el contrario, sería un modelo de educación pluriconfesional, donde los valores y los principios no estarían discutidos desde la ciudadanía, pero tampoco desde los creyentes, pues las Iglesias no representan a su feligresía como si fuera una asamblea. En realidad, la legitimidad y el derecho de las Iglesias viene de un ser superior sobre el cual no se discute, sólo se acata; la educación, por tanto, tendría un sentido ecuménico antes que un principio de generalización de la virtud cívica. Frente a esta disyuntiva es que apuntamos que la libertad religiosa podría socavar las otras libertades civiles en la escuela pública.

Pero ése no es el único problema, pues la laicidad se encuentra en tensión con otro fenómeno que se suma a favor de los grupos y asociaciones religiosas que impulsan el derecho de intervención en los asuntos educativos públicos: el acelerado proceso de secularización, entendiendo por ello la vertiginosa pluralidad religiosa y cultural que ha rebasado al Estado y a las Iglesias

mismas (Casanova, 2014). La expansión de la religiosidad y la espiritualidad en el mundo actual ha dado lugar a una des-institucionalización de la religión en múltiples expresiones, bajo la forma de cultos (colectivos que pueden manifestarse de manera informal, flexible y sincrética en el espacio público). Los participantes de esta nueva religiosidad pueden o no mantener su filiación a una Iglesia y, simultáneamente, participar en otros rituales y creencias, sin que ello les cause conflicto. Desde los cultos como la santa muerte, pasando por rituales de sanación y algunas corrientes orientales del espíritu, todo ello marca la forma en que se puede transitar por diversas formas de la creencia, sin que ello cause algún problema para el creyente, aunque sí para las Iglesias.

También existen movimientos sociales de reivindicación con un fuerte contenido religioso pero que aparentan no tenerlo. Tal es el caso de los movimientos étnicos, ecológicos, de superación personal, entre otros. Este acelerado proceso de secularización tensa la relación con lo que políticamente se ha denominado la laicidad, pues mientras que esta última reivindica la ciudadanía como una dimensión donde los ciudadanos son iguales y discuten bajo la razón pública, la secularización dibuja un individuo creyente que extiende sus creencias a todos los ámbitos de su vida, incluidos aquéllos en los que participa como ciudadano (Hamui, 2011). Esto implica que llevará de manera individual sus creencias y sus prácticas a la escuela bajo el argumento de la defensa de su libertad de expresión y de elección, generando la tensión entre el modelo de ciudadano y de creyente.

La desventaja del Estado laico, en este sentido, es que puede regular la intervención de las Iglesias y los grupos institucionales en el ámbito educativo, pues son entidades sociales y jurídicas tangibles. Pero se complica cuando se intentan regular las formas de comunicar, exhibirse y relacionarse del alumno, profesor, padre de familia o administrativo, en su calidad de creyente o miembro de una comunidad étnica o ecológica con la comunidad educativa, ya que prácticamente tendría que estar al pendiente de cada individuo con el riesgo de pretender regular la vida pública en la escuela de cada miembro. Frente a esto el Estado se vuelve demasiado grande para regular la vida escolar en cada rescoldo, y demasiado pequeño para tratar de fiscalizar y regular desde la ley las formas religiosas y espirituales que se le escapan, incluso a las mismas Iglesias (Bokser, 2008).

La educación pública coloca el reto, entonces, de establecer qué se entiende por lo público para conciliar la presión que ejerce en la escuela un creyen-

te contemporáneo, portador de una religiosidad ambigua que introduce de manera subrepticia sus creencias a la escuela y la preservación del principio de ciudadanía y de libertades en las relaciones escolares. Tensión que lleva a plantear si en realidad debe o no incorporarse la libertad religiosa como parte del entramado de una nueva laicidad, atendiendo los procesos de secularización y pluralismo religioso que vivimos hoy.

Como habrá notado el lector, hace tiempo que el tema de la simple separación entre Estado e Iglesias ya quedó atrás, frente al cambio cultural en México y del cual legislar se vuelve una tarea compleja, cuando no complicada. Laicidad ya no es tampoco la descatolización del espacio público –como sucedió en el siglo XX–. La tarea ahora adquiere otra dimensión más tendiente a la reafirmación de derechos y libertades que al antagonismo clerical.

La reafirmación de los derechos en la enseñanza oficial en México no es meramente jurídica, tiene que ver con la instrumentación de políticas públicas y la participación ciudadana en la escuela en un diálogo abierto, transparente y de rendición de cuentas. Esto, sobre todo, porque a partir de todo lo anteriormente expuesto se pueden explicar las presiones que la educación pública enfrenta en este momento y, a 100 años de la promulgación del Artículo 3º, la oportunidad de redefinir lo público y la laicidad en la educación y el papel del Estado laico en un contexto de creciente pluralismo religioso. Porque ese mismo pluralismo ha estado minando la vigencia histórica de ambos conceptos (público y laico) en dos procesos que las escuelas y organismos educativos enfrentan. Uno de ellos es la presión de las asociaciones e Iglesias por restituir los valores éticos y morales en la educación (dígase valores morales, ergo valores religiosos) desde una posición institucional, y la segunda tiene que ver más con micro intervenciones sociales que van difuminando la frontera de la laicidad y ampliando lo público como la visibilidad de todos los intereses y creencias, aun cuando cuestionen los principios de una educación sustentada en la ciencia y en la virtud cívica. A continuación explicaremos ambos procesos.

En el caso de la presión institucional de las Iglesias contra el Artículo 3º, valiéndose de la reforma al 24, las Iglesias han construido un frente para solicitar su intervención en la educación y aportar sus principios éticos y morales que, según argumentan, requiere el país. Bajo el asunto de la crisis de valores y la amenaza que la diversidad social, las migraciones y el creciente hedonismo de la sociedad conmina la cohesión social y la identidad nacional, se ha instaurado un discurso sobre la necesidad de formar en valores. En este

discurso la Iglesia católica ha hecho hincapié para alertar sobre los riesgos de perder la identidad nacional, identidad que esta Iglesia admite como custodia, al señalar que la mayoría de los mexicanos (82.7%) se asume como católicos (CONAPRED, 2012), y pregonar que la Virgen de Guadalupe, como expresión religiosa, también forma parte de esa identidad nacional.

Atrás no se quedan otras Iglesias que enarbolan la intervención en lo público frente a lo que consideran la amenaza a los valores de la familia, el matrimonio por parte de las identidades sexuales y la gestión del cuerpo ya no sujeta a los preceptos morales. Para ellos, los creyentes han mostrado un divorcio entre creer y practicar (De la Torre & Gutiérrez, 2007), lo que ha conducido a la crisis de valores. En ambos casos, católicos, evangélicos e Iglesias cristianas han visto la diversidad social como amenaza a la cohesión social y han exigido al Estado no ser permisivo con este tipo de actos (Salazar *et al*., 2015). Ellos presionan, entonces, por recuperar el tema de los valores en la escuela, aunque matizan al indicar que no serán los principios religiosos los que predominarán, sino una ética universal. Pero todo discurso tiene la impronta del que lo pronuncia y la ética universal parte de una matriz de principios, en este caso religiosa.

En el segundo caso, son las micro presiones sociales que los creyentes adscritos a una religión, cultura o etnia, o, en su caso, de aquéllos que practican de manera individual un culto o principio espiritual, introducen en sus prácticas educativas sus creencias y hablan desde su marco ético-moral. Es el caso de los miembros de comunidades indígenas que han emigrado y se integran a la escuela pública de manera individual, o ecologistas que pregonan sus ventajas o las injusticias de las que son objeto, miembros de cultos o colectivos con cierta religiosidad, al igual que los practicantes de la superación personal, que han experimentado resultados en su vida personal a partir de sus creencias y desean llevar su experiencia a la comunidad educativa. También se suman las ONG de distinto tipo y causa que difunden su mensaje ético y valoral en las escuelas, sin que se entienda que su discurso sea explícitamente religioso, como es el caso del Ejército de Salvación, Save the Children, Narconon de cienciología, asociaciones de educación sexual, entre otros.

Todos ellos no intentan impulsar un programa para cambiar la educación; su intervención es informal y en episodios, apelan a la experiencia y al cambio de actitud individual de los miembros de la escuela. Son ellos los que, a veces sin pretenderlo, vulneran el principio de laicidad educativa y a

lo que las Iglesias han visto como la diversidad social perniciosa y silenciosa que atenta contra los valores educativos. Pero no es posible regular cada acto, dicho o acción de cada uno de ellos. En todo caso, es potestad de la escuela señalar las infracciones, pero nada más. Paradójicamente, ambos procesos de presión (institucional y micro social) cuestionan la pertinencia de cómo hemos mantenido hasta ahora la dimensión pública y laica de la educación. Las escuelas públicas (contenidos, procesos de enseñanza-aprendizaje, didáctica) se ven sometidas a la exigencia de intervención de las asociaciones religiosas, bajo el argumento de la libertad religiosa frente a lo que deducen la invasión silenciosa de la diversidad que mina los valores morales de la nación.

La reforma constitucional al Artículo 24 pretendió dar respuesta a un tema central sobre la exigencia para la libertad religiosa. Los legisladores entendieron la necesidad de dicho cambio ante un creciente pluralismo religioso, sólo que en el camino no definieron los términos con claridad. Ese cambio constitucional aceleró e incrementó las presiones desde el exterior para cambiar la lógica del 3º Constitucional. La cuestión central ahora era reformular la laicidad y lo público de la educación, incluyendo o no la libertad religiosa como parte de las libertades civiles a enseñarse en las escuelas. La pregunta no es menor, pues conducirá a la revisión del concepto mismo de laicidad, uno de los pilares del Estado y de la identidad nacional.

La historicidad del concepto llevará necesariamente a un nuevo esquema de convivencia en las comunidades escolares, y dibujará una nueva ciudadanía, ya en un sentido liberal o pluriconfesional, donde el verdadero reto es redefinir quién es el ciudadano en la educación, los valores que se deben impartir y los límites de los creyentes en el espacio público educativo. A continuación enunciaremos una hoja de ruta para un futuro cercano.

Hoja de ruta

En 2017 se cumplieron 100 años de la promulgación del Artículo 3º en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es tiempo de repensar algunos conceptos, tales como lo público y laico de la educación a la luz de las transformaciones sociales y políticas del país, pero también a la sazón de los cambios constitucionales que se aprobaron sobre la laicidad de la república (Artículo 40) y la libertad religiosa (Artículo 24). En primer lugar, es necesario plantear la

noción histórica de lo público en el tenor de que es el espacio para la visibilidad de todos los intereses, la convergencia de la diversidad y, sobre todo, el espacio de diálogo. Pero ello no significa caer en una neutralidad donde cada uno decida la forma de la educación que considere mejor, ya sea para imponer a los demás o simplemente exigiendo su derecho a hacerlo de manera particular. Esto llevaría al predominio de un interés encima del interés general o, en su caso, de la fragmentación social, donde los guetos culturales y religiosos predominarían. En ambos casos se subvierte el concepto mismo de lo público.

En cambio, si se legisla a favor de un marco general de convivencia sustentado en la imparcialidad, donde las expresiones morales y religiosas de adoctrinamiento no quepan en la educación pero si su estudio y entendimiento de que eso mismo forma parte de la diversidad, puede ayudar a distender los conflictos y a marcar un derrotero de lo público ligado más a una noción de la responsabilidad ciudadana amplia, donde el Estado es sólo un mecanismo para los acuerdos a seguir, identificando lo público con el dominio estatal como regulación política y burocrática que tanto critican los adversarios de la educación pública.

Ahora bien, si son los ciudadanos frente a la creencia los que delimitan el espacio de lo público, se hace necesario definir esa frontera y la laicidad es su marcador. La laicidad como un proceso de deliberación entre ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones construyen la voluntad general sin la intervención de aquellas corporaciones que tienen una legitimidad extra política o extraterrenal. Es ahí donde la educación laica se hace necesaria, pues a través de ella esos ciudadanos podrán comprender que son ellos los que construyen esa voluntad general a partir de sus libertades civiles (libertad de conciencia, información, participación, expresión), incluida la libertad religiosa como una más de las libertades que atañen a los ciudadanos y no a las corporaciones. La libertad religiosa deberá ser enseñada en las escuelas como un derecho individual y no corporativo, como el ejercicio que cada ciudadano tiene de profesar o no y de evitar imposiciones que no desean.

Es cierto que en México la secularización ha tenido como expresión una ampliación de las formas religiosas que reclaman su derecho en la educación. Por lo mismo, se hace urgente repensar las fronteras entre ciudadanos y creyentes, donde el interés público se centre en la ciudadanía y no en las creencias de los grupos, sean de cualquier signo o vocación. Si bien es cierto, la realidad no se resuelve a golpe de legislación, también lo es que un Artículo 3º Cons-

titucional reformado que explicite los límites de la libertad religiosa podrá ser de utilidad para los ciudadanos del siglo XXI y, quizá, en el horizonte, los ciudadanos de ese futuro podrán comprender el legado de un Artículo que históricamente les parecerá lejano en la historia pero presente en sus libertades y derechos como mexicanos.

Referencias

Asociación Nacional de Padres de Familia (s.f.). Declaración de principios de la Asociación Nacional de Padres de Familia. Recuperado el 12 de agosto de 2016 de http://unpf.mx/unpf.

Baubérot, J. (2005). *Historia de la laicidad francesa*. México. El Colegio Mexiquense.

Blancarte, R. (1992). *Historia de la Iglesia católica en México*: México: Fondo de Cultura Económica.

_____. (ene-abr/2008). Laicidad y laicismo en América Latina. *Estudios Sociológicos*, XXVI, 139-164.

_____. (2011). *Para entender el Estado laico*. México: Ediciones Nostra.

Bokser, J. (2008). Religión y espacio público en los tiempos de la globalización. En R. Blancarte (comp.), *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo* (pp. 397-428). México: El Colegio de México.

Bolaños, R. (2004). Orígenes de la educación pública. En F. Solana y R. Cardiel (comps.), *Historia de la educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica-SEP.

Caballero, A. & Medrano, S. (2004). El segundo periodo de Torres Bodet: 1958-1964. En F. Solana y R. Cardiel (comps.), *Historia de la educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica-SEP.

Casanova, J. (2014). Secularización y laicidad en España y Europa. Una perspectiva comparada global. En *Secularización, laicidad y religión, Seminario con José Casanova*. Bilbao, *Deusto Digital*. Recuperado de http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/forum/forum28.pdf.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2012). Encuesta Nacional sobre Discriminación Religiosa 2010. México: CONAPRED.

Dawson, A. S. (1998). From Models for the Nation to Model Citizens: Indigenismo and the 'Revindication' of the Mexican Indian, 1920-40. *Journal of Latin American Studies*, 30.

De la Torre, R. & Gutiérrez, C. (2007). *Atlas de la diversidad religiosa en México.* México: COLJAL-COLEF-CIESAS.

García, J. C. (23/sept/2005). Exigen retirar libros de historia en Guadalajara. *La Jornada*. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2005/09/23/index.php?section=estados&article=036n1est.

Gaytán Alcalá, F. (2010). *Democracia cristiana, cultura política y gobernanza*. México: Universidad La Salle-Fundación Konrad Adenauer.

Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado*. España: Taurus.

Giner, S. & Velasco *et al*. (1997). *Formas modernas de religión*. Madrid: Alianza Universidad.

Greaves Laine, C. (2001). Política educativa y libros de texto gratuitos. Una polémica en torno al control de la educación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *6*(12). Disponible en http://www.comie.org.mx/v1/revista/portal.php?idm=es&sec=SC03&sub=SBB&criterio=ART00308.

Gutiérrez, D. (2008). *Revisitando la etnicidad, miradas cruzadas en torno a la diversidad*. México: El Colegio Mexiquense.

Hamui Sutton, L. (2011). La laicidad como hegemonía discursiva. *Revista del Centro de Investigación*, 9, 59-67. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34219888004.

Ixba Alejos, E. (2013). La creación del libro de texto gratuito en México (1959) y su impacto en la industria editorial de su tiempo. *Revista MIE*, *18*(59), 1189-1211.

Pérez Sánchez, S. (2002). Dilema cultural en la escuela: el caso de la laicidad educativa. *REeencuentro*, (33), 9-17. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34003302.

Poulat, E. (2014). *Notre laïcité ou les religions dans l'espace public: Entretiens avec Olivier Bobineau et Bernadette*. París: Desclée de Browner

Raby, D. L. (1981). La educación socialista en México. En *Cuadernos Políticos* (pp. 75-82), no. 29. México: Editorial Era.

Salazar, P. *et al*. (2015). *La República laica y sus libertades: las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM.

Sennett, R. (2011). *El declive del hombre público*. Barcelona: Anagrama.

Solana, F. (2004). Pasado y futuro de la educación pública en México. En F. Solana y R. Cardiel (comps.), *Historia de la educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica-SEP.

Sotelo Inclán, J. (2004). La educación socialista. En F. Solana y R. Cardiel (comps.), *Historia de la educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica-SEP.

Vargas Escobar, N. (2011). La historia de México en los libros de texto gratuitos: Evidencia de las transformaciones en los modelos de integración nacional. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *16*, 489-523. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14018533008.

Yturbe, C. (oct/2010). Las Leyes de Reforma: ¿laicidad sin secularización? *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 65-81.

Zapata, F. (1990). *Ideología y política en América Latina*. México: El Colegio de México.



La laicidad educativa y el Constituyente

Juan Adrián Cerón Pérez Negrón[1]

Este ensayo revisa la evolución del principio de laicidad en el Artículo 3° Constitucional en su inclusión en 1917; su omisión en las reformas de 1934 y 1946; así como su restablecimiento en la reforma de 1992. Se repasará lo que significa un principio en el proyecto educativo, para exponer después cuáles son los objetivos del principio de laicidad. Con este marco argumentativo se describirá su desarrollo constitucional en el ámbito educativo, delineando sus contenidos negativo y positivo, para finalmente señalar su estado actual.

El proyecto educativo y el principio

La educación, como una actividad formal (Magallón, 1993) o dirigida (Beltrán, 1990), cumple con la función de dotar de co-

1 Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

nocimientos disciplinares y desarrollar las capacidades técnicas –indispensables para el desarrollo económico de un país– y, asimismo, inculca, reproduce y fomenta aptitudes y valores tendientes a la construcción de un orden sociopolítico deseado, mediante la formación de la ciudadanía y la identificación de elementos que conduzcan a la integración cívica. La dirección de la educación se asume por el Estado como una función social, en un proyecto cuyo principal instrumento es la escuela.

La educación también es un proceso informal o «espontáneo» que la colectividad pone en marcha a través de la reproducción (no sistemática) de saberes técnicos y elementos culturales. La familia tiene aquí un papel central, al punto de configurarse el derecho de los padres a decidir sobre la formación de sus hijos, especialmente sobre su contenido moral y valoral –el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que establece la libertad de conciencia y de religión, recoge este derecho–. Otros sectores sociales también participan en la educación informal, pero los esquemas de esta participación se rebasan cuando se busca influenciar el proyecto educativo estatal, como lo hacen el sector económico y las Iglesias, justificando en diversas razones su derecho a influir. Nuestro tema obliga a reflexionar brevemente sobre las últimas.

Las religiones son cosmovisiones que proponen «formas correctas» de participar en el mundo (Berger, 1971). Esto se toma, en los sistemas democráticos, como una moralidad particular, pues no todos los ciudadanos profesan la misma confesión religiosa, si acaso tienen una. Lo que sí se asume en términos generales es la libertad de conciencia y de religión, que incluye el derecho a vivir según las pautas de morales particulares.

Los tratados internacionales sobre derechos humanos no reconocen derechos especiales a las Iglesias, pero el tratamiento de la libertad religiosa, además de proteger las actividades eclesiales como una necesidad para el ejercicio de la libertad, insta a la cooperación estatal con dicho ejercicio (Molina, 1999); lo que es extensible al ámbito educativo, dada la base religiosa de algunos sistemas de valores que muchos padres desean inculcar en sus hijos.[2] No es de extrañar que las Iglesias (junto con otros grupos sociales) adopten el papel de defensoras de este legítimo derecho de los padres. Con ello se expresa una

2 El Comité de los Derechos Humanos de la ONU (Observación General no. 22, numeral 6) estima que el artículo 18 del PIDCP "permite que en la escuela pública se imparta enseñanza de materias tales como la historia general de las religiones y la ética siempre que ello se haga de manera neutral y objetiva".

tensión, en términos políticos, entre: el proyecto educativo de una nación, que en democracia no puede fundarse en morales particulares; y el ejercicio de un derecho, la libertad religiosa.

La cuestión educativa es una cuestión política, ya que las "tendencias y las características específicas con las que una sociedad se organiza, el modelo de sociedad que se formula en tanto proyecto económico y político, se expresa en la forma como se organiza la educación" (Ruiz, 1992, p. 34). La educación deviene en el principal proceso de socialización de los individuos. Por ello, la determinación y modificación al proyecto educativo constan de un asunto social sensible y su aspecto valoral implica un constante debate. La dirección del Estado en la cuestión educativa se liga al diseño de un modelo de nación en un proyecto de largo plazo, lo que justifica en buena medida el monopolio educativo estatal (Ruiz, 1992). Los principios constitucionales de la educación delinean dicho proyecto, especialmente en cuanto a la formación de la ciudadanía y a la integración cívica, lo que denota un contenido valoral; razón por la que se sostiene que la educación dirigida cumple con una función político-ideológica (Ruiz, 1992; Magallón, 1993).

La internalización de valores constata la función ideológica de la educación. Esto puede ser tomado como negativo si se la ve como la "inculcación de normas y valores [que] reproducen las estructuras de dominación presentes en una sociedad dividida en clases" (Ruiz, 1992, p. 44); o bien, positivo, al pensar en la "inculcación de los valores dominantes como necesarios y legítimos para el buen funcionamiento de la sociedad" (p. 45). La oposición al monopolio educativo del Estado y la intención de distintos sectores sociales de influir en la determinación del proyecto educativo no sólo responde a intereses y objetivos particulares, expresa la existencia de diversos sistemas de valores que cuestionan, o también, tratan de complementar el contenido valoral de dicho proyecto.

La laicidad como principio educativo puede ser potencialmente una garantía axiológica de la neutralidad que, como la expone Latapí (1999, p. 102), no es una forma de pensar, sino una manera de actuar que pretende afirmar los "valores compartidos por todos" y abstenerse frente a "valores controvertidos". Aunque llevar esto a la práctica resulte muy difícil, el debate sobre la laicidad podría responder no únicamente a la tensión valoral entre el proyecto educativo y las morales religiosas, sino a la diversidad de los sistemas de valores para lograr la convivencia social necesaria en el proyecto común de nación.

La laicidad, un querer real

El concepto de laicidad se refiere a la sustantivación de la condición de laico, el pueblo (del griego *laos*). En la tradición católica esta condición sirve para diferenciar a los cristianos, iguales por virtud del bautismo, pero desiguales, dado el orden que les es propio. Mientras que los miembros del clero pertenecen al orden sagrado, los laicos (el pueblo) están referidos al orden secular. Arguyendo la subordinación del segundo orden al primero,[3] la Iglesia utiliza esta diferenciación para sostener la subordinación de los laicos al clero.[4] La sustantivación de lo laico a la que nos referimos se funda en el proceso de secularización. Si bien lo "'secular', como concepto base, es utilizado en oposición a lo 'sagrado', y […] sus derivaciones sugieren una emancipación cultural con respecto de la religión y de la iglesia" (Dobbelaere, 1994, p. 6); la secularización, aunque puede manifestarse conflictivamente frente a las Iglesias, no se opone a la religión, se le distancia, o en cierta lectura, se le remite al ámbito privado.[5] Pero secularización no significa ateísmo.

La laicidad no desconoce la importancia que asignan los sujetos a las convicciones religiosas; "la unidad de referencia del *laos* no tiene otro fundamento que la igualdad de las convicciones de sus miembros", independientemente de su credo religioso o de la falta de éste, pues entraña la apertura a la pluralidad. La laicidad tiene la intención de generar una noción de lo social centrada en el pueblo, por ello invoca a "una soberanía de la voluntad que se encuentra en el origen de las reglas de la vida en común" (Peña-Ruiz, 2002, p. 18). Para encontrar las reglas que ciñen el principio de laicidad es necesario apreciar la transformación de los objetivos que se le han reconocido o adjudicado históricamente. Está originalmente referida al proceso de diferenciación entre el Estado y las Iglesias, al desarrollarse "instituciones que realizan diferentes funciones y son estructuralmente diferentes". En este proceso, "la sociedad

3 Aunque la sanción clerical sobre los asuntos seculares estuvo negociada con los monarcas, fue una característica clave de la legitimidad política medieval que perduró hasta el siglo XVIII en la figura de la teoría descendente del poder, es decir, el origen sagrado de la soberanía monárquica.

4 En justicia se debe decir que el Concilio Vaticano II (*Lumen Gentium*, 31) concretó la revalorización de los laicos, señalando que "forman el pueblo de Dios, [y] participan a su manera de la función sacerdotal, profética y real de Jesucristo", relativizando la diferencia pero sin eliminarla.

5 Cuanto "más se eliminen los rasgos de un cosmos sagrado de las normas 'seculares'", se tiende "a restringir la relevancia de las normas específicamente religiosas a las esferas que todavía no son reclamadas por los propósitos jurisdiccionales de las instituciones 'seculares'. De este modo, la religión se convierte en un asunto privado" (Luckmann citado en Dobbelaere, 1994, p. 14).

gradualmente asume todas las funciones 'seculares' previamente realizadas" por las Iglesias, afirmando una "transformación del ámbito 'sagrado' en instituciones 'seculares'" (Dobbelaere, 1994, p. 8).

Así pues, la laicidad es una demarcación jurídico-política de las instituciones públicas. Su primer objetivo se supone en el origen del Estado moderno cuando "los medios reales de autoridad y de administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad pública" (Heller, 2010, p. 171). Aunque muchos de esos medios fueron expropiados a las Iglesias, ello no significa que la laicidad implique antagonismo frente a lo eclesial, es decir, una postura anticlerical, pues como afirma Peña-Ruiz (2002, p. 63), el anticlericalismo

> no forma parte de la definición de la laicidad, salvo si se confunde el derecho con la historia […] la posesión clerical del poder público requirió frecuentes luchas históricas […] para que el derecho laico fuera, por fin, reconocido […] Si los militantes laicos desarrollaron, en circunstancias precisas, un anticlericalismo de combate, es más por los poderes clericales que se negaron a restituir las instituciones públicas a su vocación que por efecto de una hostilidad inscrita en el mismo ideal laico.

La centralidad social del pueblo que caracteriza a la laicidad se ve referida en este objetivo de expropiación de los medios reales de autoridad y formación de instituciones públicas seculares, ligándose al desarrollo de la teoría ascendente del poder que fijó a la soberanía popular como fuente de legitimación política.[6]

Un segundo objetivo de la laicidad parte de la lectura liberal de la Ilustración, que afirmó que el origen del conocimiento no está en la revelación, sino en la razón. Este cambio epistémico representa, como lo observó Kant, la "salida de los seres humanos de un estado de tutelaje del que ellos mismos son responsables" (Taylor, 2011, p. 59). Para el liberalismo, la razón se convierte en origen de la libertad de conciencia que, a su vez, es el criterio para derivar la libertad religiosa y asumir el pluralismo religioso. En contra de la doctrina religiosa, el liberalismo vino a sostener el subjetivismo moral (Martínez, 2012,

6 La consolidación material de esta teoría se da con las revoluciones liberales del siglo XVIII (independencia estadounidense y Revolución francesa) y se acentúa durante el siglo XIX, mismo siglo en el que aparece el neologismo francés *laïcité* (Blancarte, 2008, p. 27).

p. 275), de modo que la "religión, que era un asunto de sociedad, se volvió asunto de conciencia" (Poulat, 2012, p. 301). Así, la libertad de conciencia tiene como propósito establecer que todas las morales particulares son igualmente válidas.

Durante el siglo XIX, este objetivo se transforma con el surgimiento de proyectos educativos laicos (como en México y Francia), señalando al respecto no sólo la igualdad entre convicciones, sino la «genuina libertad». Para ello se debe "considerar la instrucción como un proceso que conduce a la autonomía efectiva del juicio" (Peña-Ruiz, 2002, p. 80). La educación laica se avoca a la emancipación del sujeto de tutelas materiales y mentales.

El cambio epistémico ilustrado apuntala la querella clásica de la modernidad entre ciencia y religión, conflicto usado como argumento de la laicidad: «la emancipación de la conciencia racional se opone a los dogmas religiosos». En una derivación del argumento, el desarrollo –científico pero también político-democrático por sus implicaciones en la conciencia– es incompatible con la presencia de la religión; no pudiendo eliminarla, habría que restringirla ahí donde no entorpezca el desarrollo; la religión comienza a verse como un asunto privado (ver Luckmann citado en Dobbelaere, 1994). Claro está, la exacerbación de este argumento y el endiosamiento de la ciencia incurre en una intransigencia similar a la acusada en las «verdades reveladas», lo que se opone a la libertad de conciencia (Poulat, 2012, p. 215).

Por lo dicho podría afirmarse entonces que "el Estado es laico cuando ya no requiere de la religión como elemento de integración social", así pues, la laicidad se manifiesta "como un régimen de convivencia cuyas instituciones políticas están legitimadas, principalmente, por la soberanía popular y ya no por elementos religiosos" (Blancarte, 2008, p. 31). Pero la universalización de los derechos humanos en el siglo XX confiere a la laicidad no solamente un objetivo, sino su reto actual más importante: la integración; ésta contempla el potencial del carácter público de la religión. Sin juzgarla como la única opción, Habermas (2008) valora la religión como cimiento de la sociedad. Ante el carácter individualista de la Modernidad, cuya radicalización amenaza la unidad necesaria para el Estado y la democracia, la religión provee al individuo de ciertas cualidades y valores que generan lazos de solidaridad y fortalecen la unidad.

La libertad religiosa no ampara a las Iglesias ni privilegia credos, protege el ejercicio de las convicciones religiosas, en el ámbito privado y el público,

sin restringirlas a las prácticas de culto, pues constituyen una cosmovisión. El reto para la laicidad significa replantear la privatización de la religión, de la que se ha nutrido históricamente de manera discursiva para aceptar las convicciones religiosas en su carácter público.

La secularización institucional debe ponerse en función del imperativo de integración. Taylor (2011, p. 41) expone esta postura afirmando que creemos "que el secularismo (o *laïcité*) tiene que ver con la relación entre el Estado y la religión [los aspectos institucionales]; pero, en realidad, tiene que ver con otra cuestión: qué debe hacer el Estado democrático ante la diversidad". Identifica tres exigencias como metas de la laicidad: 1) proteger la libertad de conciencia y de religión; 2) otorgar la garantía jurídica de igualdad a todas las convicciones, sean o no religiosas; y 3) permitir su participación democrática.

La laicidad tiene un aspecto jurisdiccional –la secularización de las instituciones estatales– y un aspecto propositivo –implícito en sus objetivos–. Ambos aspectos son indisociables debido a que el carácter instituido de la realidad normada, el deber ser, "tiene siempre como supuesto y como objetivo un querer real" (Heller, 2010, p. 238). Si la educación refleja y modela la sociedad, instituir en ella el principio de laicidad constituye un «querer real» adscrito al proyecto de nación. De la laicidad se debe dar cuenta como un todo: las condiciones institucionales suficientes para dar cabida a los objetivos, que aquí se tomará como el contenido negativo; y el contenido positivo: los objetivos de libertad e igualdad vertidos en una conciencia autónoma y democrática, dialógica y abierta a la integración.

1917 y 1934, la educación laica y el anticlericalismo

En el periodo que comprenden los debates del Constituyente de Querétaro (1916-1917), la promulgación de la Carta Magna (5 de febrero de 1917) y la primera reforma al Artículo 3° Constitucional (13 de diciembre de 1934), la educación laica es uno de los principales resultados del anticlericalismo posrevolucionario. El anticlericalismo de los constituyentes se justificó en la beligerancia eclesial en contra de las instituciones liberales durante el siglo XIX, en la alianza tácita entre el clero y la dictadura de Porfirio Díaz, y el apoyo del Partido Católico Nacional (1911-1914) –al que consideraron el brazo político de la Iglesia– al golpe de Estado de Victoriano Huerta.

El Constituyente identificó al clero como agente nocivo en la sociedad y enemigo político del Estado, proponiéndose combatirlo. Aunque el anticlericalismo no pretendió lesionar la libertad de culto –aun cuando la religión fue tratada durante los debates como vicio y yugo de las personas–, la combativa secularización jurídica del Estado supeditó el ejercicio de la libertad a los principios constitucionales.[7] Para combatir a la Iglesia se desconoció su personalidad moral y se les negaron los derechos políticos a los ministros de culto (Artículo 130); se nacionalizaron sus bienes (Artículo 27, fracción II) y se suprimieron legalmente sus vínculos tradicionales con la sociedad, prohibiéndoles tener o administrar instituciones de beneficencia y de enseñanza (Artículo 27, fracción III). El Artículo 3° reiteró la prohibición a su histórica actividad educativa. Su redacción original estableció lo siguiente:

> Artículo 3°. 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.

El dictamen del Artículo 3° que elaboró la Comisión legislativa planteó tres discusiones: la prohibición, la libertad de enseñanza y el concepto de laicidad.[8] La prohibición se convirtió en el asunto nodal, pues enlazaba el liberalismo que caracterizó a la política educativa republicana del siglo XIX, representada por la libertad de enseñanza, con el proyecto revolucionario anticlerical, la constitucionalización de la laicidad educativa.[9] La prohibición se

7 Los Artículos 24 y 130 garantizaron la libertad de culto, aparentemente, sin concurrencia estatal, pero el 24 prohibió las manifestaciones públicas de las prácticas religiosas, y el 130 facultó a las Legislaturas estatales determinar el número de ministros de culto, de «enemigos», en sus entidades, obstruyendo legalmente la realización de los oficios incluso en privado.

8 El proyecto presentado por el presidente Carranza no contemplaba la prohibición, sino sólo en el Artículo 27, fracción III; tampoco establecía la laicidad para las escuelas particulares. El proyecto reproducía el Artículo 3° de la Constitución de 1857, añadiendo el carácter laico en las escuelas oficiales.

9 La Constitución de 1857 sólo indicaba la libertad de enseñanza, pero entre 1861 (que se omite la religión en los planes de estudio de primaria) y 1891 (que aparece el término *laica* en una ley educativa) se emiten diversas leyes y reglamentos para secularizar la educación (Latapí, 1999, pp. 70-71).

fundó en un argumento secular. El dictamen asumió que "en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la iglesia y del estado". Pero no bastaba la secularización, ya que el anticlericalismo se imprimió en un signo ya presente en el liberalismo decimonónico, la formación de ciudadanía.[10] La Comisión censuró la "tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza" por considerarla "un medio preparatorio para usurpar las funciones del estado", tendencia que no sólo calificó como "conservadora, sino como verdaderamente regresiva", debido a que pone "en peligro la conservación y estorba el desarrollo natural de la sociedad mexicana" (INEHRM, 2015, p. 3).

Para la Comisión, la definición de la laicidad debía distanciarse de la neutralidad liberal del siglo XIX[11] para entenderla como "enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico" (INEHRM, 2015, p. 3). Con esta definición se comienzan a comprender los contenidos del principio de laicidad. El contenido negativo se plasmó en un criterio de aconfesionalidad: mantener la educación ajena de las doctrinas religiosas. El contenido positivo habría de desarrollarse en dos aspectos: la base científica de la educación para combatir el «error religioso» y la formación de la ciudadanía. Fernando Lizardi (representante de Yucatán) sintetizó este contenido positivo en dos razones:

> La primera razón la podríamos llamar psicológica, la segunda la llamaremos patriótica; la razón psicológica consiste en esto: la religión encierra verdades abstractas que no puede comprender la inteligencia del niño; de consiguiente, obligarlo a que emprenda esa religión es deformarle el espíritu […] El segundo argumento puede sintetizarse en unas cuantas palabras; el clero, que en todas las naciones del mundo ha procurado adueñarse del poder, en México, como en todo el mundo, ha procurado lo mismo y no ha vacilado en su labor hasta poner en peligro nuestra propia nacionalidad (INEHRM, 2015, p. 122).

Esta interpretación de la laicidad se aleja del liberalismo clásico, más aún cuando el Artículo 3° recoge inicialmente la libertad de enseñanza. La Comi-

10 En la última etapa del liberalismo decimonónico, Justo Sierra sostenía que "era fundamental extender al máximo la educación primaria para crear en cada niño una conciencia de futuro ciudadano y al mismo tiempo un defensor potencial de la soberanía nacional" (Sáez, 2011, p. 225).

11 Luis Monzón (representante de Sonora) hizo un voto particular (que no prosperó), en el que proponía cambiar el término "laica" por "racional", para dar un carácter activo a la educación frente a la religión.

sión y los oradores a favor del dictamen justificaron su noción de lo laico frente a tres objeciones propuestas por los constituyentes «liberales»: 1) la pertinencia de la prohibición; 2) la limitación de la libertad de enseñanza; y 3) la obligatoriedad de la educación laica en las escuelas particulares.

Luis Manuel Rojas (representante de Jalisco) explicó que la educación religiosa se da predominantemente en los hogares (amparados por la libertad de culto), por lo que sería imprudente restringir la libertad de enseñanza por esta cuestión. Además, se opuso a incluir la prohibición en el título de garantías individuales, puesto que "son las limitaciones en favor del individuo que se oponen al abuso de la autoridad" (INEHRM, 2015, p. 23). Otros representantes sugirieron que, de conservarse, la prohibición debía estar en el Artículo 130 que regulaba a la Iglesia. Los defensores de la prohibición zanjaron el tema, argumentando que, tratándose de la educación, el combate a la Iglesia debía darse en el Artículo 3°.

Frente a la objeción de que el carácter laico pudiera aplicarse a las escuelas particulares y debería ceñirse solamente a las oficiales, se puso de manifiesto el carácter nacional del proyecto educativo, pues extendía los contenidos del principio de laicidad a toda la educación formal. Así pues, ni la protección de la conciencia de los niños del «error» en que instruye la religión se defendería sólo en los establecimientos oficiales, ni el estímulo de un sentimiento patriótico encontraría frontera en el colegio particular.

El punto más sensible fue la libertad de enseñanza. El dictamen y sus defensores justificaron la limitación del derecho "cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo" (INEHRM, 2015, p. 3), y recurrieron al criterio liberal de limitación de derechos cuando afectan los derechos de terceros –el derecho del niño a la educación en «la verdad»–. La oposición se negó a tales argumentos, en razón de que, además de ligar la enseñanza a las libertades cívicas más preciadas –la de conciencia y la de expresión–, se asentó el derecho de la familia a la formación de los hijos. Francisco Mújica (presidente de la Comisión) respondió indicando que "la inteligencia de los niños es sagrada; nadie tiene derecho a tocarla; puede ser que ni los padres mismos tengan derecho de imponer a sus hijos creencias determinadas" (INEHRM, 2015, p. 90).

En el Artículo aprobado, el principio de laicidad se impuso a la libertad de enseñanza y al derecho de los padres. Los constituyentes liberales acusaron de jacobinos a los defensores de esta noción de laicidad, pero ésta habría

de consolidarse "en causa y motivo de militancia, en símbolo del progreso y en enemigo de la reacción. Defender el laicismo en la educación era ser patriota y persona de avanzada" (Ornelas, 1995, p. 62). La historia demostró que el combate legal de 1917 a la Iglesia no consiguió eliminar al clero como enemigo político. Tras una escalada de enfrentamientos, en 1926, la suspensión de los oficios como una medida eclesial en contra del gobierno detonó una nueva guerra civil, la «guerra cristera», que culminó hasta 1929 con un repliegue de ambos bandos:

> la Iglesia accedió a reanudar los servicios religiosos así como a la rendición del ejército cristero a cambio de que el gobierno se comprometiera a no interferir con la organización interna de la institución religiosa y a aplicar la Constitución con un espíritu de conciliación (Meyer, 2000, p. 830).

Sin embargo, se exacerbó el anticlericalismo en el proyecto educativo. Antecediendo a la reforma del Artículo 3° de 1934, Plutarco Elías Calles pronunció un discurso (conocido como «el Grito de Guadalajara») en el que convocó "a ganar para la revolución las conciencias de los niños" (Pérez-Rayón, 2004, p. 124). Meses después, la Convención de Querétaro del Partido Nacional Revolucionario llegó al acuerdo de presentar una iniciativa de reforma para suprimir la educación laica e instituir la educación socialista. Este cambio consolidaba la transición ideológica del régimen, en aras de una transformación social revolucionaria en el plano económico: un proyecto político-socialista.

La escuela se concibió como el elemento clave y primario de esta transformación. Para ello se habrían de excluir de la educación los resabios del liberalismo decimonónico: la libertad de enseñanza y la laicidad. Ambos elementos fueron vistos por el Constituyente Permanente de 1934 como inadecuados, pues de la primera se desprendía el individualismo liberal, y la segunda, aunque necesaria, no expresaba con decisión el propósito del nuevo proyecto, debido a su connotación de neutralidad. Estos conceptos fueron eliminados de la redacción del Artículo 3° que, en la materia que aquí interesa, estableció lo que sigue:

> Artículo 3°. La educación será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organi-

> zará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.
>
> I. […] las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente 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.

Aunque se conservó el contenido negativo del principio de laicidad educativa con el criterio de aconfesionalidad, su contenido positivo se desdibujó como efecto del cambio en el proyecto político. La reforma no pretendió eliminar la laicidad del Constituyente de 1917, de ahí que también asumiera, extendiera y reforzara la prohibición a las Iglesias, a las asociaciones ligadas a éstas y a los ministros de culto a participar en la educación. El cambio consistió en que la laicidad (liberal) ya no sería la base para la formación ciudadana.

El proyecto educativo propuesto en la reforma y la transformación de la sociedad que con éste se pretendía se fundaron en tres elementos: (1) La educación socialista buscó apartarse del egoísmo individualista liberal en favor de una formación solidaria e informadora de la orientación filosófica de la Revolución en lo económico y lo social, ya que el proyecto político tenía como meta la socialización de los medios de producción; (2) la educación y la religión se propusieron incompatibles, pues ésta, además de enajenar la conciencia con sus fanatismos y prejuicios, servía para perpetuar las condiciones de injusticia y explotación; (3) el medio para emancipar de la conciencia era una educación racionalista basada en el desarrollo científico que combatiera esos fanatismos y prejuicios.

A pesar del amplio apoyo popular que despertó la educación socialista, opacado apenas por la oposición eclesial, rápidamente se convirtió en letra muerta (Ornelas, 1995, p. 67). Quizá una de las causas de ello fue que el proyecto político socialista sólo tocó la educación y no las normas de propiedad de los medios de producción (Valadés, 1997, p. 4).

1946 y 1992, la educación laica y los derechos humanos

El 10 de diciembre de 1948 se emite la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, organismo creado en 1945 con México como país fundador. La universalidad de los derechos humanos y su posterior carácter vinculante para los Estados firmantes del PIDCP de 1966[12] modificó la manera de entender la libertad religiosa. El Estado quedó comprometido a no concurrir en el ámbito de la conciencia y a respetar la libertad de cultos, asimismo, a asegurar el ejercicio de las prácticas religiosas, eliminando las trabas jurídicas o materiales (que a su alcance pudiera remediar) para la libre expresión de esta libertad.

Desde 1946 el espíritu de los derechos humanos se hizo palpable en la modificación al Artículo 3°. Si bien las referencias fueron breves, durante el debate de la reforma se exaltó el triunfo de las Naciones Unidas en contra de las ideologías opuestas a la libertad (como el fascismo). Además, durante el sexenio de Ávila Camacho (1940-1946) el enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia comenzó a atenuarse. El gobierno dio muestra de su intención conciliadora en 1941 cuando la Ley Orgánica de la Educación Pública (artículo 17) indicó que los fanatismos y prejuicios no eran equiparables a las creencias religiosas –definición legal contraria a las discusiones legislativas anticlericales del pasado–, estableciendo una nueva comprensión de la cuestión religiosa que se expresó en la reforma al Artículo 3° (Latapí, 1999, p. 76), la cual indicó:

> Artículo 3°. La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y 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. […]

12 México firmó su adhesión al PIDCP hasta 1981, con una declaración interpretativa sobre la prohibición a las expresiones públicas del culto y una reserva para restringir los derechos políticos de los ministros de culto (que indicaban los Artículos 24 y 130 Constitucionales).

> IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos […].

También en el dictamen de la iniciativa de reforma se clarificó que la lucha contra la ignorancia, los fanatismos y los prejuicios no tenían un carácter antirreligioso, al encontrarse estas tendencias en el pensamiento secular. Durante el debate, la discusión se centró en el papel de la ciencia para superar aquellos vicios del pensamiento. La permanencia de la prohibición a las Iglesias y ministros de culto de participar en la educación se reiteró en términos del proceso de secularización del Estado. Las alusiones negativas a la Iglesia y al clero cedieron paso al nuevo propósito descrito en el proyecto político desde el ámbito educativo: la unidad nacional.

El proyecto político nacionalista se fundó en la necesidad de "impulsar la idea de que lo fundamental era identificarse con la nación, ser mexicano debía ser un valor superior" (Ornelas, 1995, p. 68) a cualquier otra filiación social. La unidad nacional del proyecto destacaba el desarrollo de una base social solidaria y comprometida con la democracia como una forma de vida, haciendo improcedente una actitud radical en contra de los sentimientos religiosos de la población. El nuevo Artículo 3° "dio lugar a un acuerdo tácito entre el gobierno y la Iglesia católica, en virtud del cual las escuelas confesionales pudieron multiplicarse por todo el país; se adoptó un régimen de simulación" (Latapí, 1999, p. 77).

Si bien el contenido negativo de un principio puede deducirse aun sin ser expresamente declarado, no pasa lo mismo con su contenido positivo. La reforma de 1946 continuó omitiendo el principio de laicidad, pero el criterio de aconfesionalidad quedó sujeto al respeto de la libertad de creencias religiosas, es decir, a un derecho humano. Esto representaría un valioso avance para comprender el contenido positivo de la laicidad en su vinculación con un sistema de valores basado en la libertad y la igualdad.

La reaparición explícita de la «educación laica» en 1992 se dio en el marco del proyecto de reformas constitucionales –a los Artículos 130, 27, 24, 5° y 3°–, que buscaron la «modernización» de las relaciones Estado-Iglesia para

superar el anticlericalismo de la Constitución de 1917. Aunque el objetivo principal fue reconocer la personalidad jurídica de las Iglesias –motivo por el que se acusó al proyecto de ser un acuerdo cupular entre el gobierno y la Iglesia católica–, el discurso gubernamental señaló que la reforma habría de respetar la educación laica en la escuela pública, así como la libertad de creencias. Por lo que interesa destacar la modificación al Artículo 3°, que fue la siguiente:

> Artículo 3°.
> I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
> II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. […]
>
> IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior […].

Se advierten dos cambios sustanciales en la redacción: **1)** La libertad de creencias y la lucha contra los prejuicios y fanatismos ya no están en la misma fracción; esto refuerza el trato a las creencias religiosas iniciado en 1946 y replantea el principio de laicidad. Aunque durante el debate los promotores de la reforma continuaron ligando la laicidad con una educación de base científica (el argumento del cambio epistémico ilustrado), la partición de la antigua fracción I del Artículo 3° permite argumentar su función valoral (que le es más propia), dejando de referirse a la laicidad sólo como un criterio de la educación basada en el desarrollo científico. Es decir, tal como sucedió en 1917, el principio de laicidad adquiere el potencial de ser un contenido valoral de la educación y no sólo un criterio instrumental. El diputado priista Benjamín González señaló el contenido valoral de la laicidad como "un principio del que no debe de sustraerse a la educación pública en una sociedad de individuos dotados de iguales libertades, en la que se reconoce y promueve la pluralidad

filosófica y religiosa" (Cámara de Diputados, 1992). Pero los opositores vieron en esto la claudicación de un principio fundamental del Estado mexicano, pues la laicidad educativa había sido propuesta en 1917 como un elemento activo en contra de los dogmas religiosos.

2) En torno a la eliminación de la prohibición a las Iglesias y ministros de culto de participar en la educación, los opositores a la reforma, además de acusar la simulación del marco jurídico de las relaciones Estado-Iglesia que durante décadas había practicado el gobierno, vieron en esta supresión una concesión gubernamental a la Iglesia y –un problema mayor– la ruptura del carácter nacional del proyecto educativo, al crear un sistema dual: el público orientado por la laicidad y el privado a merced de los intereses eclesiales.

Los promotores de la reforma negaron estos argumentos, aduciendo que no existía tal ruptura del proyecto educativo, ya que éste continuaría siendo facultad exclusiva del Estado y los colegios particulares quedarían sujetos a los planes y programas de estudios diseñados por el gobierno. Se dijo que la supresión respondía a una evidencia social: la existencia de colegios confesionales pese a estar legalmente prohibidos; sólo hacía *de iure* lo que ya existía *de facto*. Sumado a lo anterior se afirmó que la regularización de las escuelas confesionales respetaba el derecho de los padres sobre la educación de sus hijos.

A diferencia de 1946, el contexto del proyecto de reformas de 1992 estaba marcado por el desarrollo del sistema jurídico internacional en materia de derechos humanos. Como ya se dijo, los derechos humanos suponen un argumento crucial para la definición del principio de laicidad. Discursivamente este argumento fue incluido en el proyecto de reformas, pero ¿estaba realmente preocupado el gobierno por los derechos humanos? En 1990, cuando ya se sondeaban las reformas,[13] el Relator especial sobre intolerancia religiosa de la ONU estableció una comunicación con el gobierno mexicano, preguntando si consideraba hacer cambios legislativos para mejorar la protección de la libertad de conciencia y de religión. El gobierno respondió que la legislación mexicana contenía «garantías fundamentales» para proteger esa libertad, como la señalaban las convenciones internaciones. Cuatro años después, en su VI informe de gobierno, el presidente Carlos Salinas destacó que las "reformas lograron dar plenas garantías a la libertad de creencias y culto público", luego, antes de las reformas, esas garantías no eran plenas.

13 Informa Lamadrid (1994) que desde marzo de 1989 el Ejecutivo comenzó a realizar estudios demoscópicos para valorar el cambio del marco jurídico que regía desde 1917 las relaciones Estado-Iglesia.

La contradicción en las declaraciones gubernamentales hace poco por dilucidar el compromiso estatal con los derechos humanos al momento de proponer el proyecto de reformas de 1992, y conduce a pensar que sus avances en torno a estos derechos eran más una consecuencia de la modificación de las relaciones Estado-Iglesia que un propósito. Esto resta vigor al principio de laicidad educativa, impidiendo su identificación plena con los derechos humanos, que son la base más aceptable de un sistema de valores compartidos.

Laicidad educativa en México: *Quo vadis?*

Actualmente el contenido negativo del principio de laicidad educativa, la aconfesionalidad, puede definirse como la intención de evitar que la escuela oficial sea un centro de socialización de valores religiosos. Hay dos buenas razones para ello: *i)* la incompetencia estatal en el ámbito de la conciencia garantiza el respeto al derecho humano a la libertad de conciencia y de religión; *ii)* se advierte garantía de igualdad y el respeto a la pluralidad, al no admitir, y por tanto no privilegiar, ningún sistema particular de creencias religiosas.

Desde 1992 ha habido varios cambios que podrían potenciar el desarrollo del contenido positivo de la laicidad educativa. En el ámbito educativo se ha impulsado la formación valoral en torno a los derechos humanos y a las reglas de convivencia democrática. La plenitud de los derechos humanos como orientación de las prerrogativas de las personas se incluyó en el texto constitucional con la modificación en 2011 al Artículo 1° Constitucional. El Artículo 40 de la Carta Magna declara, desde 2012, el carácter laico de la República, y un año después se modificó su Artículo 24, que dejó de contemplar la libertad de creencias para proteger la libertad de conciencia, de religión y de convicciones éticas.

Si dejamos a un lado los propios debates de cada uno de aquellos cambios constitucionales (y reformas a la legislación reglamentaria de la educación), el principio de laicidad educativa parece olvidado. A la fecha, ni siquiera se ha modificado la fracción I del Artículo 3° para señalar que el Artículo 24 ya no protege la libertad de creencias, sino la de conciencia. Esto es muy importante, pues la libertad religiosa no es la única base (del contenido positivo) de la laicidad, lo son los derechos humanos en su conjunto; pero por la implicación del

principio con las convicciones fundamentales, sean o no religiosas, el primer derecho al que debe vinculársele es a la libertad de conciencia.

El contenido positivo del principio de laicidad educativa implicaría la formación del ciudadano (como lo clarificó el Constituyente de 1917) mediante una educación abocada a conseguir la autonomía de la conciencia, apoyándose en el avance científico, pero abierta al diálogo con los distintos sistemas particulares de valores, actitud indispensable para el desarrollo democrático. No se dice aquí que estos propósitos sean soslayados en el proyecto educativo, sino que la laicidad, como pretendido principio general de la educación, que además comparte aquellos objetivos, no forma parte sustancial del proyecto educativo. Prueba de ello es que la Ley General de Educación hace una sola mención a la laicidad (artículo 5°), señalando lo mismo que establece el Artículo 3° Constitucional. La razón de esta situación es la incorrecta valoración de la laicidad, debido a que se comprende sólo como la aconfesionalidad de la escuela pública. Bajo esta perspectiva, la permisividad a la participación de las Iglesias en la educación ha sido muy costosa, pues efectivamente provoca una distinción entre lo público (la escuela oficial) y lo privado (la escuela confesional), y aún más, una falsa oposición entre el derecho de los padres y la laicidad. Pero, bien visto, nada impide la generalidad del principio de laicidad educativa.

Su contenido negativo debe tener un carácter impositivo para las escuelas oficiales; de hecho, esto no niega el derecho de los padres, ya que pueden conducir la formación valoral de sus hijos independientemente de la escuela a la que asistan. Pero incluso las escuelas confesionales, que sí pretenden socializar a los educandos en sistemas particulares de valores, deben respetar los derechos humanos y la pluralidad religiosa de sus alumnos –y así lo hacen mayoritariamente, pues las clases de religión son opcionales y los certificados escolares no están sujetos a que sean cursadas–. Sobre su contenido positivo no se puede seguir argumentando aquí más que el necesario debate sobre la laicidad para definirla como la garantía axiológica de la neutralidad, como propone Latapí.

En estas circunstancias, no es verdad que el principio de laicidad sea un principio rector de la educación en México. Mientras no se supere la visión de la laicidad como algo hostil a la religión y se abandone la enajenada intención de identificar la laicidad como demarcación entre lo público y lo privado, el objetivo y reto de integración continuará siendo el primer paso para poder postular la laicidad como un legítimo principio general de la educación.

Referencias

Beltrán, L. (1990). *El Estado y la educación en América Latina*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Berger, P. (1971). *El dosel sagrado. Elementos para una sociología de la religión*. Buenos Aires: Amorrortu.

Blancarte, R. (2008). *Libertad religiosa, Estado laico y no discriminación*. México: CONAPRED.

Cámara de Diputados (1934, 1946 y 1992). *Diario de los Debates* en los que se discutió la reforma al artículo 3°. Recuperados entre el 10-13/ago/2016 de http://www.diputados.gob.mx.

Cannelli, R. (2012). *Nación católica y Estado laico*. México: INEHRM.

Colegio Conciliar (2002). *Concilio Ecuménico Vaticano II*. México: Dabar.

Comité de Derechos Humanos de la ONU (1993). Observación General No. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, 48º período de sesiones, U.N. Recuperado el 14/ago/2016 de http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom22.html.

Comunicación entre el Relator especial sobre intolerancia religiosa y el gobierno mexicano (1990). Notas: G/SO 214 (56-4). INFOMEX.

Dobbelaere, K. (1994). *Secularización: un concepto multi-dimensional*. México: UIA.

Habermas, J. (2008). ¿Fundamentos prepolíticos del Estado democrático de derecho? En J. Habermas y J. Ratzinger, *Entre razón y religión*. México: FCE.

Heller, H. (2010). *Teoría del Estado*. México: FCE.

INEHRM (15/dic/2015). Debates notables, artículo 3º constitucional en materia de educación. Recuperado el 20/ago/2017 de http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/019.pdf.

Lamadrid, J. (1994). *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*. México: FCE.

Latapí, P. (1999). *La moral regresa a la escuela. Una reflexión sobre la ética laica en la educación mexicana*. México: UNAM.

Magallón, M. (1993). *Filosofía política de la educación en América Latina*. México: UNAM.

Martínez, L. (2012). *Religión en público. Debate con los liberales*. Madrid: Universidad Pontificia.

Meyer, L. (2000). La institucionalización del nuevo régimen. En I. Bernal *et. al*., *Historia general de México*. México: COLMEX.

Molina Vázquez, C. (1999). Derechos humanos, ética de la liberación y ética de la multiculturalidad. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Hmanidades,* (70), 429-456. https://doi.org/10.5377/realidad.0i70.4798

Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano*. México: CIDE/FCE/Nafin.

Peña-Ruiz, H. (2002). *La laicidad*. México: Siglo XXI.

Pérez-Rayón, N. (mayo-ago/2004). El anticlericalismo en México. Una visión desde la sociología histórica. *Revista Sociológica*, 55, 113-152.

Poulat, E. (2012). *Nuestra laicidad pública*. México: FCE.

Ruiz, A. (1992). *Crisis, educación y poder en México*. México: Plaza y Valdés.

Sáez, C. (2011). *Justo Sierra. Antecedentes del partido único en México*. México: UNAM/Porrúa.

Salinas, C. (1991). III Informe de Gobierno. Recuperado el 21/ago/2016 de http://www.desarrollopolitico.gob.mx/work/models/Desarrollo_Politico/Resource/104/1/images/III-Informe-de-Gobierno-de-Salinas-de-Gortari.pdf.

_____. (1994). VI Informe de Gobierno. Recuperado el 21/ago/2016 de http://www.desarrollopolitico.gob.mx/work/models/Desarrollo_Politico/Resource/104/1/images/VI%20Informe%20de%20Gobierno%20de%20Salinas%20de%20Gortari(1).pdf.

Taylor, C. (2011). Por qué necesitamos una redefinición radical del secularismo. En E. Mendieta y J. Vanantwerpen (eds.), *El poder de la religión en la esfera pública*. Madrid: Trotta.

Valadés, D. (1997). *Derecho a la educación*. México: UNAM/McGraw-Hill.

Estado, obligatoriedad y derecho a la educación

Mario Alberto Benavides Lara[1]
Jorge Luis Lavín García[2]

Introducción

En este trabajo se presenta una exploración en torno a dos elementos estructurales del Artículo Tercero Constitucional, a saber: la obligatoriedad de la educación y la responsabilidad del Estado como garante de ésta en tanto derecho. Para ello, en la primera parte se profundizará sobre el papel del Estado mexicano a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos y que incorpora el principio *pro persona*, desde el que se reconoce la progresividad de los derechos, así como un nuevo marco de relación entre el Estado y la ciudadanía en el que adquiere sentido el derecho a la educación. En un segundo momento se analizará la evolución e implicaciones que ha tenido, a partir de las reformas al Artículo Tercero, la expansión del

1 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

principio constitucional a la obligatoriedad de la educación en las reformas de 1993 (obligatoriedad de la secundaria), 2002 (de preescolar) y 2012 (de la educación media superior). El objetivo de este recorrido será dar cuenta en cómo ha cambiado la visión del Estado respecto a lo que se considera obligatorio en la educación.

El Estado mexicano frente a la reforma en derechos humanos

Actuar en clave de derechos humanos desde la realidad social y no sólo desde la razón jurídica implica reconocer la dignidad humana como condición intrínseca de la propia existencia (Habermas, 2010), ya que es la base que iguala a las personas para gozar de una vida en sociedad que respete y reconozca la integridad de las personas y permita, en consecuencia, el ejercicio de la llamada democracia de ciudadanía, es decir, la participación en la comunidad política donde se da un proceso de expansión de derechos[3] (Beetham, 1997; OEA/PNUD, 2009). Con base en lo anterior, la reforma a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos que tuvo lugar en 2011 representa un avance en el reconocimiento de esta dignidad humana, así como de la democracia como un régimen político que es consustancial a la primera e implica, por tanto, la transformación de la relación entre el Estado y la población a favor de esta última.

Dicha redefinición de la relación entre el Estado y la ciudadanía está mediada por principios sociales, políticos, ideológicos, jurídicos, pero sobre todo éticos. En ese sentido, como menciona Habermas (2010, p. 6): "los derechos humanos han sido producto de la resistencia al despotismo, la opresión y la humillación". La incorporación del principio *pro persona* que está inicialmente plasmado en el Artículo Primero Constitucional dimana y cohesiona el resto del articulado, en tanto es éste el marco interpretativo desde el cual los derechos se hacen exigibles al Estado y se promueve su expansión (Medellín, 2013, p. 19). Este principio inclina la balanza de la justicia a favor de la ciudadanía y coloca los derechos humanos como la columna vertebral que debe guiar la acción del Estado, cuyo resultado es el reconocimiento de las autoridades de todos los niveles de gobierno y poderes como sujetos obligados, y a la ciudadanía la coloca como sujetos de derechos (Carbonell, 2011, p. 68).

3 En este texto se entiende por derechos a las libertades no sólo de tipo civiles, sino del tipo de políticas económicas, sociales y culturales que residen en el sujeto y los pueblos.

Estos cambios tienen implicaciones y retos que son connaturales a la adopción del discurso de los derechos humanos. A continuación se tocarán algunos rasgos de estas características, la primera de las cuales hace referencia a su indivisibilidad en tanto todos los derechos son necesarios para alcanzar una vida digna e involucrar a las personas en la vida pública (Beetham, 1997, p. 353). Esta indivisibilidad implica concebir el conjunto de los derechos humanos como interdependientes, en tanto unos son condición de otros. Así, por citar un ejemplo, Beetham (1997) menciona que en el caso de los derechos económicos y sociales, su negación tiene repercusiones en el ejercicio de los derechos civiles y políticos que se ve reflejado en la calidad de la democracia.

Si seguimos con este autor, aunque la economía o las políticas sociales no tienen una relación obvia con el régimen democrático en tanto el crecimiento económico, la prestación de servicios médicos, educativos o el empleo pueden ocurrir en regímenes políticos de corte autoritario; la diferencia con el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales en una democracia es que existe un entorno favorable para que se atiendan las necesidades de empleo, salud y educación, no como concesiones que pueden ser suprimidas en cualquier momento por el poder político, sino como obligaciones que corresponden al Estado y que no pueden restringirse o suprimirse, pues son inalienables e irrenunciables. A estas características se suman la universalidad y la progresividad. La universalidad hace referencia a los derechos que se consideran fundamentales de manera independiente,[4] si son reconocidos o no dentro de un orden constitucional específico; sin embargo, se mantienen como exigencias éticas que en el concierto internacional actúan como presión para que cada país los reconozca en su población. La reforma mexicana en derechos humanos es una muestra de ello (Vázquez & Serrano, 2011, p. 139).

Por último, la progresividad –que es de especial interés para este texto– es la característica que de manera más contundente se relaciona con la idea de participación ciudadana y que se explorará en el siguiente apartado. La progresividad se entenderá como el mecanismo de expansión de derechos a partir del cual el Estado reconoce mayores libertades en la ciudadanía, las cuales se derivan de la propia acción ciudadana para que se dé este reco-

4 Respecto a la dificultad de definir qué es lo fundamental, en tanto se parte que los derechos humanos son una construcción universal, Vázquez & Serrano (2011) hacen el llamamiento al diálogo intercultural de las civilizaciones para que sean ellas quienes definan esos derechos fundamentales.

nocimiento, reflejado tanto en las políticas públicas como en las legislaciones correspondientes que incluyen el marco constitucional.

De acuerdo con Vázquez & Serrano (2011, p. 159), la progresividad se ve reflejada en la implementación gradual de los derechos a partir de los planes (políticas públicas) encaminados a generar condiciones de implementación y mejoramiento en el disfrute de los derechos. En este sentido, la evolución del Artículo Tercero Constitucional, en donde se reconoce el derecho a la educación, ha sido posible en gran medida a esta expansión o progresividad del derecho.

Del reconocimiento al ejercicio del derecho

Como ya se ha dejado constancia, la integración al marco constitucional de los derechos humanos ha representado un cambio de paradigma en los hechos que impacta a toda la organización social. La centralidad que tiene para el Estado y el régimen político que la ciudadanía ejerza sus derechos tiene que ver con el hecho de que es a través de su exigibilidad que el modelo democrático se perfecciona y orienta a la equidad, generando condiciones de bienestar para la población y legitimidad para el régimen. Así, los derechos humanos se vuelven poderosas herramientas que cuando son invocados, pueden ejercer presión para que los gobiernos respondan en el sentido demandado por la ciudadanía (Sen, 2000, p. 189), lo cual se traduce en la construcción de un Estado más soberano, en la medida que atiende las necesidades de los gobernados. De ahí la importancia que los derechos se traduzcan en libertades en sentido positivo y no sólo en una reivindicación declarativa. Recuperando la idea de Amartya Sen, la libertad y los derechos –de la cual depende– habrán de traducirse en libertades de poder, es decir, en las llamadas capacidades,[5] definidas aquí desde la lectura que hace Rafael Cejudo (2007, p. 10) a este planteamiento de Sen (2000) y que se entienden como "las oportunidades [que tiene la persona] para elegir y llevar una u otra clase de vida".

Para cerrar este apartado es relevante mencionar que la utilidad representada en términos analíticos al identificar esta articulación estriba en que se vuelve una herramienta adecuada que permitirá –como se verá en el siguiente apartado–, ponderar la forma en cómo la legislación responde a estas necesi-

5 En el discurso de Sen (2000) se utiliza el concepto de *capabilities*, que en algunos casos se ha traducido con el neologismo *capabilidades*. Para el caso de este texto se prefiere utilizar el término *capacidades*.

dades de la población, específicamente en cuanto al derecho a la educación, en términos no sólo del derecho positivo, sino de su realización.

La obligatoriedad desde el derecho a la educación

En el Artículo Tercero Constitucional se establece que "La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias" (*DOF*, 2013). Esta declaración implica, en términos del derecho, a la educación, y apoyándose en el marco expuesto en el apartado anterior, que ser obligatoria, además de reconocida como un derecho y una responsabilidad que le corresponde al Estado, y que, a diferencia de otros elementos o declaraciones contenidas en este mismo Artículo, representa la característica en la que es más evidente, junto con la gratuidad, el grado de cumplimiento. En la medida que esta obligatoriedad se transforma en política pública y en esa misma proporción, la exigibilidad de este rasgo de la educación es tangible.

La obligatoriedad como rasgo distintivo de la educación en México tiene un carácter histórico que da cuenta de la evolución política y social en el país. A pesar de que esta característica no se desprende de origen del Artículo Tercero, sí está presente como parte del articulado de la Constitución de 1917, específicamente en el Artículo 31 (*DOF*, 1917, p. 25), que mencionaba en su redacción original lo siguiente:

> Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos: I.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado.

Es de especial interés observar cómo el carácter de obligatoriedad de la educación se trasladó de ser visto únicamente como una obligación por parte de las personas, a una obligación cuyo principal ejecutor y responsable es el Estado.

A partir del análisis sobre cómo la obligatoriedad se coloca en la conformación del sistema educativo mexicano, autores como Barba (2010, p. 79) y Loyo (2010, p. 73) mencionan que ésta se desprende del discurso de la mo-

dernización, el cual surge, en el caso de México, como parte del proceso de construcción del Estado a partir del siglo XIX. Aquí es importante detenerse a analizar el aparejamiento que existe entre educación y escolaridad en el contexto mexicano. Aunque usualmente en la literatura pedagógica se parte de una definición convencional que distingue entre la educación formal, la no formal y la informal, y que hace referencia a los espacios en los que las personas reciben educación; menciona que Loyo (2010, p. 158) la obligatoriedad de la escuela supuso para el caso de México un cambio en la visión que, desde el porfiriato, tuvo el carácter optativo de la educación escolar contemplada en la Ley de Instrucción Rudimentaria de 1911, una vez concluida la Revolución: reconocer el carácter obligatorio, que en principio se consagró exclusivamente en el Artículo 31 de la Constitución de 1917, para posteriormente presentarse también como parte del Artículo Tercero de la educación elemental oficial y, con ello, sentar las bases de la conformación del sistema educativo nacional (SEN).

A partir de estos antecedentes se puede afirmar que la obligatoriedad no surge de un espíritu de progreso espontáneo o externo a la conformación sociopolítica e histórica de México, sino que es una declaración en consonancia con el proyecto de país que se derivó de la oposición política y del movimiento social que dio origen a la Revolución mexicana y se consolidó en la Constitución de 1917. Cabe señalar que esta primera estructura resultante de la reconfiguración política del país supuso en su tiempo una legislación de avanzada, fue transformándose y actualizándose a las demandas de los tiempos, agregando nuevas características, hasta el punto de que actualmente el Artículo Tercero conforma el núcleo de un derecho a la educación que rompe con la mera idea de instrucción fundamental, con la que había nacido y que en el texto original de 1917 apuntaba:

> Art. 3o.- 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 (*DOF*, 1917, p. 50).

En este contexto en el que el derecho a la educación ha ido adquiriendo nuevos atributos, resulta de la mayor trascendencia que la educación obligatoria cumpla por sí misma con ciertas características de calidad y que, a la vez, responda directamente a este derecho a la educación obligatoria. No obstante, parece que el más grande reto que implica hacer efectiva la obligatoriedad de la educación se halla en la posibilidad real de la misma educación obligatoria de hacer sentido a los estudiantes y sus familias en el momento de tomar la decisión de que sus hijos acudan a las escuelas. Hecho relacionado con la capacidad de la propia escuela y del sistema social de traducir la educación en oportunidades de movilidad social, o desde el pensamiento del SEN: que la educación permita desarrollar el bienestar de las personas. Parece, entonces, que la obligatoriedad de la educación consagrada en el Artículo Tercero se verá favorecida apelando a la integralidad de los derechos humanos, en la medida en que otros derechos contemplados en el texto constitucional se materialicen en su ejercicio.

Progresividad de la obligatoriedad en la educación

El discurso del derecho a la educación, donde se imbrica el asunto de la obligatoriedad, ha pasado, de acuerdo con Ruiz (2012, p. 41), de la preocupación por lo legal a una discusión enfocada en lo educativo, así como a la forma en cómo este reconocimiento legal puede ser posible. Esto ha llevado a poner énfasis en la gratuidad y obligatoriedad –condiciones contempladas como parte del planteamiento legal o jurídico–, a la preocupación por la exigibilidad y la justiciabilidad del derecho. Contrariamente, lo que se sostiene en este texto es que la obligatoriedad no se limita a una condición primaria del derecho a la educación, misma que se resuelve en el texto normativo, sino a ser el centro de este derecho, en tanto su definición exclusivista donde se distingue lo que sí es obligatorio y lo que no, es la pauta para valorar tanto su cumplimiento como sus formaciones ideológicas, que van orientando el discurso del Estado y de sus actores en relación a lo exigible en la educación.

La expansión de la obligatoriedad no ha estado exenta de disputas, tensiones o análisis, tanto de tipo político como académico; estas polémicas usualmente han estado dirigidas a la capacidad del Estado por atender este rasgo de la educación. Para dar cuenta de ellas, a continuación se hará una breve revisión de cuáles han sido los principales obstáculos que en su mo-

mento se han identificado para incluir a cada uno de los niveles educativos en la definición de educación obligatoria.[6]

En el caso de la obligatoriedad del preescolar que tuvo lugar en el 2002, los principales argumentos para cuestionarla se relacionaban con el incremento en términos de número de alumnos y la incapacidad del Estado por resolver este asunto, lo cual mencionaban Muñoz & Silva (2006, p. 101) podría afectar la calidad educativa, además de no quedar claro cuáles eran los beneficios que traería el inicio temprano de la escolaridad en la infancia.

Para el caso particular de la secundaria, el proceso de reforma iniciado en 1993, cuando se volvió obligatoria, implicó una actualización del modelo educativo. Mientras que durante muchos años lo usual era que la educación primaria fuera suficiente para asegurar una base común de conocimientos en la población, en la medida que la realidad laboral y social fue cambiando, la educación secundaria fue expandiéndose y proponiendo nuevos retos que implicaron una serie de reformas, cuya intención fue actualizar el tipo de formación que se ofrecía en este nivel (Sandoval, 2000, pp. 76-77). La obligatoriedad de la educación secundaria implicó, por tanto, reconocer este nivel como un espacio académico y curricular, cuya finalidad debía estar diferenciada de los dos niveles antecedentes (preescolar y primaria), así como del nivel que le sucede (media superior), y que, en conjunto, componen el tramo de la educación obligatoria. Actualmente, solventar esta diferencia permitirá dar cuenta de la necesidad pedagógica de este nivel, el cual ha sido fuertemente discutido.

Incorporados el nivel preescolar y secundaria a la escolarización obligatoria, el 9 de febrero de 2012 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el decreto por el que se reforma el párrafo primero del Artículo Tercero Constitucional, en el cual se añade, como parte del derecho a recibir educación, el nivel medio superior. Respecto a las críticas que han tenido lugar a partir de su incorporación como la parte final de la educación obligatoria, éstas han estado principalmente orientadas a dos asuntos. El primer tema de discusión respecto a la obligatoriedad de la educación media superior tiene que ver con la función que asume este nivel a partir de su nuevo estatus: mientras que tradicionalmente era posible distinguir entre las opciones orientadas

6 En este texto se omite la discusión en torno a la incorporación de la primaria, pues su reconocimiento como educación obligatoria forma parte de la conformación primera de la educación en el texto original de 1917 y desde la cual se desplegaron los primeros esfuerzos por llevar la escolarización al grueso de la población desde la naciente SEP.

al trabajo y la oferta de educación media enfocada en la preparación propedéutica de los estudiantes que ingresarían a la educación superior, con la obligatoriedad parte de la discusión ha sido dirigida a contrastar el sentido que se asume para este nivel, mismo que estriba en la responsabilidad de que la formación recibida por los estudiantes los dote de los mínimos comunes en términos de aprendizaje y de los conocimientos que se espera posea cualquier ciudadano mexicano (Villa, 2010, p. 308; Zorrilla, 2012, p. 76).

El otro punto que resalta de la obligatoriedad de la educación media es la referida nuevamente a la capacidad del Estado de poder atender la cobertura a partir de la demanda que se agregaría por cursar este nivel. Según lo relata Roberto Rodríguez (2012, p. 5), la aprobación legislativa de esta nueva norma pasó por un periplo de seis años, en los que los mayores argumentos y oposiciones de ciertos grupos de legisladores tuvieron que ver con la suficiencia presupuestal, la cual, después de diferentes negociaciones, se pudo destrabar, estableciendo un proceso gradual de universalización del nivel vía artículos transitorios. Finalmente, la aprobación de esta reforma mereció la siguiente declaración por parte del presidente de la República, la cual recoge Roberto Rodríguez (2012):

> Con mucho orgullo, he firmado hoy, el Decreto por el cual se eleva a rango constitucional la Obligatoriedad de la Educación Media Superior. Se trata de un avance de la mayor trascendencia a la educación pública nacional. Con esta Reforma a nuestra Carta Magna, el Estado mexicano asume el compromiso de garantizar la enseñanza a todos nuestros niños y jóvenes, hasta el nivel de bachillerato. Esta medida, nos pone en el camino correcto para lograr, en el mediano plazo, un promedio nacional de escolaridad de 15 años de estudio, como la que tienen muchos de los países con los que competimos (p. 6).

A pesar de que la obligatoriedad de este nivel no es un proceso único a nivel Latinoamérica, y al que México pareció llegar con ciertos retrasos, es importante ponderar que independientemente de las limitaciones estructurales, como la falta de cobertura física y geográfica en las ofertas existentes, así como la falta de docentes, la obligatoriedad sienta nuevas bases que coloca retos analíticos similares a los de la educación secundaria como tramo último de la EO. Por lo tanto, se observa que muchos de los problemas, como el aprovechamiento y el rezago en el que se encuentran los estudiantes de este nivel, quienes usualmente

tenían gran visibilidad en el nivel de secundaria, parecieran haberse transferido al nivel medio superior, acaso como consecuencia de que es la educación media la que da cuenta final del derecho a la educación obligatoria.

Para cerrar este apartado se ofrece información en la Tabla 1, relativa a la forma en cómo se asocian los datos de expansión de la cobertura de los cuatro niveles que conforman la educación obligatoria, a partir de los años en que se incorporaron con ese rasgo al párrafo primero del Artículo Tercero Constitucional.

Tabla 1. Expansión de los niveles educativos a partir de haberse decretado su obligatoriedad

Nivel	Año en que se decretó su obligatoriedad	Antes que se decretara la obligatoriedad	Después de decretarse la obligatoriedad	Porcentaje de expansión
		Cobertura	Cobertura	
Preescolar	2002	1´597,622[64]	2´939,840	84.01
Primaria[2]	1917	2´292,026	3´564,767	55.5
Secundaria	1993	3´129,671	3´924,610	25.4
Educación Media Superior	2012	3´823,507	4´682,336	22.4

Fuente: elaboración propia con base en datos de Censos de Población y Vivienda (INEGI, 1910, 1920, 1990, 2000, 2010) y Cifras Básicas (INEE, 2013-2014).

Con base en los datos aquí presentados, y a pesar de poder argumentar que la expansión de la cobertura obedece a múltiples factores como la tendencia natural de crecimiento poblacional, lo que sí se puede decir es que la obligatoriedad constitucional puede ser un factor permanente que empuja la cobertura de los servicios educativos; contrario a los planteamientos de inicio, que, como se vio, remarcaban las deficiencias e incapacidades del Estado. El hecho de incorporarlo como normativa permite que las personas exijan su derecho a la educación. Queda por analizar en otros estudios cuál es la calidad de la oferta por medio de la cual el Estado ha cumplido con su obli-

7 Estos datos corresponden al Censo del año 2000. Debido a que en él no se consideró la población escolar que asistía al preescolar, se toma la información de la población que contaba con cinco años y asistía a la escuela.

gación, así como valorar, especialmente en el caso de la educación media, si esta oferta es suficiente y pertinente.

La obligatoriedad en la educación: nuevos desafíos

De acuerdo con el Informe 2016 del INEE, la educación, al volverse obligatoria, asume "la responsabilidad de incluir [como parte de su currículo] aquello que se considera fundamental en la formación de todo individuo" (INEE, 2016, p. 138). Sin embargo, es oportuno preguntarse en qué consiste y cuáles son las consecuencias de establecer lo fundamental de la formación de las personas. Para ello, en este último apartado se abordará la obligatoriedad desde sus implicaciones educativas y sociales, es decir, desde las consecuencias que se derivan tiene para el aprendizaje de las personas establecer un número mayor de años de escolaridad en la población.

Existe una crítica acerca del valor real de la escolarización para contribuir al bienestar de las personas. Matizando esta idea, Gimeno (2000, p. 62) menciona que aún y cuando la educación no es omnipotente para afrontar la desigualdad social, su no cumplimiento sí puede conducir a mayor desigualdad. Lo anterior sirve de preámbulo para presentar uno de los temas que incluye la obligatoriedad identificado como la homogeneización implicada en la escolarización obligatoria. Mientras de un lado se debe asegurar una base común de aprendizajes para toda la población, atendiendo con esto la desigualdad; del otro lado se percibe esta posición como conflictiva, en tanto supone una educación igual para todos, lo cual lleva a ignorar las diferencias culturales, sociales y de visión que, en el caso de México, ha sido muy habitual no considerarlas o verlas como indeseables, algo que se observa como parte de la historia de la educación en México desde el periodo de Vasconcelos y su discurso pro integración.

Pero, ¿por qué éste es un problema que se deriva de la obligatoriedad? Si se parte que todos somos diferentes, la obligatoriedad que el Estado está mandatado a atender, y que pasa por asegurar la universalidad de los servicios educativos, se enfrenta en la práctica a la limitación de recursos que dificulta la atención de las desigualdades perniciosas y coloca, en cambio, en el centro de la estrategia del Estado en optar por una educación que ignore estas diferencias no sólo culturales, sino socioeconómicas.

Así, con datos del Panorama Educativo 2014 (INEE, 2015, p. 315), se tiene que 44% de las escuelas primarias son atendidas por un solo docente para todos los grupos. Esta información es relevante, en tanto puede evidenciar la incapacidad del propio sistema educativo para responder a la diversidad a favor de la cobertura. Sobre esta última idea, con datos de la misma fuente (INEE, 2015, pp. 16-28), para el caso de la EO, el número y ratio de docentes por alumnos en escuelas públicas es, en cada nivel educativo, el siguiente:

Tabla 2. Número de docentes y alumnos en la educación obligatoria

Nivel educativo	Número de docentes	Número de alumnos	Ratio[65]
Preescolar	184,491	4´107,408	1:22
Primaria	515,314	13´304,734	1:25
Secundaria	342,711	6´032,618	1:17
Educación Media	48,080	1´025,530	1:21

Fuente: elaboración propia con datos del INEE (2015).

Por otro lado, también se percibe la existencia de rezagos que limitan el tránsito de un nivel educativo a otro y que, a pesar de la obligatoriedad, no se han podido solventar. Por ejemplo, para el caso del tránsito de primaria a secundaria en el ciclo escolar 2013-2014, el sistema educativo tuvo capacidad de absorber 94.3% de la demanda potencial; mientras en el caso del tránsito de educación secundaria a media, esta capacidad se redujo a 90% (INEE, 2015, p. 294). Si bien estos porcentajes, en general, parecerían alentadores, en términos brutos la desigualdad es significativa y preocupante, debido a que representa a cientos de miles de jóvenes que se quedan sin estos fundamentos, los cuales, en tanto obligatorio, conforma el perfil del ciudadano mexicano, dejándolos en una situación de desventajas sociales, además de vulnerados en su capacidad de reclamar sus derechos, así como de participar en la democracia y la deliberación pública. Esta situación se agrava al focalizar la transición de la educación secundaria a la media superior. Se observa que en el caso del paso entre estos niveles, en el área metropolitana del Valle de México sólo 45.7% de

8 El dato que aquí se presenta se basa en un cálculo simple. Habría que considerar las particularidades de cada nivel y subsistema para tener un acercamiento real a la proporción de docentes que atienden de manera efectiva a los alumnos.

los jóvenes de muy bajo estrato socioeconómico lograron entrar a la educación media, y de éste, solamente 23.9% lo logró terminar (Solís, 2015, p. 84).

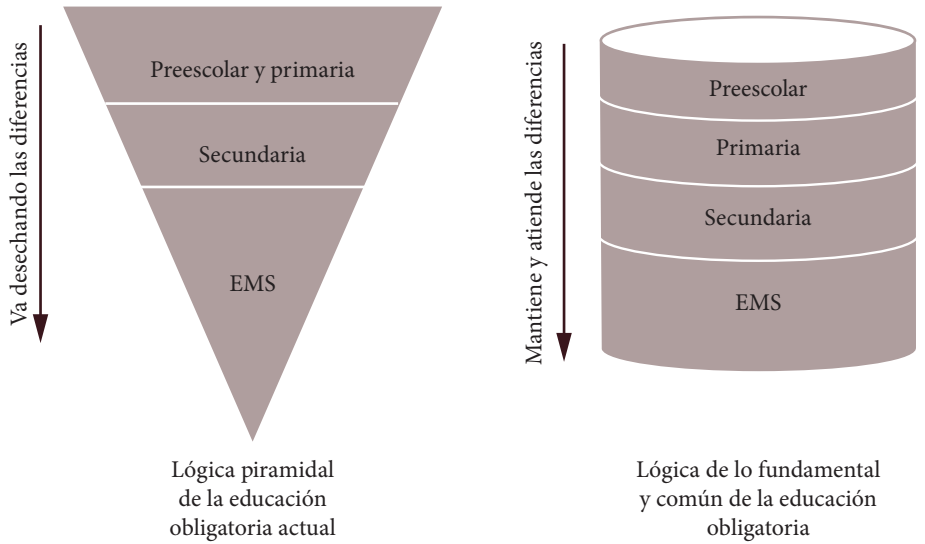
Frente a estos desafíos concretos que entrañan la obligatoriedad, ¿cuáles son las respuestas que desde los agentes educativos se les debe dar? Si se parte de que esta modificación en la Constitución ha significado un gran avance en el reconocimiento y ejercicio del derecho a la educación, queda por tratar de comprender las formas que traducen estos retos en los distintos niveles que componen la realidad educativa no sólo como políticas públicas, sino desde su lógica formativa. La propuesta que hace Gimeno –y que aquí se recupera como un insumo para pensar la obligatoriedad desde el trabajo de la escuela– parte de convocar a los diferentes agentes sociales, con el fin de determinar, desde una consulta amplia y multilateral, aquellos elementos que las escuelas deben cultivar a partir de definir las necesidades de aprendizajes de las personas que pasan por la educación obligatoria, y, en consecuencia, las funciones de la educación según su nivel o especialidad, para, en función de ello, incorporar los contenidos que sean relevantes y comunes a la cultura y en el momento social dado.

La escuela, entonces, deberá, en la lógica de brindar las bases de la formación de una ciudadanía común, fomentar los conocimientos que debido a su naturaleza no puedan ocupar otros espacios de la manera tan profunda y estructurada como se esperaría que lo hicieran en el establecimiento escolar (Gimeno, 2000, p. 100). De esta manera, la escuela asume un papel de agencia distribuidora de conocimientos, llamada a atender las diferencias y, sobre todo, las desigualdades, en tanto educación fundamental obligatoria; a la vez, provee a las personas de los contenidos fundamentales y comunes que les permitan incorporar en su subjetividad un conocimiento crítico-reflexivo del mundo, habilitándolas en la participación de su sociedad pero con la potencialidad de transformarla. De ahí la importancia que la educación obligatoria cumpla en la construcción de respuestas con objetivos que le den un sentido a la misma escolaridad obligatoria, que no convierta la escolaridad en una pirámide con tendencia a la especialización, la verticalidad y, en esa misma lógica, a la exclusión social, que sólo beneficia a los que llegan a los más altos niveles de escolaridad (Gimeno, 2000, p. 108).

En la Figura 1 se trata de ilustrar, de manera comparativa, la lógica piramidal actual de la EO, cotejada con un modelo ideal de lo que suponen los rasgos fundamentales y comunes de la obligatoriedad. Es de destacarse que mientras

en la lógica de pirámide, o también podría decirse de embudo, lo que prima es una paulatina salida de aquellos estudiantes que no se ajustan a las características de cada nivel educativo, o que bien, son expulsados por el sistema, que como se vio, se acrecienta en las poblaciones escolares con desventaja social, la lógica del cilindro supondría que, a pesar de estas diferencias, la escuela cumple el papel de igualadora o, al menos, conserva las diferencias, procurando que todos reciban la educación fundamental y común.

Figura 1. Las dos lógicas de la obligatoriedad



Lógica piramidal de la educación obligatoria actual

Lógica de lo fundamental y común de la educación obligatoria

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Como se puede ver, la expansión de la obligatoriedad ha seguido, cuando menos, dos lógicas: la primera se relaciona con el proceso de constitución del sistema educativo nacional a partir del México posrevolucionario, el cual se fijó como meta establecer un nuevo marco de reconocimiento de garantías sociales que ha evolucionado hasta sentar las bases de una democracia de derechos siempre en construcción, pero que sirve como horizonte al cual todos

aspiramos; la otra lógica tiene que ver con la globalidad, la cual exige, por parte del sistema educativo, proveer de condiciones iguales de educación a su ciudadanía. Es así que la escolaridad en Occidente se ha colocado como una meta que se busca alcanzar de manera independiente a una filiación ideológica. La globalidad, de alguna manera, ha hecho que esos conocimientos indispensables se expandan, diría Gimeno, hacia una necesidad por penetrar y transformar la cultura en los aspectos donde la escuela puede incidir.

Finalmente desde una lectura transversal acerca de los argumentos que han dificultado la expansión de la obligatoriedad de la educación, se puede concluir que, si bien el Estado ha asumido su papel respecto del derecho a la educación, su actuación no ha estado exenta de temores y dudas sobre su efectividad por cumplir con esta obligación. A pesar de ello, la obligatoriedad ha sido un paso decisivo que se enfrenta a nuevos desafíos, los cuales requieren una mayor participación ciudadana para juntos definir la educación fundamental, obligatoria y común que la ciudadanía necesita y merece.

Referencias

Barba, J. (2010). Los valores de la educación. En A. Arnaut y S. Giourguli (coords.), *Los grandes problemas de México. Educación*. México: COLMEX.

Beetham, D. (1997). Linking democracy and human rights. *Peace Review*, 9, 351-356. Recuperado el 1 de agosto de 2016 de http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10402659708426076.

Carbonell, M. (2011). Las obligaciones del estado en el artículo 1ero. de la Constitución mexicana. En M. Carbonell y P. Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: IIJ-UNAM.

Cejudo, R. (2007). Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista Internacional de Sociología*, 47, 9-22.

DOF (1917), (2012) y (2013). México. Recuperado el 3 de agosto de 2016 de http://www.dof.gob.mx/.

Gimeno, J. (2000). *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*. España: Ediciones Morata.

Habermas, J. (mayo/2010). El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Diánoia*, 64, 3-25.

INEE (2013 y 2014). Cifras básicas del sistema educativo. México: INEE.

_____. (2015). *Panorama educativo de México 2014*. México: INEE.

_____. (2016). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE.

INEGI (1910), (1920), (1990), (2000) y (2010). Censos de Población y Vivienda. México: INEGI.

Loyo, E. (2010). Fin del siglo y de un régimen. En D. Tanck (coord.), *La educación en México*. México: COLMEX.

Medellín, X. (2013). *Principio* pro persona. *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. México: CDHDF/SCJN/ONU-DH. Recuperado el 3 de agosto de 2016 de http://biblio-historico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3033.

Muñoz, C. & Silva, M. (2006). Análisis y resultados de las políticas públicas referidas a la educación básica. El caso de México. *Trasatlántica de educación*, 1, 99-117.

OEA/PNUD (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. PNUD/OEA.

Rodríguez, R. (2012). La obligatoriedad de la educación media superior en México. *Campus Milenio*, 480. Recuperado el 12 de agosto de 2016 de http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=user&id=866:robertorodr%C3%ADguezg%C3%B3mez&Itemid=374.

Ruiz, M. (2012). Derecho a la educación. Política y configuración discursiva. *RMIE*, 52, 39-64.

Sandoval, E. (2000). *La trama de la escuela secundaria*. México: PyV Editores.

Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 55, 14-22.

Solís, P. (2015). Desigualdad social y efectos institucionales en las transiciones educativas. En E. Blanco, P. Solís y H. Robles (coords.), *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes de la Ciudad de México*. México: INEE/COLMEX.

Vázquez, L. & Serrano, S. (2011). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En M. Carbonell y P. Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: IIJ-UNAM.

Villa, L. (2010). La educación media superior. A. En Arnaut y S. Giourguli (coords.), *Los grandes problemas de México.* Educación. México: COLMEX.

Zorrilla, J. (2012). Prioridades formativas para el bachillerato mexicano. *Perfiles Educativos*, 24, 71-83.

Obligatoriedad y calidad educativa del nivel medio superior

Leticia Pons Bonals[1]
Martha Hernández Jiménez[2]
Luisa Aurora Hernández Jiménez[3]

Introducción

El propósito de este trabajo es reflexionar en torno a los desafíos que enfrenta el cumplimiento del derecho humano a la educación media superior (EMS en adelante) en Chiapas, una entidad mexicana caracterizada por fuertes rezagos sociales y económicos, intentando dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿cómo pasar de la letra a la garantía efectiva de este derecho? Lo expuesto aquí se deriva del trabajo de investigación que han venido realizando desde hace algunos años las autoras, junto con integrantes y colaboradores del cuerpo académico "Educación y Desarrollo Humano", adscrito a la Universidad Autónoma de Chiapas (Oliva, 2011; Pons, 2012; Pons & Cabrera, 2013; Her-

1 Universidad Autónoma de Chiapas.
2 Universidad Autónoma de Chiapas.
3 Universidad Autónoma de Chiapas.

nández, 2014; López, 2015; Hernández, 2016). Estas investigaciones se han llevado a cabo desde el enfoque interpretativo-constructivista (Sandín, 2004; Guba & Lincoln, 2012), que recupera la voz de los actores escolares a través de observaciones *in situ* realizadas en distintas escuelas, entrevistas individuales y grupos de discusión con docentes, estudiantes, autoridades, entre otras técnicas.

Las experiencias y el conocimiento generado en diversos contextos escolares de la entidad como resultado de estas investigaciones, así como el acercamiento y participación en las prácticas educativas y los problemas que enfrentan docentes y estudiantes cotidianamente en las escuelas de nivel medio superior en Chiapas, les permite ahora a las autoras incursionar en la reflexión acerca de las posibilidades y limitaciones para dar cumplimiento al derecho a la EMS sustentado en el Artículo 3° Constitucional.

El desafío de dar cumplimiento al derecho humano a la EMS en Chiapas adquiere dimensiones particulares que nos proponemos analizar en este trabajo, integrado por cuatro apartados, en los que se plantean: 1) antecedentes y definiciones que permiten ubicar al lector en el tema y contexto abordado; 2) principios que orientan el cumplimiento del derecho humano a la EMS en el Artículo 3° Constitucional: universalidad, obligatoriedad y calidad asociada a la evaluación educativa; 3) indicadores educativos que dan cuenta de la magnitud que asume el cumplimiento de estos principios en Chiapas; 4) conclusiones acerca de las acciones que permitirían transitar de la letra a la garantía efectiva de este derecho en el contexto abordado.

Del nivel medio superior en Chiapas

La EMS "comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a este, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes" (*DOF*, 1/jun/2016). En Chiapas, los propósitos para la EMS se enuncian de la siguiente manera:

> proporcionar a los educandos una formación integral que responda a los retos de la sociedad, dotándoles de las competencias genéricas, disciplinares y profesionales que les permitan el desarrollo armónico de su ser y una adecuada preparación para la vida, el trabajo y espíritu emprendedor. Con estos estudios la juventud chiapaneca tendrá la posibilidad de incorporarse

> a estudios superiores o a la vida laboral, incidiendo en forma activa en el desarrollo sustentable del Estado (Gobierno del Estado de Chiapas, 2013, p. 69).

Una particularidad de la EMS es su carácter bivalente, en tanto la formación recibida permite a sus egresados incorporarse al mercado de trabajo o continuar estudios de nivel superior; dicho carácter se remarca en el artículo 46 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas (modificada el 7 de marzo de 2012), misma que en su artículo 47 propone como fines educativos:

i. Fomentar el interés por la investigación
ii. Fortalecer la cultura del cuidado y protección ambiental y de la salud
iii. Consolidar conductas basadas en la ética, el conocimiento y respeto a los derechos humanos
iv. El reconocimiento de la cultura de la prevención del delito y de las adicciones
v. […] fortalecer la capacidad de abstracción, apreciación y auto-aprendizaje
vi. Contribuir al desarrollo sustentable del estado (Gobierno del Estado de Chiapas, 2012).

El acercamiento a distintos contextos escolares permite observar la complejidad que presenta el funcionamiento de la EMS, tanto a nivel nacional como estatal. En Chiapas, durante el ciclo escolar 2012-2013 esta educación fue impartida en 774 planteles (63 de los cuales funcionan en doble turno), con 218,675 alumnos matriculados (103,930 mujeres y 114,745 hombres), distribuidos en 6,760 grupos, atendidos por 10,198 docentes (Gobierno del Estado de Chiapas, 2013). En esta entidad, los planteles educativos se administran en el régimen estatal (escuelas preparatorias del estado y telebachilleratos) y federal bajo distintas modalidades:

> Colegio de Bachilleres de Chiapas (COBACH), Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Chiapas (CECYTECH), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), además un Plantel de CETMAR y un Centro de Estudios de Bachillerato (CEB) (Gobierno del Estado de Chiapas, 2013, p. 69).

La diversidad de subsistemas que conforman la EMS es uno de los puntos que planteó atender la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) de 2008 mediante los acuerdos secretariales 442 (*DOF*, 26/sept/2008), 444 (*DOF*, 21/oct/2008) y 488 (*DOF*, 23/jun/2009), en los que se estableció la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato, sustentado en un Marco Curricular Común (MCC) basado en competencias. Estas últimas definidas como "la integración de habilidades, conocimientos y actitudes en un medio específico" (*DOF*, 23/jun/2009, p. 2), las cuales pueden ser genéricas o específicas a cada área de conocimiento. Frente a la diversidad, la RIEMS planteó que los planes y programas de estudio compartirían el mismo MCC, con la finalidad de permitir la revalidación y reconocimiento de los estudios entre las distintas modalidades que lo componen, en el entendido que es posible seguir manteniendo estructuras académico-administrativas distintas, siempre y cuando su funcionamiento tome como base las competencias establecidas.

De la letra: principios del Artículo 3° Constitucional

El 9 de febrero de 2012 el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una modificación sustancial, por la que se incorporó la EMS como un derecho humano y se responsabilizó al Estado para generar las condiciones estructurales necesarias que garantizaran su cumplimiento y puesta en acción. De acuerdo con Vázquez & Serrano (2011, p. 133):

> la Constitución se refiere a lo que podemos llamar los *derechos en acción*. Es decir, la constante construcción de los derechos humanos, donde éstos no son vistos como meros postulados o límites estáticos, sino como una compleja red de interacciones hacia su interior y entre ellos.

El compromiso que asume el Estado para lograr la impartición de la EMS a todos los mexicanos implica reconstruir no sólo las disposiciones que en materia jurídica y legal se desprenden de una modificación constitucional, sino, sobre todo, el entramado de relaciones y prácticas que caracterizan el funcionamiento del sistema escolar en condiciones concretas.

Si entendemos que los derechos humanos son expectativas que se forman en un determinado momento "con relación a la acción u omisión de los

estados, las empresas, los poderes fácticos y el resto de las personas respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de lo que se considera dignidad humana" (Vázquez & Serrano, 2011, pp. 137-138), se puede afirmar que en la Constitución mexicana, la EMS está siendo considerada como un bien primario, fundamental para la vida de todas las personas.

Como cualquier otro derecho humano, el reconocimiento de la EMS es histórico, ergo, su plena realización en cada contexto será producto de la negociación, diálogo y confrontación de los sectores sociales involucrados, entre los que se encuentran no solamente las autoridades educativas, sino también los sectores económico-productivos que incorporarán a los egresados como trabajadores, los docentes que estarán al frente de los procesos formativos, los estudiantes, entre otros. Para pasar de la letra a la acción será necesario que el Estado impulse acciones que trastoquen las estructuras y las prácticas sociales prevalecientes en cada contexto.

En el segundo párrafo del Artículo 1° Constitucional se establece que el Estado tiene "la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad" (*DOF*, 29/ene/2016); a la vez que deberá ser él quien prevenga, investigue, sancione y repare las violaciones a los derechos humanos. Además, se le suma la encomienda de velar por el pleno cumplimiento de los derechos e interés superior de la niñez (a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral), consagrados en el noveno párrafo del Artículo 4°.

Antes de abordar las condiciones particulares en las que se imparte la EMS en Chiapas, nos detenemos, a continuación, en los tres principios que se identifican en el Artículo 3° Constitucional para asentar, en la letra, el derecho humano a la EMS: universalidad, obligatoriedad y calidad-evaluación.

Primer principio: la universalidad

La universalidad, entendida como el acceso a la EMS para todos los jóvenes en edad de cursarla, está asentada en el Artículo 3° Constitucional de la siguiente forma: "toda persona tiene derecho a recibir educación" (*DOF*, 29/ene/2016), siendo el Estado quien asume la responsabilidad de garantizarla. En el contexto internacional, la UNESCO respalda este principio, dado que la educación es vista como "instrumento indispensable para que la humanidad pueda pro-

gresar hacia los ideales de la paz, libertad y justicia social […] [y una] vía para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras, etcétera" (Delors, 1997, p. 9). En la Declaración de Río de Janeiro se consideró que la educación es un factor determinante para disminuir las desigualdades sociales, reducir la pobreza y alcanzar empleos mejor remunerados, asegurando la educación básica integral a todas las personas en edad escolar; a la vez que se destaca la responsabilidad de cada país de proporcionar una educación adecuada a todos los ciudadanos (Fundación EU-LAC, 1999).

La Organización Iberoamericana para la Juventud (OIJ) señaló en el 2013 que 160 millones de personas, entre 15 y 29 años, habitaban la región de América Latina y el Caribe, ante lo cual recomendó: aumentar la inversión social en la adolescencia y juventud; operativizar políticas y programas para evitar la deserción escolar en adolescentes embarazadas y madres jóvenes; y garantizar que la educación permita a los jóvenes construirse como personas autónomas, responsables y solidarias, con capacidad para enfrentar los retos del siglo XXI (OIJ, 2013). Además, la OIJ apuntaba que la universalidad de la educación que se logra en la educación primaria desaparece en la secundaria y en el nivel medio, acentuándose en éstos los altos índices de abandono y fracaso escolar, a lo que se suma la brecha existente entre las condiciones de vida de la población indígena-rural y la urbana, la cual hace evidente que "los adolescentes del medio rural tienen tres años menos de escolaridad que sus pares del medio urbano; los jóvenes pertenecientes a diferentes grupos étnicos fracasan masivamente" (OIJ, 2011, p. 43).

A nivel nacional, se refrenda el interés por ampliar el acceso de los jóvenes a la educación, expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la meta nacional "México con educación de calidad, objetivo 2. Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo", así como en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, en el "objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa", del cual se derivan las siguientes líneas de acción:

1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.
2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.

> 3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles (SEP, 2013, p. 38).

A nivel estatal, en el Artículo 3° de la Constitución Política del Estado de Chiapas (H. Congreso del Estado de Chiapas, 2011), en la fracción XXVI, se enuncia que "toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción básica. La instrucción básica será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada […]" (H. Congreso del Estado de Chiapas, 2011, p. 17). Y en el Artículo 77 de la misma se puntualiza que para erradicar la pobreza extrema, elevar el índice de desarrollo humano y la calidad de vida de los habitantes del estado, las políticas públicas se orientarán hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los que destaca el objetivo 2, que intenta "alcanzar la cobertura total en educación universal, es decir, la educación básica: preescolar, primaria y secundaria, e incrementar el acceso a la educación media y superior" (H. Congreso del Estado de Chiapas, 2011, p. 88). De esta forma, se entiende que el reconocimiento constitucional del principio de universalidad aplicado a la EMS responde a una demanda social que ha sido reconocida por diversos organismos internacionales y pretende ser atendida por el Gobierno Federal y estatal.

Segundo principio: la obligatoriedad

En el primer párrafo del Artículo 3° Constitucional (*DOF*, 29/ene/2016), el aseguramiento del principio de universalidad de la EMS se vincula con la obligatoriedad, al sostener que "además de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) la EMS será obligatoria". La responsabilidad de lograr este segundo principio involucra al Estado (Federación, estados, Ciudad de México y municipios), así como a la sociedad (los padres de familia). Para dar cumplimiento a este principio, en la fracción IV del Artículo 3° se instituye la gratuidad de la misma (básica y media superior) (*DOF*, 29/ene/2016); lo que se reitera en el artículo 6° de la Ley General de Educación, en el que se indica: "la educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo" (p. 2).

Con la intención de garantizar a las personas el acceso a la EMS, se estableció en el artículo 2° transitorio del "Decreto por el que se declara reformado

el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (*DOF*, 9/feb/2012), que la obligación del Estado para brindar lugares y espacios "se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022", situación que ofrece cierto margen de tiempo para asegurar el cumplimiento del derecho humano a la EMS.

Por su parte, si bien en el Artículo 3° Constitucional no se explicita la responsabilidad de los padres, tutores, progenitores o familiares, ésta sí se considera en el Artículo 4° Constitucional, al referirse a la protección del interés superior de la niñez, estipulando que "los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de [sus] derechos" (*DOF*, 29/ene/2016, p. 8), entre ellos a la educación; y en el Artículo 31 se obliga a los mexicanos a "hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior" (*DOF*, 29/ene/2016, p. 41). El artículo 4° de la Ley General de Educación refuerza esta obligación. Sin embargo, para que los tutores cumplan con la encomienda de enviar a sus hijos a la escuela, es necesario asegurar las condiciones materiales de la familia, situación que se admite en el Artículo 123, fracción VI, en donde se señala que "los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos" (*DOF*, 29/ene/2016, p. 127).

Tercer principio: relación calidad-evaluación

La calidad educativa es el tercer principio enunciado en el Artículo 3° Constitucional que se define someramente como "mejoramiento constante y máximo logro académico de los educandos". Este principio se asocia con la evaluación en el primer párrafo de la fracción IX del mismo Artículo, al precisar que "para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa" (*DOF*, 11/sept/2013). Con esta medida trata de asegurarse que la EMS sea de calidad, para lo cual el Estado se compromete a mantener una vigilancia constante de los procesos educativos.

La calidad ha sido una aspiración para asegurar la pertinencia y eficacia de las políticas educativas. En la Declaración de Praga (Espacio Europeo de

Educación Superior, 2001) se reconoce el papel que juegan los sistemas de aseguramiento de la calidad, para facilitar la comparabilidad entre instituciones a través de mecanismos de evaluación, acreditación y certificación. Es por ello que la calidad educativa debe entenderse en el marco de su evaluación y del establecimiento de los parámetros que permiten valorar su cumplimiento, sin olvidar que su definición implica debates que dependen del contexto y momento histórico del que se trate.

En el marco internacional se ha planteado que para mejorar la calidad de la EMS se reorienten sus contenidos y metodologías, por lo que la "Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica" (OIJ, 2013) propone incluir en los currículos contenidos centrados en la educación para la ciudadanía, la educación sexual y la educación para el trabajo, así como fomentar metodologías de enseñanza-aprendizaje participativas y cooperativas que superen a las de tipo memorísticas, trabajar intensamente en el fomento de la paz y la convivencia escolar, tanto desde los contenidos curriculares formales como a través del fomento de toda clase de actividades lúdicas, recreativas, deportivas y culturales, abriendo las escuelas de tiempo completo para jóvenes.

La Ley General de Educación (*DOF*, 1/jun/2016), en el artículo 8°, fracción IV, define la calidad como "la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad"; y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (*DOF*, 11/sept/2013), en el artículo 5°, fracción III, como la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia. En esta misma ley se enuncia, en el artículo 11, que el Sistema Nacional de Evaluación Educativa tiene por objeto garantizar la calidad de los servicios educativos.

Para lograr el derecho a una educación de calidad, en el artículo 32 de la Ley General de Educación se faculta a las autoridades educativas a tomar las medidas que hagan posible la equidad e igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en los servicios educativos, sobre todo en los grupos y regiones con mayor rezago educativo del país o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja. Por su parte, en el Programa Sectorial de Educación en Chiapas se asume el compromiso de garantizar la calidad de la EMS a través de las siguientes estrategias:

> […] ofertar la educación media en el estado con calidad de pertinencia; formar integralmente a los educandos en el estado; modernizar las escuelas del nivel medio en el estado; ampliar la cobertura en educación media para la población del estado; promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje (Gobierno del Estado de Chiapas, 2013, p. 75).

De la realidad chiapaneca: la educación en contexto

En este apartado se exponen algunos datos que cuestionan las posibilidades reales existentes para que el derecho humano a la EMS en México sea una realidad, tomando en cuenta los indicadores educativos del estado de Chiapas. Los principios de universalidad, obligatoriedad y calidad-evaluación educativa corren el riesgo de quedar en letra muerta cuando no se concretizan acciones efectivas (políticas públicas) que atiendan las condiciones particulares del contexto de cada una de las regiones y entidades del país.

México es un país multicultural en el que se presentan diferencias socioeconómicas regionales que reflejan brechas reveladoras en materia de desarrollo humano. Para comprobar esto, basta con mencionar los datos que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015) proporciona sobre el Índice de Desarrollo Humano[4] (IDH) existente en las diversas entidades federativas del país, las cuales, en el año 2012 se distanciaban significativamente de la media nacional (calculada en 0.746). De acuerdo con estos datos, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Nuevo León y Sonora eran las entidades federativas con mayor IDH, con 0.830, 0.790 y 0.779, respectivamente, ubicadas en la categoría de "muy alto"[5] desarrollo humano. En contraste, los estados que presentaron el menor IDH fueron Oaxaca, Guerrero y Chiapas, con 0.681, 0.679 y 0.667, respectivamente, por lo que se situaron en la categoría de entidades de "bajo" desarrollo.

4 El cálculo del IDH considera las variables de salud, educación e ingreso; y sus valores van del cero al uno. Entre más cercano esté el nivel a uno, mayor será el IDH de cada estado (PNUD, 2015).

5 Para notar las diferencias de desarrollo entre las diversas entidades de la República, éstas se categorizan según su IDH y el cuartil en el que se encuentren: muy alto (0.760 a 0.830), alto (0.745 a 0.760), medio (0.723 a 7.42) y bajo (0.667 a 0.720) (PNUD, 2015).

Como es notorio, el estado con el menor IDH es Chiapas, debido a los rezagos sociales y económicos que existen. Por ello, en él se presentan los más grandes desafíos para garantizar que: a) todos los jóvenes en edad de cursar estudios de nivel medio superior accedan a la escuela, b) los servicios que se les ofrezcan en éstas sean de calidad, y c) se procuren las condiciones necesarias para que permanezcan y culminen su educación, logrando aprendizajes significativos y socialmente útiles que incidan positivamente en su desarrollo personal y social.

Chiapas es una entidad de contrastes, integrada por 122 municipios con características disímiles. Es uno de los estados que concentra el mayor número de municipios rurales (70.3%), a la vez que la mitad de éstos se catalogan como de bajo IDH (destacan en este extremo Chamula, Mitontic y Zinacantán); mientras "sólo 5.1% de los municipios en Chiapas (Pichucalco, Huixtla, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Reforma y Tuxtla Gutiérrez) pertenecen a la categoría de muy alto desarrollo humano" (PNUD, 2014, p. 18). En su interior se encuentran cuatro de los diez municipios del país que cuentan con el menor índice de ingresos económicos (Santiago el Pinar, Sitalá, Aldama y Chalchihuitán) (PNUD, 2014). La persistencia de rezagos en la entidad se relaciona con una historia de coloniaje que ha dejado sumidos a los pueblos indígenas en condiciones de extrema pobreza, las cuales han sido evidenciadas a partir del movimiento armado zapatista de 1994.

Ocupa el tercer lugar respecto de las entidades de México que concentran mayor población indígena, con 33.4% del total. En el análisis de la situación de pobreza de los municipios, de acuerdo con la presencia de población indígena realizado por el CONEVAL (2014, p. 15), se muestra que

> existe una relación directa y positiva entre la pobreza y el volumen de la población indígena. Mientras que en los municipios con escasa presencia indígena, cuatro de cada diez habitantes se encuentran en pobreza, en los municipios indígenas esta situación alcanza a casi toda la población: nueve de cada diez personas son pobres. De la misma manera, en municipios donde la población indígena es mayor, la mitad de esta experimenta una extrema pobreza.

Es sobre estas condiciones que se espera asegurar la EMS como un derecho humano. Por ello, se revisan y ponen a discusión algunos indicadores educativos que reflejan parte de la realidad de la EMS en Chiapas, mismos que nos permiten poner en duda esta posibilidad.

La EMS desde los indicadores educativos

¿Es posible la universalidad del derecho humano a la EMS en una entidad marcada por graves desigualdades sociales? Tomando en cuenta el indicador de cobertura, podemos tratar de responder esta pregunta. La cobertura se define como "la relación porcentual existente entre el número de jóvenes con edad de 15 a 17 años incorporados en educación media en un ciclo escolar y la población de la misma edad existente en el estado" (Gobierno del Estado de Chiapas, 2013, p. 76) y, aunque deja fuera un número importante de personas mayores de 17 años que han quedado excluidos de este derecho, nos sirve de base para comprender la magnitud del reto que se enfrenta en esta entidad.

En el ciclo escolar 2011-2012 la cobertura en este nivel educativo en Chiapas alcanzó 66.3%, incrementando 15.2 puntos porcentuales con relación al 2005-2006. La meta trazada por el gobierno del estado es que para el año 2018 llegue a 67.5%, lo que mantendrá a la entidad por debajo de la media nacional (ver Tabla 1); además que pone en tela de juicio la materialización del decreto constitucional, el cual señala que para 2021-2022 deberá lograrse en el país la cobertura total en la EMS (*DOF*, 9/feb/2012). El incremento porcentual en la cobertura no revela datos sobre las condiciones en las que funcionan las escuelas (falta de recursos humanos, materiales y financieros, entre otros). Ello demanda una investigación profunda que exponga los factores que contrarrestan la posibilidad del máximo logro educativo en los estudiantes.

Para la ampliación de la cobertura se observan dos rutas: 1) la apertura de instituciones privadas, que funcionan en las zonas urbanas pero no atienden a la población de escasos recursos económicos, y 2) la creación de planteles educativos que carecen de recursos y servicios para funcionar adecuadamente. Por ello, es necesario que el Estado garantice la cobertura total en condiciones de equidad y calidad en atención a la diversidad regional.

¿Cuántos estudiantes que terminan la educación secundaria acceden al nivel medio superior en Chiapas y por qué lo hacen? Responder esta pregunta nos remite, en primera instancia, a la absorción, definida como "el porcentaje de alumnos que se inscriben en un nivel educativo con respecto al número de alumnos que egresaron del nivel educativo inmediato anterior cuyo ciclo recién terminó" (Gobierno del Estado de Chiapas, 2013, p. 76). La absorción de estudiantes que egresaron de secundaria e ingresaron a la EMS en Chiapas, durante el ciclo escolar 2011-2012, representó 94%, y se espera que para 2018

este indicador ascienda a 98.9%, lo que colocaría a la entidad muy cerca de la media nacional (ver Tabla 1). Sin embargo, el acceso a la EMS no asegura la permanencia de los estudiantes en ella, lo cual constituye un desafío mayor, ya que uno de cada tres jóvenes que se inscriben en ella la abandonan antes de concluirla (Gobierno del Estado de Chiapas, 2007).

¿Cuántos estudiantes que inician el nivel medio superior lo terminan en el tiempo considerado? Con esta pregunta estamos entrando al terreno de la eficiencia terminal, donde se refiere al porcentaje de alumnos que concluyen el nivel de educación media, respecto al número de alumnos que ingresaron a este nivel de acuerdo al tipo y modalidad (Gobierno del Estado de Chiapas, 2013). Este indicador, tanto a nivel nacional como estatal, presenta los mayores retos y deficiencias. Por ejemplo, en Chiapas en el ciclo escolar 2011-2012 fue de 62.1%, incrementando menos de cuatro puntos porcentuales en los últimos seis años. La meta estatal para 2018 es alcanzar una eficiencia terminal de 68.4% (ver Tabla 1).

Tabla 1. Comparación de indicadores educativos del nivel medio superior en Chiapas con la media nacional, ciclos escolares 2005-2006, 2009-2010, 2011-2012

Indicador	Ciclo escolar 2005-2006		Ciclo escolar 2009-2010		Ciclo escolar 2011-2012		Meta estatal 2018
	Chiapas	Media nacional	Chiapas	Media nacional	Chiapas	Media nacional	
Cobertura	51.1%	57.75%	56.7%	63.90%	66.3%	68.8%	67.5%
Absorción de egresados de secundaria	94.2%	95.3%	97.5%	96.6%	94.0%	99.5%	98.9%
Eficiencia terminal	58.8%	58.3%	58.3%	61.1%	62.1%	61.8%	68.4%

Fuente: elaborada con información del Gobierno del Estado de Chiapas (2007, pp. 101-129; 2013, pp. 71-76).

A los cuestionamientos que llevaron a revisar los indicadores de cobertura, absorción y eficiencia terminal podemos agregar el siguiente que alude a la pertinencia: ¿qué sentido tiene para los jóvenes chiapanecos la EMS?, ¿cómo impacta esto en sus vidas? Para muchos, terminar la EMS no es garantía para continuar estudios superiores; además, encuentran disparidad entre lo que aprenden en la escuela y los problemas que enfrentan en la vida real (falta de recursos económicos, el cansancio y las largas distancias que deben caminar para llegar a sus planteles,[6] así como los usos y costumbres de sus comunidades),[7] los cuales provocan que muchos jóvenes de escasos recursos decidan no ingresar a la EMS, o bien, abandonen la escuela, con lo que se lacera la obligatoriedad y el derecho a recibir una educación de calidad en condiciones de equidad, como se estipula en el artículo 2° de la Ley General de Educación (*DOF*, 1/jun/2016).

Tendencias contradictorias en el derecho humano a la EMS

Estamos asistiendo a la declaración de la EMS como un derecho humano y a la aceptación de parte de los gobiernos Federal y estatal para asegurarla, en un momento en el que se observan al menos cuatro tendencias contradictorias que develan una disociación entre el discurso y la acción, es decir, entre las garantías señaladas en el Artículo 3° Constitucional y las políticas públicas que inciden en la educación de los jóvenes.

La primera tendencia muestra que la inversión en la juventud ha venido decreciendo. Mientras en 2003 se destinaba 9.7% (20,100 millones de dólares) del Presupuesto de Egresos de la Federación, en 2012 disminuyó a 7.2%, equivalente a 18,496 millones de dólares (OIJ & CEPAL, 2014). La segunda tendencia tiene que ver con los fracasos que muestra la EMS a nivel nacional. En México sólo 56% de los estudiantes logran terminar la EMS, en contraste con el promedio logrado por los países de la OCDE (84%), adicionalmente se

6 Debido a que los planteles educativos del nivel medio superior se ubican en las poblaciones con el mayor número de habitantes de cada región, muchos de los alumnos de las zonas rurales marginadas se trasladan a pie en trayectos de cuatro kilómetros o más, con lo que se reducen los tiempos para el aprendizaje efectivo.

7 Por ejemplo, los matrimonios a temprana edad y la percepción de que la mujer no necesita de escolaridad si está destinada a ser ama de casa. En este sentido, la inequidad en la educación es resentida mayormente por las jóvenes, ya que, de acuerdo con los datos del IMJUVE (2012), por cada joven hombre que no estudia y no trabaja, hay tres mujeres en la misma situación (citado en OIJ & CEPAL, 2014).

presenta un deficiente aprovechamiento escolar, ya que el país ocupa el lugar 53 de los 65 que forman parte de dicho organismo (OIJ & CEPAL, 2014).

La tercera tendencia se relaciona con las condiciones de extrema pobreza en la que viven 3.5 millones de familias en México (OIJ & CEPAL, 2014), cuestión que incide en el abandono escolar. Es necesario profundizar en las causas que provocan este abandono en cada contexto. En una entidad como Chiapas, en la que las condiciones económicas de la población son precarias, los costos de la educación resultan onerosos y hasta un lujo para muchas familias.

La cuarta tendencia se relaciona con la gratuidad que debiera acompañar al principio de obligatoriedad de la educación. Pese a que en la letra se señala que la EMS debe ser gratuita, esto dista de ser una realidad, debido a que, aún en las escuelas del sector público a las que acceden los estudiantes de bajos recursos económicos, la obtención de fichas, inscripciones, reinscripciones y trámites de otros servicios (certificación, constancias, aplicación de exámenes de recuperación) son condicionados por ciertos pagos (que varían de acuerdo con las disposiciones de la administración central de cada modalidad). Actualmente el aseguramiento de estos pagos se está perfeccionando a través de cobros *online*. A los gastos anteriores se les suman los relacionados con la adquisición de uniformes y los materiales didácticos mínimos para alcanzar un mejor logro académico, entre ellos el referido a los libros básicos para cada asignatura. La gratuidad también es cuestionada con el establecimiento del pago de cuotas "voluntarias", mismas que, si bien pueden ser acordadas con los padres de familia, resultan obligatorias y necesarias para solventar la adquisición de recursos y materiales indispensables que el Estado (siendo su obligación constitucional) no proporciona ni garantiza para el adecuado funcionamiento de cada centro escolar, entre ellos: construcción de espacios físicos, mantenimiento del edificio escolar e, incluso, el pago de personal técnico-docente, vigilancia, entre otros.

Conclusiones

La Constitución Política de México de 1917 gozó del prestigio de ser la primera en incluir derechos sociales, asimismo, la Constitución Política del Estado de Chiapas en el 2011 se publicitó como la primera en incorporar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; sin embargo, el devenir de la realidad en el país

y en la entidad de referencia ha mostrado que no se ha pasado de la letra a los hechos, toda vez que nuestro país ocupa el lugar 107 de 124 países en calidad educativa en el nivel medio superior (según el Reporte de Capital Humano 2015, presentado por el Foro Económico Mundial).

Al ser Chiapas el estado con el más bajo IDH en el país y con los índices más bajos en calidad educativa, se requiere de políticas que vayan más allá del interés personal de quienes deben representar la voz de la ciudadanía y, desde luego, materializarlas atendiendo los retos de universalizarla con niveles óptimos de calidad.

Es indispensable orientar la educación hacia los intereses y necesidades de la población joven, así como favorecer la coordinación del nivel medio superior con el nivel de educación superior y con organizaciones sociales y económicas para encontrar salidas dignas y atractivas a los egresados, en términos del logro de competencias que les permitan integrarse en el mercado laboral o ingresar a instituciones educativas de nivel superior. Este aspecto, desde luego, requiere la promoción de cambios profundos en la estructura de producción y en materia de planeación gubernamental para convocar acciones intersectoriales. Implica, además, la resignificación de la educación superior que, hoy por hoy, es vista como una salida que posterga la inclusión de los jóvenes a un mercado laboral restringido y débil.

Hasta el momento queda en duda el impacto que puede tener la EMS en la elevación de los niveles de calidad de vida de sus egresados y en el desarrollo social, también hasta dónde el Sistema Nacional de Evaluación Educativa está a la altura de los retos que impone el aseguramiento de la calidad de la EMS. Hoy se pretende evaluar sin antes proveer de las condiciones y recursos de los que carecen las escuelas. No se puede hablar ni exigir la calidad sin resolver primero los factores que la obstaculizan. Uno de ellos es la pobreza extrema que vive la población joven, que en el país representa 44.9% y en Chiapas 75.3% del total (OIJ & CEPAL, 2014).

Además, será fundamental fomentar una cultura de la evaluación desde el aula hasta el sistema educativo, orientada a la mejora, que involucre a los actores educativos de manera democrática, participativa y contextuada (sin descalificar el trabajo del docente al clasificarlo como idóneo y no idóneo, puesto que este tipo de evaluación no abre posibilidades para mejorar, sino más bien genera una resistencia hacia estos procesos), que abone al reconoci-

miento y análisis de las problemáticas de cada centro y las intente resolver en aras de favorecer el desarrollo integral, auténtico y regional de los alumnos.

En conclusión, se cuestionan las condiciones en las que se vive el derecho humano a la educación en un estado de contrastes y diversidades como Chiapas, donde la equidad e igualdad de oportunidades son aspiraciones que se perciben muy lejanas. Es necesario pensar en la educación desde y para la juventud en este momento que se plantea un nuevo Modelo Educativo para México. Ésta es la oportunidad para escuchar las propuestas de los jóvenes, puesto que está más que comprobado que los planes realizados desde los escritorios y desde una visión unilateral (del gobierno en turno) no han dado resultados, principalmente por no haber considerado las voces de los agentes educativos implicados.

Referencias

CONEVAL (2014). *La pobreza en la población indígena de México 2012*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Delors, J. (coord.) (1997). La educación encierra un tesoro. *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI* (pp. 9-85). UNESCO: Santillana.

DOF (26/sep/2008). Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. *Subsecretaría de Educación Media Superior* [en línea]. Disponible en http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_numero_442_establece_SNB.pdf. Consulta: 18/ago/2016.

_____. (21/oct/2008). Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. *Subsecretaría de Educación Media Superior* [en línea]. Disponible en http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_444_marco_curricular_comun_SNB.pdf. Consulta: 18/ago/2016].

_____. (23/jun/2009). Acuerdo número 488 por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachi-

llerato, así como las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente. *Secretaría de Gobernación* [en línea]. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5095415&fecha=23/06/2009. Consulta: 18/ago/2016.

_____. (9/feb/2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Presidencia de la República* [en línea]. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012. Consulta: 18/ago/2016.

_____. (11/sep/2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Presidencia de la República* [en línea]. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/111210/LEY_DEL_INSTITUTO_NACIONAL_PARA_LA_EVALUACI_N_DE_LA_EDUCACI_N.pdf. Consulta: 18/ago/2016.

_____. (29/ene/2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Presidencia de la República* [en línea]. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/111226/1_29ene16.pdff. Consulta: 18/ago/2016.

_____. (1/jun/2016). Ley General de Educación. *Presidencia de la República* [en línea]. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/111212/LEY_GENERAL_DE_EDUCACI_N.pdf. Consulta: 18/ago/2016.

Espacio Europeo de Educación Superior (19/mayo/2001). Declaración de Praga. República Checa.

Fundación EU-LAC (28-29/jun/1999). Declaración de Río de Janeiro. En 1ª. Reunión Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea. Brasil: Fundación Unión Europea, América Latina y el Caribe. Disponible en eulacfoundatión.org/es/content/documentos-a/c-ue.

Gobierno del Estado de Chiapas (2007). Programa Sectorial de Educación (2007-2012). Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

_____. (2012). Ley de Educación para el Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

_____. (2013). Programa sectorial de educación (2013-2018). Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (2012). Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluencias emergentes. En Denzin y Lincoln (coord.), *Paradigmas y perspectivas en disputa. Manual de investigación cualitativa,* vol. II. Barcelona: Gedisa.

H. Congreso del Estado de Chiapas (2011). *Constitución Política del Estado de Chiapas*.

Hernández J., L. A. (2014). *Significados en movimiento: la educación por competencias desde la mirada de los estudiantes de Colegios de Bachilleres de la región centro-fraylesca, Chiapas* (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Chiapas, México, 361 pp.

Hernández J., M. (2016). *Evaluación docente en debate: diferenciación del espacio regional y social al interior del subsistema Colegio de Bachilleres de Chiapas* (Proyecto de tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Chiapas, México, 75 pp.

López A., A. G. (2015). *Reforma educativa y contexto escolar. Construcción de competencias matemáticas en escuelas preparatorias de la región Centro-Norte de Chiapas* (Borrador de tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Chiapas, México, 200 pp.

OIJ (2011). *Políticas de juventud en Centroamérica: construyendo un paradigma para el desarrollo social*. Madrid.

_____. (2013). *Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica*. Madrid.

OIJ & CEPAL (2014). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. Madrid: OIJ/CEPAL/IMJUVE.

Oliva G., J. F. (2011). *Procesos de regionalización simbólica de actores educativos durante la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en las Preparatorias del Estado* (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Chiapas, México, 650 pp.

Pérez G., Á. (2007). La naturaleza de las competencias básicas y sus aplicaciones pedagógicas. *Cuadernos de educación de Cantabria*, (1).

PNUD (2014). Índice de Desarrollo Humano municipal en México. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

_____. (2015). Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México, 2015. Avance continuo, diferencias persistentes. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pons B., L. (2012). *Profesoras y profesores ante el cambio educativo. Implicaciones de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en escuelas de Chiapas* (Proyecto de investigación inscrito en la IIª Convocatoria del SIINV-UNACH). Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas, 25 pp.

Pons B., L. & Cabrera F., J. C. (2013). La formación docente ante una reforma educativa. Estudio en escuelas de nivel medio superior. *Revista Olhar de Professor*, *16*(2). Disponible en http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/5839/4410>. Consulta: 18/ago/2016.

Pons B., L., López A., A. G. & Pérez T., A. R. (2015). La política educativa: un componente necesario en la formación de docentes que investigan sobre su práctica. En Memorias del Primer Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa y II Seminario Internacional de Questöes de Pesquisa em Educäcao. Disponible en file:///Users/user/Downloads/01430710395%20(1).pdf. Consulta: 24/abr/2016.

Sandín E., M. P. (2004). *Investigación educativa en educación, fundamentos y tradiciones*. Madrid: McGraw-Hill.

SEP (2013). Programa sectorial de educación 2013-2018. México.

Vázquez, L. D. & Serrano, S. (2011). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En M. Carbonell y P. Salazar (eds.), *La reforma constitucional de los derechos humanos: un nuevo paradigma* (pp. 135-165). México: UNAM-Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en http://corteidh.or.cr/tablas/r29011.pdf. Consulta: 24/abr/2016.

Libertad de enseñanza en el debate del Constituyente

Yvonne Georgina Tovar Silva[1]

Generalidades

El objetivo del presente trabajo es exponer los alcances de la libertad de enseñanza en el pensamiento del Constituyente de 1916-1917. Dentro de dicha exposición identificaremos la inquietud por proteger la libertad de enseñanza y la manera en que el criterio del progreso científico en la educación es significativo para asegurar dicha libertad.

La exposición del tema se realizará en tres partes. La primera aborda los alcances del derecho a la educación como un derecho social. Esta referencia teórica nos adentrará en el debate del Constituyente en torno a la libertad de enseñanza consagrada en el Artículo 3º. En la segunda parte aludiremos al contenido del Proyecto de Reformas a la Constitución de

1 Universidad Nacional Autónoma de México.

1858 de Venustiano Carranza en el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, y la propuesta elaborada por la Comisión de la Constitución para dicho Artículo, a partir de la cual se gestaría el debate en torno al derecho a la educación. En el marco de dicho debate identificaremos las referencias al criterio científico en la educación en la intervención de los Constituyentes. Finalmente, se abordará la libertad de enseñanza y el criterio del progreso científico en la educación del Artículo 3º Constitucional, así como los retos del poder público en la salvaguarda de dicho derecho.

Los derechos sociales en la Constitución

El derecho a la educación como derecho social

Un mérito de la Constitución de 1917 radica en el descubrimiento de la función social de los derechos fundamentales, lo que implicó superar el entendimiento de los derechos fundamentales como limitación del Estado para imponer la convicción de la necesaria intervención de éste en ordenar a la sociedad (Noriega, 1988). Así, los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917 representan "la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución mexicana de 1910" (Noriega, 1988, p. 101).

Para Sayeg Helú (1978), el Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917 fue el primero en la historia de la humanidad en incorporar en el texto de una Constitución –al lado de los derechos públicos individuales– ese conjunto de tutelas y protecciones a las capas más débiles y necesitadas de nuestra sociedad, lo que desembocó en la consignación de una serie de derechos sociales, los cuales buscaban el establecimiento de una plena justicia social en México.

Esta preocupación se puede apreciar en el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 presentado por Venustiano Carranza, con el cual se gestaría la discusión de la Constitución de 1917. En dicho Proyecto se mencionaba la intención de dar a las instituciones sociales su verdadero valor, orientar convenientemente la acción de los poderes públicos y asumir el deber primordial del gobierno de facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, a fin de desarrollar el elemento social con el fin de conseguir la

coexistencia pacífica de todas las actividades y realizar la unidad de esfuerzos y tendencias, a fin de alcanzar la felicidad (Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente de Querétaro).

Dentro del contenido social se encuentran los Artículos 3º, 5º, 24, 27, 28, 123 y 130 (Rabasa, 1996). En este orden de ideas, la previsión de los derechos sociales obedece a un interés del Constituyente para retomar las preocupaciones e ideales sociales que inspiraron el movimiento revolucionario de 1910, pues requeriría de un compromiso adicional del Estado por concretar un anhelo de justicia social. Es el Artículo 3º Constitucional que en lo específico refiere al derecho a la educación, donde se "asigna al poder político el papel predominante de promotor del progreso económico, de la justicia social y del desarrollo cultural" (Sayeg Helú, 1988, p. 206). Dentro de dicho derecho identificaremos el interés inicial por salvaguardar el principio de libertad de enseñanza y el papel que desempeña el conocimiento científico en la educación, temas que podemos enmarcar en la discusión del Constituyente de 1916-1917.

Noción genérica de la libertad de enseñanza

La educación desempeña un papel significativo para dar una formación sólida a la niñez y adolescencia, que en el sentido de la preparación técnica permite a los individuos conseguir un trabajo de calidad, ejercer plenamente los derechos políticos y ver en los demás a alguien como nosotros mismos, sin importar su color de piel, religión, idioma o que vistan de otra forma (Carbonell, 2009).

Genéricamente, el derecho a la educación "supone la oferta por parte de los poderes públicos de un sistema educativo y de unas instituciones que garantizan suficientemente la prestación efectiva de este derecho" (Souto, 2004, p. 35). Dicho derecho se puede enmarcar en los derechos de libertad; así, encontramos la libertad de educación que representa el

> derecho de los gobernados a recibir educación, que el Estado debe impartir gratuitamente y sin restringir la libertad de quienes deseen darla, siempre que estos últimos lo hagan con base en las disposiciones constitucionales y sin vulnerar derechos de terceros (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 55-56).

Bajo la definición anterior encontraríamos que en nuestro país la educación adquiere tres dimensiones significativas, a saber: un derecho a recibir educación, la gratuidad de la educación impartida por el Estado y la libertad para impartirla. Es la libertad de impartir educación o, si se quiere, la libertad de cátedra o enseñanza, sobre la cual centraremos el presente estudio, en tanto que guarda una relación estrecha con la libertad de conciencia y pensamiento (Smend, 2005). En términos generales, es posible concebir la libertad de cátedra como "la libertad de no someterse, en el cumplimiento de la tarea positiva de enseñanza, a ningunas instrucciones con relación al contenido de la verdad científica y a la forma de su presentación y transmisión" (Smend, 2005, p. 40). Bajo el debate del Constituyente de 1916-1917, la libertad de enseñanza implicaría impedir que los no creyentes sean educados con doctrinas religiosas y, al mismo tiempo, no obligar a los demás a abandonar sus creencias tradicionales (Rabasa, 1996).

Las referencias anteriores indican que la libertad de educación, además de estar vinculada a permitir la expresión de los contenidos educativos sin restringir la forma de presentación y transmisión, conlleva el impedimento de interferir en las creencias religiosas de los educandos. La referencia al aspecto religioso requiere contextualizar, entre otros aspectos, los debates del Constituyente de 1916-1917, cuya referencia es indicativa de por qué es recomendable que la educación se mantenga ajena a cualquier creencia religiosa y la manera en que el criterio científico es significativo en la educación en nuestro país.

El debate del Constituyente 1916-1917 en torno a la libertad de enseñanza

El origen y sentido político del debate de la libertad religiosa contenido en el Artículo 3º Constitucional suele situarse en la época prerrevolucionaria, concretamente en el porfiriato, periodo dentro del cual, si bien se mantuvieron en vigor las Leyes de Reforma, el clero recuperó parte de su poder en la educación, aunque ya no dentro del aparato oficial, al perder la influencia política, económica y social que tuvo en la Colonia (De la Madrid, 1967). En este contexto,

> Educación laica y Estado laico fueron las dos coordenadas que ciñeron al Constituyente de Querétaro en materia religiosa, con el que se pretendió dar solución a lo que con el mismo Congreso se denominó como el problema religioso en México (González, 2007, p. 497).

Con el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 de Venustiano Carranza se recogía el principio de la libertad de enseñanza, ya previsto en la Constitución de 1857, a lo cual agregaría el principio de laicidad y cuyo texto propuesto y leído en la 7ª Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide, la mañana del miércoles 6 de diciembre de 1916, era el siguiente: "Artículo 3º. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos".

Al efecto, la Comisión de la Constitución integrada por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga estimó pertinente no aprobar el texto del Artículo 3º propuesto por Venustiano Carranza. Al efecto, la Comisión esgrimió los efectos perjudiciales de la enseñanza religiosa, así como el peligro que entrañaba el clero, según se aprecia en la 8ª Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide, la mañana del lunes 11 de diciembre de 1916. La Comisión estimaba que la enseñanza religiosa entrañaba la explicación de las ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, la cual contrariaba el desarrollo psicológico natural del niño y tendía a producir cierta deformación de su espíritu, por lo que el Estado debía proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, fueran oficiales o particulares. Para la Comisión, al no ser asimilables las ideas abstractas contenidas en cualquier dogma religioso por la inteligencia del niño, quedaría en su espíritu en la categoría de sentimientos, que se depositan allí como gérmenes prontos a desarrollarse en un violento fanatismo. En cuanto al peligro que podría representar el clero, se estimaba que dicho sector, durante el anterior régimen, había tenido la oportunidad de emprender una labor dirigida a restablecer su poderío por encima de la autoridad civil, apoderarse de las conciencias y absorber la enseñanza como un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado.

Bajo los presupuestos anteriores, la Comisión entendió por enseñanza laica: "la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengañada del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico" (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 11/dic/1916, pp. 366-367). Por lo anterior, se propuso sustituir el texto del Artículo contenido en el Proyecto de Venustiano Carranza por el siguiente:

> Art. 3º. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que en la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares, sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

En su voto particular, Luis G. Monzón propuso cambiar la palabra *laica* por *racional*, con lo que buscaba expresar el espíritu de enseñanza en el siglo xx (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 11/dic/1916), sin que dicha propuesta tuviera mayor resonancia en el Constituyente.

Como se puede apreciar, las consideraciones de la Comisión para proponer una redacción distinta del Artículo 3º Constitucional obedecen a tratar de proscribir la injerencia del clero en asuntos torales del Estado, como lo es la educación, y evitar que la niñez pueda reproducir un fanatismo religioso. Lo anterior advierte que detrás de la libertad de enseñanza se encuentra la preocupación por el Constituyente de 1916-1917 de evitar que el clero –y diríamos cualquier grupo religioso– pretenda obtener el poder a partir de un adoctrinamiento religioso en la educación.

El dictamen de mérito motivó el debate en torno al texto del Artículo 3º, en el cual intervinieron los diputados Francisco Múgica, Luis Manuel Rojas, Esteban B. Calderón, Alberto Román, Alfonso Cravioto, López Lira, Macías, Román Rosas y Reyes, Nafarrete, Pedro Chapa, Pérez, Martínez de Escobar, Félix F. Palavicini, Truchuelo, Lizardi, González Torres, José Álvarez y Espinosa. En general, "el sentir del Constituyente fue que la enseñanza oficial y particular de las escuelas primarias fuera laica y que no se permitiera a ninguna congregación religiosa, ni a miembros de ningún culto dedicarse a la enseñanza" (Palavicini, 1987, p. 273).

Se observa que el cuestionamiento al pensamiento científico de la educación no fue el tema principal de dicha discusión, ni oponerse a la inclusión de la libertad de enseñanza, en tanto que la preocupación principal radicaba en la prohibición expresa para restringir la enseñanza. Sin embargo, si nos enfocamos en las consecuencias que se quieren evitar –referentes a la posibilidad de

que exista un adoctrinamiento en las escuelas para defender una determinada religión o alguna asociación religiosa–, es posible contextualizar la importancia que reviste el conocimiento científico en la educación, en tanto que a través de dicho conocimiento la niñez estará en posibilidad de contar con un pensamiento crítico y reflexivo que le permita explicar adecuadamente su realidad y proponer soluciones plausibles a la problemática inserta en un contexto determinado. Por ende, un aspecto a considerar en la libertad de enseñanza es el seguimiento de criterios científicos en la educación, cuya importancia ya adelantaban los Constituyentes de 1916-1917. Si bien, resultaría interesante realizar un estudio pormenorizado del desarrollo del debate en torno al Artículo 3º, nos centraremos en las intervenciones de los Constituyentes que, en defensa del Proyecto de la Comisión, aludieron al criterio científico para orientar la educación, así como a las posturas en contra del Proyecto, entre las que destacaremos las intervenciones de Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini.

Primeramente nos situamos en la sesión del 13 de diciembre de 1916, en la cual el diputado Alberto Román aludía a que el laicismo descansaba en una base científica, o de naturaleza pedagógica, y una de naturaleza política. La base científica o pedagógica supone identificar el riesgo que implica asociar la religión a la enseñanza, que equivaldría a asociar el error a la verdad y poner aparejadas ideas antitéticas, representadas por la contraposición entre lo que constituiría el conocimiento científico frente a las creencias religiosas. La política, por su parte, se asociaba con el hecho de que las escuelas católicas habían sido un medio para preparar a las generaciones venideras contra el credo liberal, reflejado en la aversión y desconfianza en contra de las instituciones (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 13/dic/1916).

En esa sesión, Alfonso Cravioto se manifestó en contra del dictamen, en tanto que, entre otros aspectos, estimaba que la Comisión había incurrido en excesos al prohibir el derecho de enseñar a individuos de notoria religiosidad, en donde, incluso, a consideración de dicho diputado, las escuelas religiosas no eran tantas ni tan peligrosas como se creía, y en todo caso habría de multiplicar las escuelas que podríamos identificar como oficiales (Palavicini, 1987). Por su parte, López Lira habría de apoyar el dictamen de la Comisión, para lo cual aludió a la intención de enseñar verdades conquistadas, hechos positivos y conocimientos comprobados, alejados de lo que se consideraría como errores o mentiras. Al aludir al laicismo, se afirmó que no se había pensado en suprimir la libertad de cultos ni restringir la actividad de

los ministros de culto, sino que se trataba de dejar a las escuelas oficiales y particulares la misión de enseñar, lo que contrastaba con las escuelas religiosas, cuyo objeto no era impartir la instrucción, sino allegarse de adeptos, de ahí que las escuelas no podían servir como medios de propaganda para asuntos religiosos (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 13/dic/1916).

En la sesión del 14 de diciembre de 1916, el diputado Rosas y Reyes defendió el dictamen de la Constitución, entre otras cosas, con el objetivo de educar a la niñez con principios saludables de verdad y de ciencia (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 14/dic/1916). En esa misma sesión, el diputado Pérez advertía que la educación no se puede oponer al desarrollo moral de la sociedad, ni imponer una moral religiosa tal que hagan del niño y del hombre un instrumento ciego (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 14/dic/1916). Una intervención adicional en contra del dictamen de la Comisión fue la realizada por Félix F. Palavicini, quien estimaba que no podría haber libertad de enseñanza bajo los términos en que se pretendía prohibir la intervención de corporaciones religiosas, ministros de culto o personas pertenecientes a alguna asociación semejante. Para dicho diputado bastaba con incorporar en el Artículo 27 Constitucional el impedimento a toda corporación religiosa de dirigir y administrar escuelas, y de esta manera aprobar el Artículo 3º conforme al Proyecto de Venustiano Carranza (Palavicini, 1987).

Ya en la sesión del 16 de diciembre de 1916, y después de una modificación al Proyecto del Artículo 3º, se daría continuidad y término al debate. Al efecto, retomamos al diputado Truchuelo, quien aludía el deber del Estado de garantizar el ejercicio de la libertad de pensamiento, quitándole toda traba, de tal manera que exhortara al niño a buscar la verdad a través de la ciencia, aspecto que, a su consideración, no realizaba el clero. El diputado González Torres, por su parte, adujo que a fin de que la enseñanza fuera buena y llenara su objeto, que es el perfeccionamiento del hombre y la mujer, necesitaba estar sólidamente fundada en principios científicos incontrovertibles, porque de lo contrario carecería de estabilidad y vendría a ser el origen, la fuente de errores y preocupaciones, así como de supersticiones. En el mismo sentido, el diputado Espinosa refería que la salvación de la patria son las escuelas en donde se enseñe la verdad científica, las cuales regenerarían al pueblo. Finalmente, el Artículo 3º presentado por el Dictamen de la Comisión fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 16/dic/1916).

Así, en materia de educación habría de ser abandonada aquella fórmula absoluta de libertad de enseñanza que prescribía el Artículo Tercero de la Constitución de 1857, cuando señalaba, sin imponer taxativa alguna, que *la enseñanza es libre*; en su lugar se daría cabida a un precepto que reconocía ya una dimensión social a aquélla, considerando la educación en México no sólo como un derecho, sino –y quizá por encima– como un deber, al aludir a la enseñanza gratuita. Igualmente, el Artículo Tercero, al establecer la laicidad, recogía las muy amargas experiencias nacionales sobre la materia, con lo cual se buscaba evitar que la educación siguiera bajo el control del clero (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1922).

Bajo estas inquietudes podemos referir –aunque sea marginalmente– que la ciencia como criterio orientador de la educación es significativa para el desarrollo y formación adecuada de la niñez. Incluso, al basar la educación en criterios científicos, es posible evitar que la educación sea una plataforma ideológica para generar conductas de fanatismo o pensamiento acrítico, que obstaculice el óptimo desenvolvimiento de la sociedad mexicana. Así, la libertad de enseñanza es un principio relevante en aras de garantizar una adecuada formación y salvaguardarla de cualquier injerencia de algún grupo que obstaculice el desarrollo de los valores políticos y morales, necesarios para el progreso del país.

La libertad de enseñanza en la Constitución

Texto original y reformas del Artículo 3º Constitucional

La libertad de enseñanza contenida en el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el texto original aprobado por el Constituyente de 1916-1917, rezaba lo siguiente:

> Artículo 3º.- 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.

Dicho Artículo ha sido objeto de diez reformas constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946, 9 de junio de 1980, 28 de enero de 1992, 5 de marzo de 1993 (fe de erratas, publicada el 9 de marzo de 1993), 12 de noviembre de 2002, 10 de junio de 2011, 9 de febrero de 2012, 26 de febrero de 2013 y 29 de enero de 2016. Si bien resultaría interesante ahondar en la exposición de motivos y debates del Constituyente Permanente en cada una de dichas reformas, así como en las facultades que se confieren al órgano ejecutivo y legislativo para la salvaguarda del derecho a la educación, estimamos conveniente centrarnos en el tema de la libertad de enseñanza, el criterio del progreso científico como orientador de la educación y la prohibición de ministros de culto o congregaciones religiosas para dedicarse a la enseñanza, para lo cual nos referiremos a las reformas publicadas el 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946, 28 de enero de 1992 y 5 de marzo de 1993.

El 13 de diciembre de 1934 se reformó el Artículo 3º Constitucional para incorporar el criterio socialista como orientador de la educación, además de excluir toda doctrina religiosa y combatir fanatismos y prejuicios (*Diario Oficial de la Federación*, 13/dic/1934). Esta reforma modificó significativamente el sentido original del Artículo 3º Constitucional, algo que le valdría la crítica de Félix Palavicini (1987), para quien era innecesaria la imposición de una enseñanza "socialista" en el nuevo Artículo 3º Constitucional, pues para esto bastaba con una ley de educación pública que, interpretando el Artículo de la Constitución y la ideología de los Constituyentes, fijara un programa pedagógico conforme con el sentir del partido en el poder. El cuestionamiento de Palavicini permite advertir que el Artículo 3º Constitucional es susceptible de reformarse en función del sentir del partido en el poder, sin que dichas reformas respondan necesariamente a un interés por mejorar la educación en el país. Igualmente, dicha crítica apunta a la pertinencia de considerar a la legislación (y no a la Constitución) para fijar los criterios orientadores de la educación, lo cual haría partícipe al legislador del desarrollo del derecho a la educación.

La referencia al carácter socialista de la educación queda eliminada con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946. Entre los aspectos que contempló dicha reforma encontramos que el primer párrafo adiciona el objetivo de la educación y en la fracción I del Artículo 3º Constitucional se retoma la libertad de enseñanza y el criterio científico como bases de la educación, con lo cual se retoman los dos postulados que habían sido objeto de discusión en el Constituyente de 1916-1917 a que hemos aludido con antelación (*Diario Oficial de la Federación*, 30/dic/1946). Ya en la reforma publicada en el DOF el 9 de junio de 1980 se extiende la libertad de enseñanza a la educación de las universidades y demás instituciones de educación superior, a las que se les otorga autonomía (*Diario Oficial de la Federación*, 9/jun/1980).

Bajo la referida redacción del Artículo 3º Constitucional, Lombardo (1966) consideraba que dicho precepto era filosófico y político, apoyado en el progreso intelectual de la humanidad y no en las formas atrasadas del pensamiento, y agregaba que en atención a que la libertad de creer, como garantía individual, es un asunto de la conciencia personal y no una cuestión de tipo colectivo, la escuela no podía ser un centro de enseñanza religiosa. Así, la educación no debía basarse en el concepto religioso del mundo y de la vida, sino en la ciencia, por eso se debía luchar contra el sometimiento del ser humano a las servidumbres de carácter intelectual o espiritual, y contra el fanatismo y los prejuicios, que son las formas más generalizadas de las servidumbres.

Es entonces que a partir de la reforma constitucional de 1946 se mantuvo el progreso científico como criterio orientador de la educación, apreciado incluso en el actual texto del Artículo 3º Constitucional. Es ahí que apreciaremos los cambios en cuanto a prohibir la intervención de las corporaciones religiosas o ministros de culto en la educación. En efecto, la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, entre otros aspectos, derogó la fracción IV del Artículo 3º que prohibía la intervención de corporaciones religiosas o ministros de culto en la educación; reformó las fracciones I y II, para consagrar la laicidad de la educación y fijar que el criterio orientador de la educación se basara en los resultados del progreso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, fanatismos y prejuicios (*Diario Oficial de la Federación*, 28/ene/1992). En la reforma a dicho Artículo, publicada el 5 de marzo de 1993, se reitera que la educación será

laica y se agrega que será ajena a cualquier doctrina religiosa (*Diario Oficial de la Federación*, 5/mar/1993).

Si bien ameritaría un estudio aparte el análisis de las reformas de 1992 y 1993, al parecer suprimir la prohibición impuesta a las corporaciones religiosas o ministros de culto para intervenir en la educación supondría que para el Constituyente Permanente, hasta cierto punto, se torna indiferente quién imparta la educación, en tanto se confíe en que son suficientes los principios, objetivos y bases de la educación contemplados en el Artículo 3º Constitucional para evitar cualquier actitud de fanatismo y prejuicio, que en su momento fue motivo de preocupación para el Constituyente. En cualquier caso, es importante continuar con los esfuerzos por salvaguardar la libertad de enseñanza y velar para que la educación se encuentre orientada bajo los criterios previstos en el Artículo 3º Constitucional.

Marginalmente, podríamos referir la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, la cual establece que la educación impartida por el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, entre otros aspectos, el respeto a los derechos humanos (*Diario Oficial de la Federación*, 10/jun/2011), así como la reforma del 9 de febrero de 2012, que dentro del inciso c) de la fracción II del Artículo 3º consagra que el objetivo de la educación es contribuir a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos de todos, evitando los privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos. Igualmente, la fracción V del Artículo 3º establece que el Estado apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura (*Diario Oficial de la Federación*, 9/feb/2012).

A pesar de que ambas reformas requieren un análisis más detallado, es posible advertir que el respeto a los derechos humanos en los educandos, junto con el criterio del progreso científico en la educación,[2] son igualmente significativos para el desarrollo de los valores políticos y morales de la nación a que aludía el Constituyente de 1916-1917.

2 Pese a la discusión actual de los alcances y limitaciones del conocimiento científico (Lyotard, 1984), se estima que la educación basada en un criterio científico es significativa para evitar los prejuicios y fanatismos a que aludía el Constituyente de 1916-1917.

La protección del derecho a la educación

Como se ha apreciado en los apartados anteriores, la libertad de enseñanza se erige como un elemento fundamental en la salvaguarda y protección del derecho a la educación, y en el que tanto los poderes públicos y los particulares tienen la obligación de respetar y velar por la eficacia de este derecho. En esta labor de protección al derecho a la educación, la Constitución desempeña un papel fundamental en el reconocimiento y protección de dicho derecho. Si retomamos a Häberle (2003), encontraremos que los fines de la educación se constituyen en condiciones de libertad y pluralismo de la Constitución, que supone poner al descubierto los contenidos de la educación y transmitir los valores y los textos de la época clásica y moderna, exponer los derechos y los deberes, al igual que enseñar la dignidad humana y la tolerancia, la libertad y la igualdad. Así, en materia educativa, la Constitución, además de establecer los límites sobre los cuales legislar (Tarello, 1995), guiar la interpretación legislativa y ser el fundamento de la legislación ordinaria, se erige como máxima forma de garantía de los derechos y libertades, en tanto que representa una norma directiva fundamental a seguir en la realización de los valores constitucionales, a la cual se deben ajustar los sujetos políticamente activos, ya sean públicos o privados (Fioravanti, 1996).

De esta manera, el contenido jurídico-objetivo de los derechos constitucionales encuentra su respaldo dogmático en el deber de protección, el cual obliga al legislador a salvaguardarlo mediante el elemento material, es decir, el derecho regulativo o prestacional, o mediante el derecho procedimental, esto es, derecho organizativo o procesal. En casos extremos, el deber jurídico-objetivo de actuación del legislador puede condensarse en pretensiones jurídico-subjetivas, que se cumplen de manera directa a través de la administración y los tribunales de justicia (Grimm, 2006). La actuación del Poder Ejecutivo la podríamos contextualizar en la pertinencia de implementar aquellas políticas públicas necesarias para dar la debida protección al derecho a la educación. Ciertamente, el propio Artículo 3º Constitucional puede establecer mecanismos o políticas presuntamente de buena fe para el control de las conciencias y adecuarnos a un mundo globalizado sin perder la identidad nacional (Soto, 2013).

En la protección del derecho a la educación, consagrada en el Artículo 3º de la Constitución, es significativa la labor del Poder Judicial para interpretar

los alcances de dicho derecho.[3] En este punto, puede ser significativa la interpretación histórica tradicional, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, así como la interpretación histórico-constitucional, que requiere tomar en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, a efecto de realizar la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial. Debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio (Tesis P./J. 61/2000, jun/2000). Para efectos de dicha interpretación, el debate del Constituyente de 1916-1917 puede ser una referencia significativa para continuar con la interpretación de la libertad de enseñanza.

Junto con los esfuerzos de los poderes públicos para dar la debida protección al derecho a la educación, los particulares igualmente asumen una responsabilidad significativa de comprometerse con el respeto y protección a dicho derecho, conforme a lo que se desprende del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en conjunto permitan sustentar el porvenir del Estado mexicano, a partir de una educación sólida que permita el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, la mejor convivencia humana y la salvaguarda de los valores de la nación.

Reflexiones finales

El debate del Constituyente de 1916-1917 en torno al Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos permite desprender la importancia que reviste el principio de libertad de enseñanza para evitar la generación y difusión de cualquier tipo de fanatismo y prejuicios que atenten contra la adecuada conducción del destino de la nación mexicana. En este contexto, tanto los poderes públicos como los particulares han de asu-

3 Los criterios hasta ahora sustentados específicamente para precisar los alcances de la libertad de enseñanza pueden visualizarse en la Tesis Aislada (Primera Sala), t. XXVIII, pp. 485 y 1426; Tesis Pleno, t. VII, p. 543.

mir como compromiso el desarrollo del derecho a la educación, a partir de la orientación de la educación conforme a los resultados del progreso científico, que promueva un pensamiento crítico y reflexivo, bajo el cual sea posible explicar nuestra realidad y dar soluciones plausibles a la problemática que enfrenta el México del siglo XXI.

Referencias

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura (1922). *Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*. En F. Romero García (dir.), Tomo I. México.

Carbonell, M. (2009). *Los derechos fundamentales en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, 3ª ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original de 1917. Recuperado el 3 de agosto de 2016, de http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf.

De la Madrid Hurtado, M. (1967). El Congreso Constituyente 1916-1917. En *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo II. México: XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente (6/dic/1916). Periódico Único, Tomo I, No. 19. Querétaro, Estados Unidos Mexicanos.

_____. (11/dic/1916). Periódico Único, Tomo I, No. 21. Querétaro, Estados Unidos Mexicanos.

_____. (13/dic/1916). Periódico Único, Tomo I, No. 25. Querétaro, Estados Unidos Mexicanos.

_____. (14/dic/1916). Periódico Único. Tomo I, No. 26. Querétaro, Estados Unidos Mexicanos.

_____. (16/dic/1916). Periódico Único. Tomo I, No. 28. Querétaro, Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación (13/dic/1934). Recuperado el 9 de agosto de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_020_13dic34_ima.pdf.

_____. (30/dic/1946). Recuperado el 9 de agosto de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf.

_____. (9/jun/1980). Recuperado el 9 de agosto de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf.

_____. (28/ene/1992). Recuperado el 9 de agosto de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf.

_____. (5/mar/1993). Recuperado el 9 de agosto de 2016, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

_____. (10/jun/2011). Recuperado el 9 de agosto de 2016, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

_____. (29/ene/2016). Recuperado el 10 de agosto de 2016, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013.

Fioravanti, M. (1996). *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*. Madrid: Trotta.

González Schmall, R. (2007). El significado del laicismo en el Constituyente de 1917. En D. Valadés y M. Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Grimm, D. (2006). *Constitucionalismo y derechos fundamentales*. Trad. de R. Sanz Burgos y J. L. Muñoz de Baena Simón. Madrid: Trotta.

Häberle, P. (2003). *El Estado constitucional*. Trad. de H. Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Lombardo Toledano, V. (jul/1966). El Artículo Tercero no sólo es político; también es polémico. En *Constitución de 1917. Versión periodística. Antología* (1986). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Lyotard, J. F. (1984). *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Noriega Cantú, A. (1967). *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades.

_____. (1988). *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Palavicini, F. (1987). *Historia de la Constitución de 1917*, Vol. I. México: Gobierno del Estado de Querétaro/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación.

Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente de Querétaro. Recuperado el 27 de julio de 2016, de http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/2015/02/1-diciembre-1916-Proyecto-de-Reformas-a-la-Constituci%C3%B3n-de-1857.pdf.

Rabasa, E. O. (1996). *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sayeg Helú, J. (1978). *El Congreso Constituyente de 1916-1917*. México: Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

_____. (1988). El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917. En Varios, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Tomo V, La Constitución mexicana. 70 años después. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Smend, R. (2005). *Ensayos sobre la libertad de expresión, de ciencia y de cátedra como derecho fundamental y sobre el Tribunal Constitucional Federal Alemán*. Trad. de J. Brage Camazano. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Soto Flores, A. (ene-jun/2013). Cuestiones constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 28.

Souto Galván, E. (2004). *Derechos humanos, educación y libertad de creencias*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005). *Las garantías de libertad*. México: Poder Judicial de la Federación/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed.

Tarello, G. (1995). *Cultura jurídica y política del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tesis Aislada (Primera Sala). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXVIII.

Tesis Pleno. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. VII.

Tesis P./J. 61/2000 (jun/2000). *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XI.



Principios constitucionales del derecho a la educación

Magdalena Díaz Beltrán[1]
Daniel Octavio Valdez Delgadillo[2]
Marina Gisela Hernández García[3]

Se agradece a la Universidad Pedagógica Nacional y a la Comisión de Educación del Senado de la República la convocatoria para colaborar en la obra editorial denominada: *El Tercero Constitucional a debate*. La presente colaboración se concentra en analizar los principios constitucionales y valores del Artículo 3° Constitucional, tomando en consideración que desde el reconocimiento del derecho a la educación en el texto constitucional se han instrumentado principios rectores para hacer efectivo este derecho humano.

Es precisamente el primer punto de esta colaboración detectar los principios previstos por este Artículo Constitucional, partiendo de la premisa que éstos son mandatos de optimización que deben ser obedecidos puntualmente. Para definirlos,

1 Universidad Autónoma de Baja California-Mexicali.
2 Universidad Autónoma de Baja California-Mexicali.
3 Universidad Autónoma de Baja California-Mexicali.

existen corrientes doctrinales a las que, por razón de espacio, no podremos adentrarnos, pero debemos partir de la idea de Burruel (2013, p. 12), quien considera los principios como "la guía, base, pilar y sostén de las reglas y actos que existirán en el objeto de la materia […]".

Así, del texto constitucional en estudio se desprenden los siguientes principios: La educación debe ser obligatoria, gratuita, laica, de calidad, científica, democrática y nacionalista; mismos que serán motivo de estudio en esta colaboración desde el momento de su incorporación al texto de la Constitución de 1917, sin dejar de observar que el Artículo en estudio, en su concepción original, establecía el principio de laicidad y gratuidad. A estos dos principios se fueron sumando otros que hoy conforman nuestra base educativa, como el de obligatoriedad de la educación primaria, integrada al texto constitucional en 1934 por una reforma promovida por el presidente Lázaro Cárdenas; en 1993 se incorpora la obligatoriedad de la educación secundaria, incorporada por la reforma del Ejecutivo en funciones; así como las diversas reformas que posteriormente incorporaron la obligatoriedad de la educación preescolar y en la media superior, respectivamente.

En este trabajo analizaremos la evolución y conceptualización de los principios que poco a poco fueron incorporándose al texto constitucional, desde la promulgación de nuestra ya centenaria Constitución de 1917, hasta los días que corren posteriores a una reforma constitucional de 2011 –siguiendo recomendaciones internacionales– que puso en relieve la protección de los derechos humanos en nuestro país. Importante mención debe hacerse a los nuevos paradigmas, a los retos que implica la educación en nuestro país, al impulso que los propios ciudadanos generan día a día. Nos referimos al principio de la educación de calidad que abordaremos en esta colaboración, apoyados por los nuevos criterios de la Suprema Corte de Justicia mexicana, los que han dado una nueva perspectiva a nuestro texto constitucional fundamental, al establecer las obligaciones del Estado para cumplir con este principio.

Introducción

En la actualidad, el derecho a la educación es un derecho fundamental reconocido en el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917. Para García (2003, p. 91), es

un precepto de enorme trascendencia, crucial y fundamental para el desarrollo del individuo. La educación es un requisito básico para el buen ejercicio de otros derechos fundamentales, tal como lo señala la ONU en la Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su 21° periodo de sesiones (1999, p. 573), porque es el principal medio que permite a adultos y menores marginados, económica y socialmente, a dejar la pobreza y poder participar plenamente en sus comunidades.

El derecho a la educación se relaciona con el derecho a una vida digna, donde los Estados tienen el deber de garantizar la accesibilidad a la educación básica gratuita y la sostenibilidad de la misma. Este derecho supone el deber de las autoridades educativas de promover una mayor equidad educativa y una efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el derecho a la educación (Tesis 1a. CLXVIII/2015 (10a.), mayo/2015, p. 425) como un derecho social y colectivo, entendido como una prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir la formación, instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas. Se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo como parte integrante y elemental de la sociedad. Además, señala que este derecho humano se encuentra reconocido a nivel nacional en el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales: en los numerales 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el 13.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y el XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de los cuales se deriva la exigencia y efectividad mediante el cumplimiento de una diversidad de obligaciones que están a cargo de una multiplicidad de sujetos, tales como la capacitación de las personas para participar en una sociedad libre, que debe impartirse por las instituciones o el Estado de forma gratuita y ajena a toda discriminación, en cumplimiento de las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Obligaciones que se encuentran estructuradas de manera armónica a partir de las obligaciones generales de promoción, protección, respeto y garantía que establece el Artículo 1° de la Constitución.

Ubicados en el contexto, podemos señalar que los principios constitucionales en materia educativa son garantías mínimas, por lo que las leyes pueden prever una mayor protección, pero no una restricción o regresión.

Breve análisis de la evolución constitucional

La educación es una preocupación constante en nuestros tiempos, pero el debate sobre este derecho social inicia desde la época de la Revolución francesa y, posiblemente, desde la Ilustración. En nuestro país, la conciencia o reconocimiento de la importancia de la educación como un valor destacado en el desarrollo de los ciudadanos se va gestando a través de las ideas plasmadas por el pensamiento de varios mexicanos, a quienes la historia nacional reconoce como los principales precursores, algunos de ellos son José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, quienes dieron a conocer sus ideales en relación a la educación. Benito Juárez y Gabino Barreda, ya en la etapa liberal de nuestro país, aportaron nuevas ideas en relación a los principios de la educación, pues consideraron que la misma debía ser gratuita y obligatoria, sumando aspectos que no establecía la Constitución.

Fue así que en la Ley de Instrucción Pública (promulgada por los dos últimos) fue considerado que la instrucción primaria debía ser gratuita para los pobres, además de obligatoria. Especial mención generan las aportaciones de Álvaro Obregón y José Vasconcelos. El primero porque federalizó la educación pública, buscando centralizar los esfuerzos educativos del país en la instalación de la Secretaría de Educación Pública, y al segundo se le atribuye el fortalecimiento de la misma, al igual que el apoyo a la educación rural

La propia Constitución de 1857 es el antecedente inmediato del texto Constitucional de 1917. El debate en el Congreso Constituyente guiado por Venustiano Carranza se centró en los principios de libertad de enseñanza, laicidad y gratuidad, y así fue aprobado por 99 votos contra 58, según el análisis realizado por los integrantes de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Sánchez, 2006, p. 510).

Análisis de los principios del Artículo 3° Constitucional

El Artículo 3° Constitucional establece que la educación que el Estado imparta deberá ser obligatoria, gratuita, laica, de calidad, integral, científica, democrática y nacionalista. Estos aspectos son la piedra angular del derecho a la educación, por lo que a continuación describiremos sus características principales.

Obligatoria

El derecho a la educación nace en la Constitución de 1917 con el principio de laicidad y, posteriormente, se elevan a rangos constitucionales los principios de obligatoriedad y gratuidad. El principio de obligatoriedad significa que el Estado debe impartir la educación para todos los individuos del territorio nacional y que éstos tienen la obligación de asistir a las instituciones educativas a recibirla.

Como bien se sabe, la educación en sus inicios no estaba al alcance de todos los individuos, pero poco a poco la idea de que era para todos se fue abriendo paso hasta que fue elevada a rango constitucional. Hasta pasada la primera mitad del siglo xx, la tarea principal del Estado mexicano fue conseguir la universalización de la educación obligatoria, centrada en el acceso de todos los mexicanos a la educación primaria

La educación primaria se tornó obligatoria a través de la segunda reforma constitucional, publicada el 13 de diciembre de 1934; a la cual se agregó el texto del tercer apartado de la fracción iv lo siguiente: "La educación primaria será obligatoria y el estado la impartirá gratuitamente" (Márquez, 2002, p. 394). A partir de la reforma publicada el 5 de marzo de 1993,[4] se incorpora la obligatoriedad de la educación secundaria, sumándose a la obligatoriedad de la educación primaria. El principal objetivo de esta reforma fue impulsar a los jóvenes para continuar con su educación básica. Con la posterior reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre de 2002, promulgada por el presidente Vicente Fox Quesada, se incorpora a nivel constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar, debido a la gran preocupación en el gobierno y en la sociedad de dar acceso a los niños a la educación, reconociendo así el papel fundamental de la educación a ese nivel escolar.

4 Promulgada en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

En 2012 se eleva a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, al modificarse el texto del primer párrafo y agregarle que "la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias".[5] Esta reforma, promulgada por Felipe Calderón Hinojosa, modifica el texto, justificando la medida en el incremento exponencial de la demanda educativa en cuanto a la educación medio-superior, en principio, por la universalización de la educación básica en la segunda mitad del siglo XX y, en segundo término, por el aumento del número de jóvenes por cohorte demográfico con edad para cursar la educación media superior. Con el cambio de siglo, la educación media superior se convirtió en un incentivo muy importante dentro de la definición de la estructura de oportunidades laborales, al incorporarse las opciones de movilidad social y las trayectorias de vida futuras para los jóvenes, tal como puede consultarse en la exposición de motivos.

En los tiempos actuales es obligatoria la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación obligatoria es un logro de las sociedades democráticas, ya que permite proteger los derechos de las personas (niños y adultos mayores), favorece su desarrollo y les permite su incorporación a la vida en sociedad y laboral, además de que promueve la igualdad de oportunidades.

Gratuita

Como ya se mencionó al principio de este trabajo, el principio de gratuidad nace con la Constitución de 1857. Previo a esta Constitución, la educación estaba al alcance de las clases privilegiadas y poco a poco el pueblo mexicano tuvo acceso a la educación básica sin costo alguno. Este principio se incorpora en el Artículo 3° de la Constitución Política desde su promulgación, lo que contribuyó a que las clases sociales más bajas tuvieran por fin acceso a ella. Al ser la educación gratuita, esto implica que no tenga costo alguno para quienes reciben el servicio. Es gratuita porque el gobierno establece partidas derivadas de los impuestos que los mexicanos pagan para el salario de maestros, construcción y mantenimiento de instalaciones educativas, etcétera.

5 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012.

Ya desde la Quinta Época, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecía claramente los principios que debían respetarse a favor de los mexicanos en materia de enseñanza, tal como se observa en el siguiente criterio, publicado en 1940 con el rubro de "Enseñanza, principios fundamentales en materia de" (Tesis Aislada, 21/ago/1940, p. 2449), que a la letra dice:

> El artículo 3o. constitucional, reformado por Decreto de 13 de diciembre de 1934, contiene cinco principios fundamentales: uno, puramente doctrinal, y los cuatro restantes, que se refieren a las funciones privativas del Estado, en materia de educación primaria, secundaria y normal a las facultades del mismo Estado para conceder autorizaciones a los particulares que deseen impartir enseñanza en esos grados, siempre que se ajusten a determinadas reglas; a la determinación de que la educación de cualquier tipo o grado, que se imparta a obreros y campesinos, debe regirse por las normas que regulan la enseñanza particular, autorizada en los tres grados mencionados, y al carácter obligatorio de la instrucción primaria y su impartición gratuita por parte del Estado, y finalmente, el precepto contiene la facultad discrecional del Estado, para retirar, en cualquier tiempo, el reconocimiento de la validez de estudios hechos en planteles particulares, y la norma de que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias.

Así, todos los mexicanos tenemos derecho a que el Estado proporcione educación preescolar, primaria, secundaria y media superior de manera gratuita, precepto que se ha mantenido en el Artículo 3° Constitucional desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917.

Laica

Iniciamos con el origen etimológico de la palabra "laica". Proviene del latín *laicus*, y ésta del griego *laikós*, la cual designa la unidad de una población que se considera como un todo indivisible. El bien común prevalece sobre cualquier prerrogativa, pues nos describe perfectamente el sentido amplio de un concepto, referido a la libertad de conciencia de los individuos. Según el *Diccionario de la Real Academia Española* (en línea), lo laico se caracteriza por ser

"Independiente de cualquier organización o confesión religiosa" o "Que no tiene órdenes clericales".

En México, la educación laica, concebida como una actividad docente que se desarrolla al margen de la instrucción religiosa, se manifiesta en los primeros años del siglo XIX, como consecuencia de la acción de la corriente liberal europea que asimilaron hombres como Valentín Gómez Farías, José María Luis Mora, Ignacio Ramírez, Melchor Ocampo, Benito Juárez, Justo Sierra, Gabino Barreda y Manuel Baranda. De algunos de ellos se hizo referencia en los antecedentes de este trabajo. De esta manera, la libertad de enseñanza acuñada en la Constitución mexicana de 1857 inició el rompimiento del monopolio que la Iglesia tenía en el ámbito educativo, para abrir paso al establecimiento de escuelas laicas y un sistema educativo público.

Cuando la revolución armada de 1910 llegó a su fin, el país entró en un periodo de reconstrucción que no sería fácil. Al quedar Venustiano Carranza como jefe supremo de la nación, convocó el 14 de septiembre de 1916 al Congreso Constituyente, donde presentó un proyecto de Constitución que mantenía muchos de los principios liberales de la anterior Carta Magna de 1857. En materia de educación, el proyecto carrancista proclamaba que la enseñanza sería laica en establecimientos oficiales, y gratuita la primaria elemental y superior impartida en ellos. Este Artículo sostenía el laicismo sólo para las escuelas dependientes del gobierno; las instituciones particulares quedaban en entera libertad de acción y el Estado no tenía derecho de intervenir en las políticas educativas de éstas. La redacción del Artículo educativo, tal y como lo proponía Carranza, favorecía sin duda a los católicos y a sus escuelas, pues les permitía buenos espacios para su funcionamiento.

Sin embargo, la iniciativa no fue aceptada por el Constituyente, que buscaba un cambio sustancial, sobre todo en lo relativo a cuestiones religiosas; por consiguiente, optó por el proyecto de la comisión encargada de la redacción del Artículo Tercero. Ésta propuso extender el laicismo a las escuelas particulares de educación primaria, así como prohibir a miembros de asociaciones religiosas establecer, dirigir o impartir enseñanza en los colegios. La nueva reglamentación propuesta recogía algunas de las disposiciones ya puestas en práctica en Artículos constitucionales previos y en decretos estatales anteriores; con ella, el Estado adquiriría control político e ideológico sobre la educación, al tiempo que limitaba la acción del clero en la materia.

En el mismo tenor, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis Aislada, 2/ago/1920, p. 543), bajo el rubro de "Libertad de enseñanza", señalaba que:

> El artículo 3o. Constitucional pone como únicas limitaciones a la libertad de enseñanza, que ésta sea laica, que ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, pueden establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

Afortunadamente para la Iglesia, el Estado dejó un reducto por donde pudo continuar su obra educativa. El Artículo Tercero no limitó la participación de los miembros de sociedades religiosas en su calidad de maestros. La única prohibición consistió en que corporaciones o ministros religiosos dirigieran o establecieran instituciones educativas. No obstante, esto último podía ser solucionado mediante ingeniosas maniobras, tales como crear sociedades de carácter civil para acreditar la procedencia de las órdenes.

De calidad

En relación a este principio, podemos citar la reforma constitucional publicada el 26 de febrero de 2013, cuya exposición de motivos se basa primordialmente en el compromiso del Estado mexicano de brindar una educación de calidad. Se incorporó así al texto constitucional lo siguiente:

> 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.[6]

Desde la reforma educativa implementada por el actual Ejecutivo, se han generado muchos problemas para establecer la idoneidad de los instrumentos por medir y cumplir con los requisitos establecidos en la misma sobre la calidad en la educación. La UNESCO promueve el acceso a una educación de

6 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

buena calidad como derecho humano con un enfoque basado en los derechos humanos en todas las actividades educativas, para ello ha realizado diversas investigaciones. En el Informe para la medición de educación para todos en el mundo sobre la calidad de la educación de 2005, basa la medición de la calidad en dos principios: el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo sistema educativo y, por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de su calidad; el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como en la creación de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando. Como el logro de estos últimos objetivos no se puede evaluar fácilmente, es difícil efectuar comparaciones entre países a este respecto. Además, en un informe presentado por la UNESCO (2007) se asentó que la calidad de la educación en tanto derecho fundamental, además de ser eficaz y eficiente, debe respetar los derechos de todas las personas, ser relevante, pertinente y equitativo, pues ejercer el derecho a la educación es esencial para desarrollar la personalidad e implementar los otros derechos.

Consideramos que la reforma constitucional en comento, por lo menos, intenta seguir las recomendaciones de esta organización internacional que pretende hacer valer el derecho a la educación de calidad para todo el mundo, al tomar en cuenta no sólo el derecho a acceder a la educación, lo que no implica tener un espacio en una institución educativa, tener un mesabanco y un maestro, sino que la educación que reciba cada mexicano promueva en su desarrollo integral y cultural el sentido de la responsabilidad, el respeto y la promoción de la libertad personal, así como el fomento de los derechos humanos.

Según el documento emitido por la Secretaría de Educación Pública en su primera edición (2016), se establece en el apartado de inclusión y equidad que se debe proveer una educación de calidad, independientemente de la región del país en que se encuentre, argumentando que el principio de equidad exige el acceso y permanencia en el sistema educativo, al igual que crea las condiciones para garantizar el acceso efectivo, reconociendo las distintas capacidades, ritmos y estilos de aprendizaje de los alumnos, redoblando los esfuerzos para destinar más recursos educativos a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o desventaja. El documento en cita, en la parte de las conclusiones, señala que una educación de calidad es aquélla que forma integralmente a las personas y las prepara para la época que les corresponda vivir.

Abona a lo anterior el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en revisión 323/2014, promovido por Aprender Primero, A.C., y publicado bajo el rubro de "Derecho a la educación. Su efectividad está garantizada por diversas obligaciones de carácter positivo y negativo a cargo del Estado y de los particulares" (Tesis 1a. CLXIX/2015 (10a.), 22/mayo/2015, p. 429), que en la parte conducente sobre este tema dice:

> […] la efectividad del derecho indicado puede lograrse mediante el cumplimiento de obligaciones de respeto, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos; igualmente, a través de conductas positivas, como las relativas a llevar a cabo acciones para no permitir que terceros obstaculicen esos bienes referentes a la protección del derecho, o incluso acciones de garantía, que aseguran que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo. Asimismo, pueden identificarse prohibiciones, como las relativas a no impedir el acceso a los servicios de educación, al igual que conductas positivas relacionadas con la prestación de servicios educativos de manera gratuita, dentro de lo cual se incluye la construcción de centros educativos, de instalaciones sanitarias, la participación de docentes calificados y el pago de salarios competitivos, entre otras. Además, si bien es cierto que los ordenamientos disponen una puesta en práctica gradual del derecho y reconocen las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos, también lo es que se imponen obligaciones con efecto inmediato, como lo es la no discriminación, la relativa a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos, así como la de establecer normas mínimas que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privada, entre otras.

Del mismo modo, la Tesis 1a. CLXXVIII/2015 (10a.) que se publicó con la voz: "Derecho a la educación. Obligaciones del Estado en materia de fiscalización para garantizar su efectividad" (Tesis publicada en el Libro 18, mayo/2015), que dice:

> Así, existe una obligación del Estado de verificar la correcta aplicación de los recursos destinados para el cumplimiento del derecho humano a la educación, de la cual se advierte el carácter del Estado como sujeto obligado y comprometido a través de instrumentos internacionales, al cumplimiento de los fines

> educativos, sin que pase inadvertido que el monto del presupuesto destinado anualmente al sistema educativo (por parte de los tres órdenes de gobierno) estará sujeto siempre a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables. En ese sentido, en la Observación General No. 3, de las adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, se señaló la existencia del compromiso de los Estados Partes de garantizar y respetar los derechos como el de educación; compromiso que se cumple no sólo a través de medidas legislativas, sino también por medio de las de carácter administrativo, financiero, educacional y social; motivo por el cual, el Poder Judicial, como integrante del Estado, también está obligado, mediante la resolución de los juicios, a imponer el cumplimiento de obligaciones por las cuales se logre una mayor efectividad de los derechos, como en la especie, el derecho a la educación.

Científica

Se incluye este principio por la reforma de 1934, donde se estableció la orientación científica de la educación mexicana, esto con la intención de erradicar la ignorancia, la servidumbre, el fanatismo y los prejuicios. Se pretendía con esta reforma que nuestro país entrara en una nueva época en la que se impartiera una educación de calidad, equidad y del desarrollo del ser humano.

Democrática

El uso del término democrático en este precepto constitucional debemos orientarlo en el sentido de justicia social, tal como lo menciona Valadez (1997, p. 9). Se considera que la instrucción, con las bases de la cultura democrática, es el pilar de una educación integral, con valores, principios que fortalezcan la vida democrática de un país con la participación activa, responsable, madura y crítica de los ciudadanos. La inclusión de este principio conmina a los centros educativos a contribuir en el esfuerzo compartido por las instituciones políticas y la sociedad civil de transitar hacia la consolidación democrática en México, a través de todo proceso formativo. Con este principio se trata de promover, desde las instituciones educativas, desde las aulas, la democracia como un sistema de vida.

Nacionalista

Debemos entender este principio como la obligación de las instituciones educativas de brindar una educación que apoye la identidad cultural de la nación mexicana, con lo cual habrá de enriquecerse desde el conocimiento y la comprensión de su historia en la construcción de su porvenir y el respeto de los derechos humanos de todos los individuos.

El 30 de diciembre de 1946 se publicó la segunda reforma al Artículo 3° Constitucional en el *Diario Oficial de la Federación*, donde se modificaron casi totalmente los principios básicos. En ella (promulgada por Manuel Ávila Camacho) se estableció que la educación impartida por el Estado debería tener como característica principal la búsqueda del desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia. Además, estableció en el inciso b) que la educación debía ser nacional, esto es, la que se brinda sin hostilidades ni exclusivismos, y aquélla que deberá atender a la comprensión de los problemas internos, al aprovechamiento de los propios recursos, a la defensa de la independencia política y al aseguramiento de la independencia económica; por ende, a la continuidad y acrecentamiento de la cultura nacional (Márquez, 2002, p. 394). Con estas ideas esperamos dejar en claro la importancia de los principios o pilares de la educación contenidos en el Artículo 3° Constitucional.

Conclusiones

- El Artículo Tercero Constitucional ha evolucionado constantemente en búsqueda del desarrollo pleno de todos los mexicanos.
- Los principios son los baluartes para el desarrollo integral de los mexicanos y el fomento a los valores nacionales, así como el avance científico en nuestro país.
- Los principios de la educación como la gratuidad, obligatoriedad y laicidad son los primeros que fueron reconocidos en las Constituciones mexicanas de 1857 y 1917, para beneficio de los niños, jóvenes y, en general, de todos los mexicanos que deseen estudiar; aunque

posteriormente se integraron los relativos a que la educación debía ser democrática, nacionalista y de calidad.

Referencias

Burruel, L. (2013). *Principios constitucionales*. México: Porrúa.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LVIII Legislatura (2003). *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México: Porrúa.

Cámara de Diputados del LIX Congreso de la Unión (2006). *La Constitución del pueblo mexicano*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Carbonell, M. (2012). *Los derechos fundamentales en México*. México: UNAM/ Porrúa.

Ferrer, E. (2013). Derechos humanos en la Constitución: Comentarios y jurisprudencia constitucional e interamericana. México: SCJN/UNAM.

García, S. (mayo-jun/2003). Raíz y horizonte de los derechos sociales en la Constitución mexicana, Derechos Humanos, dimensión constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales. *Órgano Informativo de la Comisión de derechos humanos del Estado de México*, (61).

Márquez, S. (2002). *Evolución constitucional mexicana*. México: Porrúa.

ONU (13/abril/199). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales . 21º Periodo de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

Sánchez, A. (2006). La educación: ¿derecho individual o garantía social? En M. Moreno-Bonett y M. González Domínguez (coord.), *La génesis de los Derechos Humanos en México*. México: UNAM.

Tesis Aislada (2/ago/1920). *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo VII.

Tesis Aislada (21/ago/1940). *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo LXV.

Tesis 1a. CLXVIII/2015 (10a.) (mayo/2015). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Tomo I, Libro 18.

Tesis 1a. CLXIX/2015 (10a.) (22/mayo/2015). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Tomo I, Libro 18.

UNESCO (2005). Informe educación para todos. El imperativo de la calidad. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París.

_____. (2007). Informe educación de calidad para todos, un asunto de Derechos Humanos. Santiago de Chile.

Valadez, D. (1997). *Derecho de la educación*. Colección Panorama del Derecho Mexicano, Serie Jurídica. México: McGraw-Hill/Universidad Nacional Autónoma de México.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Documentos

Secretaría de Educación Pública (2016). *Modelo educativo*. México: SEP.



Cronología de las reformas al Artículo 3° (1917-2016)

Alejandro Ortiz Cirilo[1]

Introducción

En 2017 se conmemoraron 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A lo largo de todo este tiempo se han realizado un total de diez reformas constitucionales al Artículo 3º, a la que cada una de ellas respondió a escenarios, actores, relaciones de poder, proyectos sociales e intereses concretos. En el Artículo 3º de esta Carta Magna se fundamenta todo el sistema educativo bajo los principios de la democracia, la igualdad y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, se establece el rumbo y los valores que se deben impartir en la escuela. En virtud de lo anterior, comúnmente se ha visto a la educación como un mecanismo de control político por medio del cual se transmiten conocimientos y

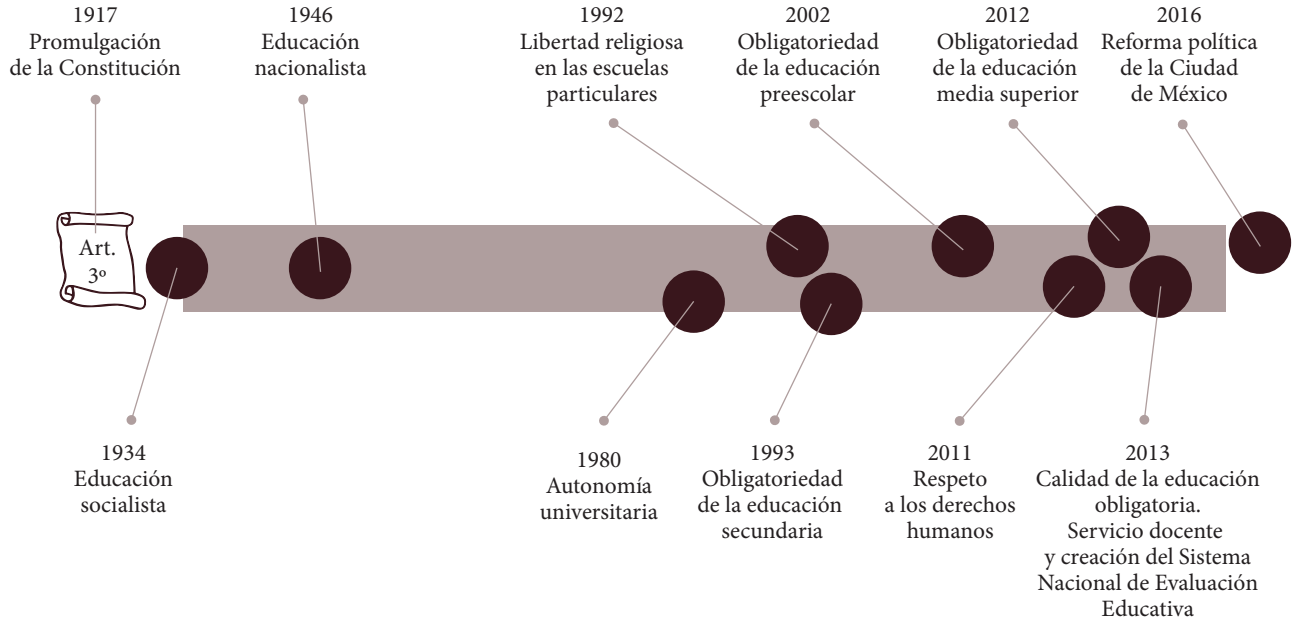
1 Egresado de la Universidad Pedagógica Nacional; egresado de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, aortizc1985@gmail.com.

se forman a las nuevas generaciones de ciudadanos. Por consiguiente, resulta insoslayable realizar un recuento de las transformaciones que ha sufrido este Artículo a lo largo de su historia.

Las reformas a la Constitución se han considerado en buena medida como el instrumento idóneo para encausar la acción de los gobernantes y de los ciudadanos. De acuerdo con Miguel Carbonell (1998), la necesidad de que exista un procedimiento de reforma constitucional se puede explicar fundamentalmente por dos razones: la primera de ellas es porque se trata de adaptar el texto constitucional a la cambiante y dinámica realidad política; la segunda razón es para ir cubriendo las lagunas que pueda tener el texto constitucional. Así, realizar una reforma constitucional se ha interpretado como asegurar el establecimiento de los cambios en la máxima institución legal, con el objetivo de asegurar su cumplimiento. Mediante las enmiendas constitucionales se han introducido mecanismos cada vez más complejos con el fin de controlar la acción de los diferentes órganos del Estado. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta las condiciones políticas y sociales en las que se reformó el Artículo 3º, ya que cada una de las nuevas disposiciones que se integraron a su redacción responden a intereses diversos.

Las reformas constitucionales, en la mayoría de los casos, han venido acompañadas de transformaciones en la estructura social del país, y comúnmente se encuentran asociadas a transformaciones ideológicas y políticas. En México, las reformas al Artículo 3º se dieron de manera gradual; no obstante, el sentido de "cambio" no necesariamente ha implicado un progreso y tampoco conlleva un desarrollo lineal. La Figura 1 muestra las reformas constitucionales del Artículo 3º desde su promulgación en 1917 hasta la última, realizada en 2016.

Figura 1. Reformas constitucionales al Artículo 3º (1917-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación*.

Tabla 1. Reformas constitucionales al Artículo 3º (1917-2016)

N° de reforma	Fecha de promulgación
1ª reforma	13 de diciembre de 1934
2ª reforma	30 de diciembre de 1946
3ª reforma	9 de junio de 1980
4ª reforma	28 de enero de 1992
5ª reforma	5 de marzo de 1993
6ª reforma	12 de noviembre de 2002
7ª reforma	10 de junio de 2011
8ª reforma	9 de febrero de 2012
9ª reforma	26 de febrero de 2013
10ª reforma	29 de enero de 2016

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación*.

De manera general, es posible advertir que las reformas constitucionales no se han concretado en periodos homogéneos de tiempo. En algunos casos, el Artículo 3º permaneció sin cambios durante largo tiempo, pero sobre todo en las últimas reformas los cambios se dieron al cabo de un año, o incluso menos. Considerando estos elementos: ¿cuáles han sido los cambios que se han realizado en el Artículo 3° Constitucional?, ¿en qué han consistido estas reformas?, ¿cuáles han sido las características de las reformas constitucionales del Artículo 3º?, ¿cuánto ha cambiado el Artículo 3º Constitucional desde 1917?

En cuanto a su extensión: ¿en qué han consistido las reformas constitucionales al Artículo Tercero? En principio puede parecer que los legisladores sólo se han enfocado en agregar elementos a su redacción, puesto que el texto original del Artículo 3º de la Constitución de 1917 tenía sólo 77 palabras. Esto cambió con cada reforma: en 1934 la redacción del Artículo 3º incrementó su extensión a 367 palabras, en 1946 se extendió a 520 palabras, y así sucesivamente con cada enmienda en 1980, 1992 y 1993, hasta el texto vigente que, al momento, tiene una extensión de 1496 palabras, poco más de diecinue-

ve veces la extensión del Artículo original promulgado en 1917. Ahora, la extensión del Artículo 3º en sí misma no es realmente un problema; la cuestión de fondo es anotar que no solamente se han ido agregando nuevos elementos, sino que todos estos cambios han respondido a proyectos educativos concretos y, por lo tanto, cada reforma debe estudiarse en su contexto.

La revisión cronológica de estas reformas no pierde de vista que la educación nacional ha estado inmersa en debates legislativos trascendentales para la sociedad mexicana. Estos cambios pueden centrarse en el problema de la interpretación del Artículo 3° Constitucional desde los fundamentos dogmáticos, jurídicos y filosóficos del derecho, como lo ha planteado Miguel Villoro (1967). Pero también es necesario considerar las circunstancias que rodean a las diferentes reformas constitucionales y, sobre todo, que la educación en la Constitución Política puede tener varias acepciones, y aún más, que los legisladores de cada época pueden tener una concepción muy distinta de cuáles son los ideales educativos que se deben seguir.

Ahora, también es importante considerar que no todas las reformas han sido de la misma trascendencia. Cada uno de los cambios realizados al Artículo 3º poseen sus propias características; sin embargo, es posible advertir diversos tipos de reformas constitucionales. De acuerdo con Diego Valadés (1977, pp. 197-198), son cinco las variedades de reformas que se pueden identificar respecto a los cambios producidos en la Constitución mexicana, a saber:

a) Innovadoras: las que introducen o suprimen elementos que no existían en la Constitución o que, estando presentes, desaparecen para dar lugar a otro tipo de instituciones con caracteres absolutamente originales dentro del sistema.
b) Actualizadoras de una institución: las que vienen a reforzar o remozar el carácter de una institución ya existente, o bien, a suprimirle aquello que por la evolución de esa misma o de otras instituciones ya no tenga razón de existir.
c) Actualizadoras del texto: las que se introducen para hacer corresponder el supuesto de las normas con la realidad imperante.
d) Explicativas: las que explicitan el alcance y contenido de una norma. Por lo general, se limitan a decir lo que ya aparecía en el texto, pero de otra forma.

e) Correctivas: las que se enmiendan las deficiencias de expresión de los preceptos constitucionales o modifican su colocación en el texto constitucional, sin alterar su contenido.

De las diez reformas constitucionales que se han realizado al Artículo 3º, encontramos que en su mayoría han sido innovadoras, aunque en mayor o menor medida también pueden ser clasificadas de otra forma. El objetivo de este apartado es describir los cambios que ha tenido el Artículo 3º Constitucional a través de varias etapas.

1917: la enseñanza libre, laica y gratuita

Cuando concluyó el movimiento armado de la Revolución mexicana, el país entró en un periodo de reconstrucción y se comenzó una etapa tendiente a la formación de instituciones. En el seno del Congreso Constituyente de 1917 se debatieron ideas surgidas del movimiento revolucionario; cabe resaltar que uno de los temas más debatidos es el que se refiere a la educación, que, históricamente, ha sido considerado como un factor de liberación y cambio social (Ortiz, 2015). Así lo entendieron los integrantes del Constituyente de 1917 cuando se estableció que la función educativa no sería una tarea supeditada única y exclusivamente a la familia y la Iglesia, sino que ahora el Estado intervendría de manera activa, puesto que es un elemento central para la formación del ciudadano.

La definición de los objetivos y valores que debían establecerse en el Artículo 3º de la Constitución fue uno de los temas que generó mayor controversia entre los legisladores. Finalmente, el Artículo 3º se definió de la siguiente manera:

> La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria (*Diario Oficial de la Federación*, 1917).

Esta serie de restricciones a la participación de la Iglesia y a los miembros del clero fueron repudiadas por la jerarquía católica y por organizaciones como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), la Asociación Nacional Católica (ANC) y la Acción Católica para la Juventud Mexicana (ACJM), que pretendían contender contra el Estado por considerar que la educación pública era perversa y deformaba las conciencias de la niñez, al no permitir que se les educara en los ideales del catolicismo. La función de estas organizaciones, entre otras tareas, consistía en ejercer presión al gobierno para que se les permitiese impartir educación, especialmente la de carácter privado, en contenidos educativos acordes a los dogmas establecidos en la religión cristiana.

Se puede concluir que en la disputa por la definición de los ideales educativos y por el control ideológico de la misma, no hubo una fuerza que dominara por completo. Las protestas de la Iglesia católica y de los grupos conservadores tenían como objetivo derogar los lineamientos establecidos en el Artículo 3º; no obstante, el proyecto educativo revolucionario se mantuvo. Los legisladores radicales triunfaron en 1917, imponiendo los ideales del liberalismo mexicano en la educación.

1934: la educación socialista

Después de 17 años de vigencia, en 1934 se promulgó la primera reforma constitucional al Artículo 3º. En esta ocasión, las discusiones para realizar esta enmienda se desarrollaron durante un periodo de confrontaciones ideológicas en torno al socialismo. La nueva redacción del Artículo 3º se definió bajo los siguientes términos:

> La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades, en forma que permitan crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social (*Diario Oficial de la Federación*, 1934).

La nueva redacción del Artículo 3º integró nuevos elementos, en esta ocasión no se mencionó como tal el carácter laico de la educación, pero se estableció la prohibición contundente de la religión y de "toda doctrina reli-

giosa" en las instituciones de carácter público. Con este fin, la escuela debía organizar sus enseñanzas y actividades de tal forma que permitiese crear en la juventud un concepto "racional y exacto del universo y de la vida social". Sin embargo, a lo largo de todo este proceso de reforma al Artículo 3º de la Constitución se suscitaron una serie de debates y cuestionamientos en torno a lo que se debía entender por "socialista".

De acuerdo con Emilio Tenti (1988), la educación socialista constituye un intento de definición de un contenido cultural para la escuela que correspondiera con la ideología y los intereses del proyecto nacional revolucionario. Mediante este adjetivo se pretendía reiterar el carácter nacional, popular, social y racional de la cultura revolucionaria, frente a la cultura tradicional, elitista y penetrada por el prejuicio, el fanatismo y la irracionalidad. Lo que estaba en juego en ese momento era la lucha por la hegemonía cultural del país. Al definir la cultura revolucionaria como "socialista", la mayoría de los legisladores del PNR quería precisamente delimitar el contenido de una cultura que el adjetivo "laica" definía en forma por demás ambigua.

Con esta reforma, el Estado reforzó su control sobre la educación primaria, secundaria y normal. Si bien, dejó abierta la posibilidad de participación de los particulares, esto no implicaba que podrían operar de forma totalmente libre. La fracción IV de esta reforma facultó al Estado para otorgar, o en su caso revocar en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas en cualquier nivel. Adicionalmente, se les negó la posibilidad de interponer algún recurso legal contra las revocaciones dictadas por la autoridad. En este sentido, los particulares debían sujetarse a lo establecido por el Estado, por lo que debían mantenerse alejados de toda doctrina religiosa. A partir de este momento las organizaciones eclesiásticas ya tampoco podían dar aportaciones económicas a ninguna escuela, de acuerdo con lo estipulado en la fracción I. De esta manera se cerraron posibles fuentes de financiamiento educativo que podrían orientar la educación hacia el adoctrinamiento católico.

A pesar del radicalismo de la época, se dejó libres a todos los demás sectores educativos de nivel preprimaria, capacitación para el trabajo, las escuelas técnicas, la educación universitaria y los estudios de posgrado, para que los particulares pudieran intervenir en este tipo de educación. En tanto que no había ninguna proscripción, quedaban todos en la libertad de impartir educación religiosa o de contratar ministros de culto. Las corporaciones religiosas, por su parte, quedaban libres de establecer o financiar planteles educativos en

esos otros niveles. Aunque durante este periodo, en el que México se encontraba en un proceso de industrialización, el foco de atención estaba puesto en la educación primaria, secundaria y normal, así como la destinada a obreros y campesinos.

La reforma constitucional del Artículo 3º estableció en la fracción II que el Estado sería el encargado de la formación de planes y programas de estudio y se instituyó la sujeción de las escuelas privadas a los programas oficiales. Esta medida no había tenido precedentes, puesto que en 1917 sólo se contempló la vigilancia oficial, pero no se estableció nada respecto a los planes y programas de estudio. En su calidad de agente rector, el Estado se adjudicó la facultad de formar planes, programas y métodos de enseñanza. Mantuvo la gratuidad de la educación primaria y, por primera vez, se integró la obligatoriedad de cursar este nivel.

El clero de México, al igual que otros sectores conservadores, como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), al conocer las disposiciones de la reforma al Artículo 3°, dieron a conocer su rechazo a la educación socialista. Las declaraciones firmadas por el arzobispo Pascual Díaz, con fecha del 1° de julio, exhortaban a los católicos a impedir que se aprobase el proyecto de reforma constitucional. Entre otros argumentos, el arzobispo señaló que se defendía el derecho de los padres de familia para elegir el tipo de educación moral y espiritual. Asimismo, exhortó a los fieles bajo la amenaza de cometer "pecado mortal", a que prefirieran las escuelas católicas para evitar el irreparable daño de una educación antirreligiosa (Bremauntz, 1943).

En el último apartado se integró al Congreso de la Unión como un agente educativo encargado de unificar y coordinar la educación en toda la República. Su papel sería distribuir la función social-educativa entre la federación, los estados y los municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes al servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplieran con las disposiciones establecidas en el Artículo 3º. Desde un punto de vista jurídico, en la concurrencia en materia educativa se redujo el área del régimen interno de los estados y se dio facultades a la federación que no había tenido anteriormente, pues se orientó hacia un modelo centralista educativo (Soto, 2013). En la práctica, se creó una estructura constitucional mixta de facultades exclusivas y concurrentes de la federación y los estados en materia educativa (Arnaut, 1998).

1946: la educación nacionalista

Con el ascenso de Manuel Ávila Camacho a la Presidencia de la República se acentuaron rasgos de conciliación política con grupos conservadores. De esta forma, el sexenio de 1940-1946 se caracterizó por un juego político en el que se enfrentarían dos corrientes extremas entre izquierda y derecha, las cuales marcarían un periodo de cambio trascendental en la educación mexicana (Medina, 1978). El núcleo de las discusiones se enmarcó en la pertinencia de reformar de nueva cuenta el Artículo 3º. Se hablaba entonces de una incompatibilidad entre las libertades individuales, la democracia y la participación del Estado sobre el contenido y las finalidades de la educación primaria, secundaria y normal (Vejar, 1940).

La política educativa que se desarrolló durante la época conocida como *La Unidad Nacional* se orientó hacia el fortalecimiento de la identidad nacional y tenía como propósito lograr una armonía en la sociedad. Se hizo especial énfasis en la concordia y la armonía social por encima de la lucha de clases; ahora el propósito de la educación debía estar orientado a formar buenos ciudadanos, conscientes de sus derechos y obligaciones, respetuosos de la ley y leales a México. Se impulsó la idea de que lo fundamental era identificarse con la nación: ser mexicano era un valor superior a ser obrero, campesino o empresario, según fuera el caso.

De acuerdo con Cecilia Greaves (2008), la Conferencia Educativa Científica y Cultural que dio vida a la UNESCO en 1945 abrió nuevas perspectivas. El acta final, suscrita por el secretario Jaime Torres Bodet en nombre de México, sustentada en principios de justicia, libertad y democracia, sirvió de fundamento al gobierno para legitimar la reforma. En esta coyuntura específica el término socialista ya no tenía cabida en el texto constitucional y el cambio podía presentarse como compromiso internacional y ya no como concesión a los grupos de derecha. La nueva redacción del Artículo 3º quedó establecida de la siguiente forma:

> La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la dependencia y en la justicia.

1. Garantizada por el artículo 24 de la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha orientación 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 (*Diario Oficial de la Federación*, 1946).

La reforma al Artículo 3° Constitucional tenía como objetivo lograr la conciliación de la sociedad mexicana a través del desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, el fomento del amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional y la justicia. Bajo esta óptica, la escuela debería enfocarse en unir y no en crear divisiones, fomentar el nacionalismo, el conocimiento científico y académico (incisos a, b y c). De igual forma, se rechazó y proscribieron las hostilidades y exclusivismos que se representaran en ambiciones de partidos, o intereses de alguna clase social determinada y ambiciones de poder o de lucro.

En cuanto a la actividad educativa en las escuelas particulares, la fracción II les permitió impartir educación en todos sus tipos y grados, no obstante, en los niveles de educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos debían obtener previamente una autorización del Estado, cumplir con los planes y programas de estudio, garantizar la libertad de creencias y el fomento a los valores nacionales, la democracia y la convivencia humana.

El Estado mantuvo el control sobre todas las actividades de los particulares, pudiendo negar, o en su caso retirar, discrecionalmente el reconocimiento de la validez oficial a los estudios hechos en este tipo de establecimientos. La redacción del nuevo Artículo 3º mantuvo sin cambios el papel que se le asignó al Congreso de la Unión desde 1934 para expedir leyes y distribuir la función social de la educación entre la federación, los estados y los municipios. Mantuvo la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de la educación impartida por el Estado. No obstante, en esta ocasión no sólo se contempló la educación primaria, como se había establecido en 1934, ahora también se integró, al menos en la ley, la gratuidad en todos sus niveles.

Finalmente, las limitaciones impuestas a las corporaciones religiosas y ministros de culto no sólo no desaparecieron, sino que la fracción IV restringió aún más su participación. Desde 1934 se les prohibió intervenir en planteles de educación primaria, secundaria y normal; con esta reforma también se les prohibió intervenir en la educación destinada a obreros y campesinos.

Esta medida se reforzó garantizando el respeto a la libertad de creencias, para ello se creó un vínculo directo con el Artículo 24 constitucional.

La trayectoria de este nuevo proyecto educativo se vio marcada por otros sucesos a nivel internacional, como la Segunda Guerra Mundial, la pugna por el contenido de los libros de texto y la libertad de enseñanza que demandaban las organizaciones privadas en la educación. El control del Estado en materia educativa fue, por demás, un tema ampliamente debatido. Lo cierto es que la escuela, en este sentido, tuvo una doble función: por un lado, se mostró como promotora de valores y formadora de conductas para legitimar al régimen en cuestión y, por otro, contribuyó a reproducir la cultura mediante una serie de disposiciones legales.

1980: la autonomía universitaria

Después de 34 años de permanecer sin cambios, el 9 de junio de 1980 se publicó una nueva reforma al Artículo 3º Constitucional. Hasta este momento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no había contemplado en su redacción ninguna disposición sobre las universidades y las instituciones de educación superior. En esta reforma se modificó, en cierto sentido, la estructura legal de la educación nacional y se fijaron una serie de facultades y responsabilidades a las universidades, con el fin de fortalecer sus actividades educativas, administrativas y laborales (García, 2005). Este cambio actualizó el marco jurídico de las instituciones de educación superior, pues algunas universidades del país ya eran reconocidas como autónomas por leyes secundarias, pero no en la Constitución (Valencia, 2003).

En esta ocasión se modificó la fracción VIII y cambió el número de la última fracción IX. Mediante la publicación de esta nueva reforma constitucional al Artículo 3º se dispuso que

> Las universidades y las demás instituciones de educación superior 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 permanen-

> cia de su personal académico; y administrarán su patrimonio (*Diario Oficial de la Federación*, 1980).

Ahora, esta autonomía no quedó al margen de la ley, por lo contrario, su regulación debía mantenerse apegada a lo establecido en el Artículo 3º de la Constitución Política. Uno de los problemas inherentes a esta tarea fue la creación de diversos lineamientos para la operación de su estructura interna. Otro problema se centró en discutir si las universidades serían capaces de dotarse a sí mismas de un órgano autónomo, el cual sirviera para la regulación del nuevo marco constitucional.

Los fines y principios marcados en la Constitución debían mantenerse incluso en el nivel universitario. En este sentido, la autonomía no implicaba una completa neutralidad. Este cambio no solamente se centró en garantizar la impartición de conocimientos para formar profesionales, también se estableció una relación entre los fines y los valores de la educación, integrando una visión universal. En efecto, la fracción VIII que se refiere a la autonomía universitaria no refiere nada sobre los principios que deben seguir las entidades autónomas, sin embargo, al integrarse en el texto constitucional este tipo de educación, queda claro que debe guiarse por los principios establecidos en el Artículo 3º. En consecuencia, las instituciones universitarias a las que se refiere el Artículo 3º Constitucional se apegan a diversos fines. Farías (2000) sostiene que hay una distinción entre "fines propios", tales como educar, investigar y difundir la cultura; "fines generales", como desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria en la independencia y en la justicia, así como la solidaridad internacional; y "criterios básicos", que se enfocan en basar la educación en los resultados del progreso científico, la democracia, el nacionalismo y contribuir a una mejor convivencia humana.

Por último, entre los aspectos más importantes relativos a la autonomía de las universidades se integró el concerniente a las relaciones laborales, donde tanto del personal académico como del administrativo se debían normar por el apartado A del Artículo 123 de la Constitución. Esto también implicó que su regulación se debía adecuar a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concordaran con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones.

1992-1993: la libertad religiosa en las escuelas privadas y la educación secundaria obligatoria

Los primeros años de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1991) pueden caracterizarse por el ritmo acelerado de su programa reformista dirigido fundamentalmente a la modernización del Estado. Entre los factores fundamentales del cambio político institucional de México durante este periodo se encuentran las dos reformas al Artículo 3º Constitucional en los años 1992 y 1993.

A partir de la llegada a la Presidencia de la República de Salinas de Gortari se propagó un discurso que aludía a la necesidad de reformar la Constitución con miras a impulsar no sólo un modelo de desarrollo económico de corte neoliberal, sino también de aliviar viejas rencillas entre el Estado y la Iglesia. En este sentido, el marco del nuevo proyecto lo definió el propio presidente en los siguientes términos:

> La modernización es una transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio. Pero es igualmente esencial a la modernización, la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas. La reforma del Estado hermana de ambos propósitos con el interés de fundar en corresponsabilidad y la solidaridad, las relaciones del Estado y la sociedad (Salinas de Gortari, 1990).

La reforma del Estado y la modernización educativa se plantearon como dos de los grandes problemas nacionales y, por lo tanto, como una necesidad ineludible ante el agotamiento del modelo de desarrollo económico. De hecho, uno de los argumentos que más se esgrimieron fue que el Estado era incapaz de dar respuesta a la amplitud de las demandas de una sociedad en rápido proceso de cambios. Por este motivo –se decía– resultaba necesario reformar las estructuras jurídicas del país y adecuar la legislación a las nuevas realidades que se presentaban en la sociedad.

En 1992 el presidente Carlos Salinas de Gortari presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reforma constitucional en materia educativa que permitió la impartición de la enseñanza religiosa en las escuelas privadas, prohibida desde 1917. Los cambios más importantes en esta reforma constitucional fueron los siguientes:

- Se derogó la fracción IV en la que se prohibía la participación en educación básica a corporaciones religiosas, ministros de los cultos y sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso.
- Se reformó la fracción I y se dividió en dos partes para pasar a ser fracciones I y II.
- La fracción II inciso C cambió el concepto de sectas por el de religión.
- Se recorrieron en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente.
- Se eliminaron las restricciones a la educación privada, estipuladas en las fracciones III y IV (*Diario Oficial de la Federación*, 1992).

El entorno internacional también suscitó –en mayor o menor medida– una serie de cambios importantes que permitieron una mayor participación de la Iglesia en el ámbito público. Como se expresó en diferentes momentos del debate, una de las razones de la reforma al Artículo 3º era la necesidad de adecuar la normatividad nacional a las declaraciones y pactos signados por México –y en algunos casos ratificados–, como lo son: la Declaración universal de los derechos humanos de la ONU (10 de diciembre de 1948); la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (ONU, 18 de enero de 1982); el artículo 18 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Era de esperar que los compromisos adquiridos por nuestro país a nivel internacional se esgrimieran para justificar la reforma en enero de 1992. Gran parte de lo que se realizó al reformar el Artículo 3° relativo a la educación fue reconocer precisamente esos acuerdos pactados ante el propio Vaticano (aun cuando éste no se hubiera adherido formalmente a ellos) y con la comunidad internacional.

Durante el proceso de modernización del Estado mexicano, la federación, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), donde se propusieron tres estrategias fundamentales de la política educativa, a saber: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los planes y programas de estudio, y la revalorización social de la función magisterial.

De acuerdo con Margarita Zorrilla (2004), hacer efectiva la obligatoriedad de la educación secundaria tiene al menos dos consecuencias para

el sistema educativo y para las políticas que lo rigen. Por un lado, el Estado debe garantizar que todos los egresados de la educación primaria accedan con oportunidad a la escuela secundaria y permanezcan en ella hasta concluirla en el tiempo establecido para ello. Por otro, cada escuela debe asegurar que los educandos logren los aprendizajes propuestos en el currículo común, referidos a conocimientos, habilidades, actitudes y valores, y que éstos sean relevantes para su vida presente y futura. Asimismo, la escuela secundaria tiene la misión de incrementar las posibilidades de equiparar los logros de todos sus alumnos; para ello, no puede tratarlos de manera homogénea, sino que ha de ofrecer –a quienes menos tienen– oportunidades que les permitan compensar sus desventajas socioculturales y educativas previas.

A consecuencia de estos compromisos adquiridos en 1993 se volvió a presentar una nueva propuesta de reforma constitucional. En esta ocasión se propuso que además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado debía promover y atender todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación superior–, necesarias para el desarrollo de la nación. De igual forma, se estableció que se debía atender la investigación científica y tecnológica, alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional y, lo más importante, a partir de ese momento se estableció que "La educación primaria y secundaria son obligatorias" (*Diario Oficial de la Federación*, 1993).

El objetivo de estas reformas se centró en dos aspectos fundamentales: *i)* suprimir las reglas que impedían la participación de la Iglesia católica en el espacio público; *ii)* buscar la reorganización de todo el sistema educativo para integrar la educación secundaria como obligatoria. Después de las reformas constitucionales al Artículo 3º en 1992 y 1993, el Estado siguió teniendo cierto control sobre la educación en las instituciones educativas públicas y privadas, no obstante, disminuyó sustancialmente su control en el ámbito de las escuelas privadas.

2002: la educación preescolar obligatoria

En las elecciones presidenciales del año 2000 se produjo una alternancia política. El Partido Acción Nacional (PAN) sustituyó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Poder Ejecutivo Federal luego de haber permanecido 71 años ininterrumpidos en el poder. La alternancia presidencial no sólo cam-

bió la composición del poder político en manos del titular del Ejecutivo Federal, también buscó modificar, en cierta medida, el régimen educativo vigente hasta ese momento.

En el tiempo del gobierno de Vicente Fox Quesada, autodenominado como "gobierno del cambio", se comenzó a pensar en un proyecto de gobierno que incluyera una reforma educativa que caracterizara su administración. Este aspecto fue trascendental, debido a que se buscó modificar el marco legal de las instituciones heredadas del régimen priista, pero esto no necesariamente condujo a un fortalecimiento de las instituciones democráticas en el país (Bolívar, 2013). El cambio en materia educativa llegó transcurridos dos años de gobierno.

En 2002 se realizó otra reforma constitucional al Artículo 3º. En esta ocasión se tuvo como objeto delimitar lo que se debía entender como "educación básica", misma que comprendía la educación preescolar, primaria y secundaria. El 12 de noviembre de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* que la educación preescolar adquiría un carácter obligatorio. Para dar cumplimiento al mandato constitucional, se amplió la facultad del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, y se especificó en los transitorios los plazos en que sería obligatorio el acceso de los educandos a este servicio, de conformidad con los convenios celebrados entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, así como el Distrito Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 2002). De esta manera, la educación prescolar se hizo obligatoria en toda la República Mexicana desde el ciclo escolar 2008-2009.

2011-2012: el respeto a los derechos humanos y la educación media superior obligatoria

En los últimos años se han producido cambios en materia de derechos humanos a nivel internacional. En México se han llevado a cabo procesos de apertura y debate sobre la necesidad de incorporar en la Constitución los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales. La gestión presidencial de Felipe Calderón Hinojosa atrajo la atención en esta materia por las constantes denuncias sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas tanto por autoridades como por particulares (Comisión de Derechos Humanos del

Distrito Federal, 2013). Estas circunstancias hicieron patente la necesidad de hacer respetar y garantizar los derechos establecidos en la Constitución y en la legislación internacional.

Durante el sexenio de Felipe Calderón se promovieron una serie de reformas constitucionales para proteger los derechos humanos. Se modificó la denominación del capítulo I del título primero y diez artículos más, a saber: primer y quinto párrafo del Artículo 1º; primer párrafo del Artículo 11; el Artículo 15; el segundo párrafo del Artículo 18; el primer párrafo del Artículo 29; el primer párrafo del Artículo 33; la fracción décima del Artículo 89; el segundo párrafo del Artículo 97; el segundo y tercer párrafo del Artículo 102, apartado B, y el Artículo 105, fracción II, inciso g.

En este contexto, también se llevaron a cabo dos modificaciones al Artículo 3º. La primera reforma tuvo como objeto añadir el respeto a los derechos humanos, por lo que se integró en la redacción del Artículo 3º que la educación impartida por el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, "el respeto a los derechos humanos" y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia (*Diario Oficial de la Federación*, 2011).

De acuerdo con Karlos Castilla (2011), el respeto a los derechos humanos implica que se debe cumplir lo establecido en cada norma, ya sea absteniéndose de actuar o dar una prestación; es asumir siempre, frente a los derechos humanos, actitudes de consideración, acatamiento y deferencia. La integración de este concepto marcó una nueva etapa para el reconocimiento de los derechos en el ámbito internacional, que ya se venía planteando desde la década de 1990 en cada uno de los tratados internacionales signados y ratificados por México.

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012. Mediante esta enmienda se amplió la cobertura de la obligatoriedad de la educación hasta el nivel medio superior, para ello se modificó el primer párrafo y la fracción V del Artículo 3º, en la que se estableció que el Estado sería el encargado de promover y atender todos los tipos y modalidades educativas. Esto implicó impulsar y difundir por todos los medios posibles la escolarización de la sociedad mexicana, lo que condujo a la discusión sobre el papel del Estado para garantizar el acceso a la educación en todos sus niveles, el financiamiento, así como la desigualdad en cada región y las posibilidades de la población para asistir a la escuela. Por último, se incluyó un nuevo prin-

cipio en favor del aprecio y respeto por la diversidad cultural. Sobre este tema en particular se ha producido una amplia discusión que va desde lo dictado por organismos internacionales hasta las legislaciones locales (Cacho, 2016).

2013-2016: la educación de calidad y el nuevo órgano constitucional autónomo

Desde 2011 la educación es considerada como un derecho humano, por lo que este servicio debe ser protegido, promovido y garantizado por el Estado mexicano. Como se ha mencionado anteriormente, ése es un derecho que guarda una relación especial con el resto de los derechos humanos establecidos en diferentes tratados internacionales. Ahora, uno de los elementos que se han integrado como un objetivo a seguir en la política educativa es la calidad de la educación. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el gobierno mexicano estableció como propósito construir un México con educación de calidad para potenciar el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano (PND, 2013-2018). Siguiendo este planteamiento, el 26 de febrero de 2013 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la última reforma al Artículo 3º de la Constitución. Dentro de los cambios que se integraron se encuentran los siguientes:

- La incorporación de un nuevo criterio constitucional en el que la calidad educativa se asimile como el logro máximo de los aprendizajes de los estudiantes, medido a partir de pruebas estandarizadas.
- El papel del docente como agente para incidir en la calidad de la educación. Por lo que se fijaron criterios para su ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia.
- Se estableció la evaluación como un mecanismo de control de las actividades educativas en todo el sistema educativo nacional.
- Se instituyó la formación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Se reconoció la participación de los padres de familia y maestros en los contenidos educativos (*Diario Oficial de la Federación*, 2013).

La calidad de la educación no fue una modificación retórica en la redacción del texto constitucional. Este concepto es el eje de toda la reforma constitucional, por lo tanto implica exigencias de carácter técnico y operativo. Por otra parte, también es una reforma laboral, porque se centró en la regulación de los docentes. Bajo esta óptica se consideró necesario establecer reglas especiales para el diseño del servicio profesional docente.

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), encargado de "evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior". Para ello, también se establecieron tres funciones específicas del INEE: 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 correspondan; c) generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir en las decisiones tendientes por mejorar la calidad de la educación y su equidad, esto como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Lo anterior parece llevarnos a un cambio sustancial en todo el sistema a través de la participación del INEE en prácticamente todos los niveles educativos, desde el preescolar, la primaria, la secundaria y la educación media superior. En este órgano recae toda la obligación de hacer lo necesario para que en la sociedad mexicana se imparta una educación de calidad.

De acuerdo con Roberto González (2016), la reforma se desdobla en una parte conceptual y otra organizacional. La primera da lugar al Sistema Nacional de Evaluación; la segunda al INEE, un organismo autónomo, limitado en sus atribuciones, sujeto a la operación técnica de los lineamientos de evaluación definidos por las autoridades educativas. El tercero en la lógica de la reforma es el objeto de intervenciones para lograr la calidad educativa. Se trata de los maestros y directivos escolares, de su "idoneidad y capacidades", por lo que se define un proceso permanente de evaluación, que inicia con el ingreso, continúa en la promoción, sigue en el reconocimiento y condiciona la permanencia en el servicio. El conjunto configura el servicio profesional docente. La síntesis no deja lugar a dudas: para mejorar la calidad en la educación, se somete al magisterio a un proceso permanente de evaluación, coordinado por el INEE, con lineamientos definidos por las autoridades.

La última reforma constitucional al Artículo 3º se publicó el 29 de enero de 2016, en el marco de la reforma política de la Ciudad de México. En esta ocasión se reformaron el párrafo primero y las fracciones III y VIII. El objetivo fue convertir a la Ciudad de México en una entidad federativa y dotarla de cierta autonomía para dictar su propia Constitución local. Esto implicó crear una situación especial dentro de la Constitución federal, por lo que se reformó de nueva cuenta el Artículo 3º para cambiar su denominación jurídica de Distrito Federal a Ciudad de México.

Consideraciones finales

Desde su promulgación, el Artículo 3º se ha visto envuelto en diversos debates para definir su contenido. A lo largo de todo este tiempo se ha reformado en diversas ocasiones. En sus inicios, el Artículo 3º Constitucional estableció muchas restricciones para la acción de la Iglesia en materia educativa hasta 1992, cuando se derogaron para intervenir en la educación privada (Ortiz Cirilo, 2018).

Las reformas al Artículo 3º han respondido a la conjugación de diversos elementos, de circunstancias y fuerzas políticas que han permitido se mantenga sin cambios, o bien, se puedan realizar reformas en su redacción. Así, puede haber periodos relativamente largos en los que no se haya alterado su contenido, pero también se pueden ubicar periodos cortos de tiempo, de poco más de un año, en los que se ha vuelto a reformar. En un primer momento pareciera ser que esto tiene relación directa con la procedencia de las iniciativas, ya que en su mayoría han provenido del Ejecutivo Federal. De igual forma, estos cambios responden a coyunturas políticas determinadas. En este punto también intervienen actores con propuestas definidas que pueden o no integrarse a la agenda legislativa para su discusión, provenientes de los distintos grupos parlamentarios que forman parte del Congreso de la Unión.

En las últimas reformas constitucionales al Artículo 3º se han generado resistencias de distintos grupos políticos y también se han manifestado actores, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que, históricamente, ha jugado un papel muy importante en la educación nacional. Los cambios a la Constitución han sido variados, en algunos casos se han vuelto radicales, en otros momentos el argumento central ha sido que es necesario adaptar el Artículo 3º a los retos contemporáneos que enfrenta la

sociedad mexicana; en otros casos, las reformas han sido parte de coyunturas que van más allá del contexto en el que se produjeron y que mantienen un régimen educativo a las generaciones subsecuentes.

Referencias

Arnaut Salgado, A. (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización educativa, 1889-1994*. México: El Colegio de México.

Bolívar Meza, R. (2013). Alternancia política y transición a la democracia en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, *6*(12), 33-53.

Bremauntz, A. (1943). *La educación socialista en México (antecedentes y fundamentos de la reforma de 1934)*. México: Imp. Rivadeneyra.

Cacho Pérez, L. (2016). *Derecho cultural*. México: Secretaría de Gobernación/Secretaría de Cultura/INEHRM/UNAM.

Carbonell, M. (1998). *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: Estudios doctrinales, no. 197.

Castilla Juárez, K. (2011). Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México. *Estudios Constitucionales*, *9*(2), 123-164.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2013). Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos. Fase de actualización permanente. Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos. México.

Diario Oficial de la Federación (1917). Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, tomo V, 4ª época, no. 30.

_____. (1934). Decreto que reforma al artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73 constitucionales, tomo LXXXVII, no. 35.

_____. (1946). Decreto que reforma el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

_____. (1980). Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo, primera sección.

_____. (1992). Decreto por el que se reforman los artículos 3º, 5º, 24, 27, 130 y se adiciona el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

_____. (1993). Decreto que declara reformados los artículos 3º y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

_____. (2002). Decreto por el que se adiciona el artículo 3º, en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

_____. (2011). Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

_____. (2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

_____. (2013). 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.

_____. (2016). 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.

Farías Cisneros, G. (2000). *Axiología del artículo tercero constitucional*. México: Trillas.

García Ramírez, S. (2005). *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica.

Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

González Villarreal, R. (2016). *Los poderes percutidos. El proceso legislativo de la reforma constitucional en educación: 2012-2013*. México: Universidad Pedagógica Nacional.

Greaves, C. (2008). *Del radicalismo a la unidad nacional: una visión de la educación en el M*éxico *contemporáneo (1940-1964)*. México: El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos.

Medina, L. (1978). *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de la Revolución mexicana 1940-1952*. México: El Colegio de México.

Ortiz Cirilo, A. (2015). *Laicidad y reformas educativas en México (1917-1992)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

_____. (2018). Lay Education in Mexico. En H. Gooren (ed.), *Encyclopedia of Latin American Religions*. United States of America: Springer International Publishing A.G., https://doi.org/10.1007/978-3-319-08956-0_395-1.

Salinas de Gortari, C. (1990). Reformando al Estado. *Revista Nexos*, (148), 31.

Soto Flores, A. (2013). El artículo 3º constitucional: un debate por el control de las conciencias. Cuestiones constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (28).

Tenti, E. (1988). *El arte del buen maestro*. México: Editorial Pax.

Valadés, D. (1977). Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano. En Andueza Acuña *et al*., *Los cambios constitucionales* (pp. 197-198). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Valencia Carmona, S. (2003). *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y la autonomía*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Politécnico Nacional.

Vejar Vázquez, O. (1940). *Hacia una escuela de unidad nacional*. México: Ediciones de la Secretaría de Educación Pública.

Villoro Toranzo, M. (1964). *Historia y dogmática jurídicas como técnicas de interpretación del artículo tercero constitucional*. México: Secretariado Nacional de Educación y Cultura.

_____. (1967). Filosofía de la historia. Revista Crítica. UNAM.

Zorrilla, M. (2004). La educación secundaria en México: al filo de su reforma. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio de la Educación (REICE)*, *2*(1).

Parte III. Retos educativos



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

1 Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco.

estado actual de su debate, mismo que se ha logrado gracias a la 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 ubican 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 principios constitucionales da cuenta del debate sobre la pertinencia y resignificación de los principios de laicidad, obligatoriedad, gratuidad, autonomía universitaria, entre otros, a partir del proyecto educativo nacional en el desarrollo de su historia y en el momento actual.

El presente tomo expone los retos para el futuro de la educación mexicana que demandan mayor debate en la Constitución, por una parte, y mayor armonización con las políticas educativas con la Carta Magna, por la otra. El capítulo de inicio, titulado "Alfabetización con calidad como un derecho constitucional" de María Alicia Peredo Merlo, expone que la alfabetización como un proceso continuo de aprendizaje va más allá de las competencias básicas y de la escolarización, pues se trata de comprender, analizar y utilizar lo que se lee, así como de escribir textos coherentes con diferentes niveles de complejidad. No obstante, este derecho se ha visto descuidado en las últimas décadas, donde los jóvenes no comprenden lo que leen ni pueden escribir correctamente un texto complejo; además, una mayoría considerable de personas no tiene acceso a entornos letrados. De este modo, el compromiso de educación con calidad para todos, establecido en la reforma de 2013, no se cumple. Destaca que el principal valor de la alfabetización con calidad es la libertad, entendida como una condición del hombre que se encuentra ante la posibilidad de ser autónomo para interpretar su circunstancia y actuar en consecuencia, sin mitos ni creencias, sino con razonamientos y con capacidad para organizar su propio aprendizaje. Así, la alfabetización con calidad en México es un reto educativo, debido a que los individuos sin estas destrezas quedan marginados, asunto violatorio a los derechos y garantías constitucionales.

En el capítulo "El desafío del acceso a la educación superior", José Humberto González Reyes señala que no ha sido efectivo el precepto constitucional en que el Estado deberá promover la educación superior en términos de acceso. Con una cobertura de 35.1% en el ciclo escolar 2014-2015, la educación superior es el nivel que menor número de personas atiende; es decir, alrededor de 3 de cada 10 personas actualmente se encuentran cursando el nivel superior. Señala que el reto lo estipula la misma obligatoriedad de la educación

media superior, establecida desde 2012 en el Artículo 3º Constitucional, y la meta de llegar a 80% de la cobertura en este nivel repercute en el tránsito al nivel superior, por lo menos en el flujo creciente de jóvenes que buscarán un lugar en alguna institución de educación superior del país, destacando que la importancia de establecer una atención efectiva en el nivel superior radica en hacer del derecho a la educación superior un derecho progresivo que conmine al Estado a garantizar, en primer término, el acceso con equidad al nivel superior de estudios y, de esta manera, trazar un camino hacia la obligatoriedad de la educación superior en México.

El capítulo titulado "Derecho a la educación: menores migrantes de retorno" de Gloria Ciria Valdéz Gardea aborda uno de los asuntos públicos en educación que requiere de atención por las políticas actuales: los desafíos que niños y adolescentes de retorno enfrentan para tener acceso a la educación pública en México. Destaca que desde 2007 aproximadamente más de medio millón de menores de edad procedentes de Estados Unidos han ingresado al país; muchos de ellos no hablan ni escriben español y nunca habían pisado suelo mexicano, además de que llegan emocionalmente devastados por la separación familiar ahora de norte a sur. Este trabajo tiene como objetivo visibilizar al menor migrante de retorno como un actor importante en el presente educativo mexicano de la región fronteriza. Con un enfoque antropológico teórico y metodológico, describiremos a los actores de este fenómeno y analizaremos los factores que obstaculizan su derecho humano a la educación, destacando los retos relacionados con los obstáculos en el proceso administrativo de inscripción y en la carencia de un programa integral que capacite a los docentes y visibilice su condición.

Graciela Cortés Camarillo y Leyla Gisela Leo Peraza presentan el capítulo "Derechos indígenas: una educación cultural y lingüísticamente pertinente", donde explican uno de los retos permanentes de la educación pública en México, ya que, en el contexto actual, señalan que la distancia entre los derechos consignados en la Constitución de 1917 y la que nos rige hoy en día alentaría a pensar en mejores condiciones para la educación de los pueblos originarios en lo que se refiere al acceso a una educación pertinente y de calidad; sin embargo, aún quedan brechas significativas. En México, la reforma constitucional de 1992 que define a nuestro país como uno pluricultural, sustentado originalmente en sus pueblos indígenas, y la promulgación en 2003 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, ofrecen un referente

legal fundamental. Aunque pudiera interpretarse con optimismo, es preciso considerar que las escuelas indígenas muestran los resultados académicos más pobres. Se han observado notables avances, aunque el desempeño de niños indígenas nos permite predecir baja escolaridad y precarias oportunidades de una vida justa en el ejercicio de sus derechos. Las barreras identificadas para hacer realidad lo consignado en la Constitución en la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y en la política respectiva pueden vincularse a tres ámbitos: el aula, el sistema educativo y las estructuras sociales.

El capítulo "La educación ambiental en México" de Luis Alberto Bautista Arciniega, Emigdio Julián Becerra Valenzuela, Antonio Rosalío Rodríguez Berrelleza y Violeta Mendezcarlo Silva destaca que el derecho humano a la educación es, desde su gestación en los principales postulados internacionales, un elemento que incide sustancialmente en el desarrollo de los pueblos, y dentro de la especificidad, en la educación, la inclusión de la enseñanza ambiental en los distintos niveles escolares ha sido una necesidad desde el despertar ambiental de los años setenta, que reconoció la alarmante degradación ambiental. Proponen reconocer cuál es la génesis de la educación ambiental en el contexto internacional, así como México el hecho de que incorpora en el Artículo 3° Constitucional este derecho, cómo se ha interpretado y los alcances de su letra en la incorporación en las leyes secundarias de naturaleza ambiental del país, al igual que los programas derivados de éstos. Destacan la necesidad de actuar simbióticamente en el esfuerzo del Estado para disminuir el embate cada vez más significativo de los problemas ambientales del planeta. Reconocen que, no obstante el mandato constitucional tiene muchos retos por los cuales transitar para proveer a través de la educación ambiental en los diferentes sectores educativos, una visión de consideración a nuestro entorno a través de la educación, desembocará en un mayor progreso para el país y una mejor calidad de vida.

El capítulo "La participación social en educación: un derecho colectivo" de Rosalina Romero Gonzaga ubica la participación social como proceso clave para ejercer el derecho a la educación y una forma de democratizar el proceso educativo. El método utilizado es la investigación documental y la observación participante. Primero, se realiza una aproximación conceptual de la participación social y una mirada a los estudios que han abordado el tema en el ámbito educativo. Segundo, se efectúa un breve recuento histórico de la participación de los padres de familia para destacar el papel de dichos sujetos en la

educación básica. Tercero, se analizan las principales políticas gubernamentales diseñadas para incorporar sus voces, sus expectativas y, en general, su relación con la educación y la escuela, a fin de contribuir a fortalecer la educación pública. El artículo finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones para impulsar y fortalecer la participación en el ámbito educativo.

En el capítulo titulado "La participación de los niños en su educación", Manuel Ricardo Bravo Valladolid describe y cuestiona en primeras personas infantiles lo que se concibe por derecho a la educación, las obligaciones que el Estado asume con la niñez, los distintos niveles de obligatoriedad, así como los objetivos y fines que se espera ver en los niños a lo largo de 100 años, a través de los distintos cambios al Artículo Tercero Constitucional. De esta forma, el autor visualiza los avances y retrocesos sobre los distintos proyectos que se han formulado para la niñez mexicana, involucrando voces de niños de distintas edades. El documento finaliza con un balance evolutivo orientado al derecho de los niños y jóvenes a la educación.

En el documento titulado "El Artículo Tercero Constitucional desde la posmodernidad", Álvaro Marín Marín señala que el Artículo Tercero ha sufrido una enorme evolución desde su primera redacción, cuando reflejaba a cabalidad la ideología liberal del partido triunfante, que pretendía llevar a nuestro país a la modernidad capitalista; hasta la versión actual, una acumulación de propósitos diversos, los cuales reflejan las necesidades del país a lo largo de tres siglos. Desde la perspectiva del autor, un estudio racional de esta evolución podría llevarnos a un callejón sin salida, por lo que se propone analizar los problemas actuales del Artículo Tercero y la Secretaría de Educación Pública desde la perspectiva de la posmodernidad líquida, donde se sostiene que estamos en la posmodernidad desde 1980, configurada por la globalización, conduciendo a la crisis de la idea del progreso. Su propuesta de reto es pensar: si la sociedad y la cultura han cambiado tan rápido, por qué no cambiar la forma de educar a las personas. Propone desaparecer la Secretaría de Educación Pública y repartir bonos entre los estudiantes para que escojan sus mejores opciones educativas y rompan el monopolio sindical que tantos problemas está causando a la sociedad en general.

Sólo resta agradecer el apoyo recibido a esta iniciativa del doctor Tenoch Esaú Cedillo Ávalos, rector de la Universidad Pedagógica Nacional, de 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, del maestro Lorenzo Gómez Morin, por sus gestiones para la coedición de esta obra con FLACSO México, así como de la licenciada Lorena Itzel Ortegas Cardós, quien, de forma honorífica, asumió la secretaría técnica del proyecto.



Alfabetización con calidad como un derecho constitucional

María Alicia Peredo Merlo[1]

Introducción

En este ensayo tratamos dos grandes temas: el concepto de calidad, introducido de forma reciente al Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la alfabetización como un aprendizaje a lo largo de la vida, el cual consideramos transversal al sistema educativo. Tomamos una posición analítica y reflexiva para vincular, al mismo tiempo que discutir, ambos y concluimos con una propuesta. El principal objetivo es provocar la reflexión acerca de la forma tan fácil con la que nos apropiamos de un concepto sin cuestionarlo, en este caso el de calidad, al igual que la forma de aplicarlo a una competencia transversal al sistema escolar, como es la alfabetización.

1 Universidad de Guadalajara.

Todo ser humano, de acuerdo a la Constitución, tiene derechos inherentes a su persona. La Constitución es un acto de soberanía nacional que consigna los derechos o garantías para protegerlos. El Artículo 3º Constitucional otorga los derechos de educación que tiene todo individuo y obliga al Estado a brindarla sin distinción; paralelamente dispone los derechos y obligaciones de los particulares. Entre las garantías constitucionales, el derecho a la educación es de carácter positivo y se ubica dentro de los derechos sociales que pueden ser considerados como imperativos programáticos. En un primer apartado analizamos la introducción del concepto de calidad vinculado con la educación que imparte el Estado. En un segundo momento hacemos algunas reflexiones acerca de la alfabetización y concluimos con algunas recomendaciones para cerrar este trabajo.

El concepto de calidad en la Constitución

Si partimos de que la Constitución tiene una base filosófica e ideológica de la nación y del tipo de país que queremos, y que el Artículo 3º Constitucional es el que contiene las bases de la educación en México, entonces cobra suma importancia cualquier modificación al mismo, dado que lo que cambia es la orientación del sentido social de la educación. El texto establece los criterios que deben seguir las instituciones educativas públicas y privadas; por ejemplo, la laicidad en toda la educación y la gratuidad que ofrece el Estado (Melgar, s/f, pp. 224-232). Hace un recorrido por las diversas modificaciones que ha sufrido este artículo, dejando, en cada ocasión, una huella nacional y constancia de la tendencia política. Solamente para enfatizar el argumento que sostendremos en este ensayo, mencionaremos algunas.

La primera modificación al texto original orientaba la educación socialista en 1934 y hacía obligatoria la educación primaria. Combatía el fanatismo y los prejuicios y se basaba en una enseñanza que permitía un concepto racional del universo y de la vida social. En 1946 se cancelaba la orientación socialista y se enfatizaba el sentido laico, la libertad de creencias y el sustento a partir del avance científico; añadiendo la democracia como un sistema de vida. Con relación a las modificaciones que tienen que ver con la educación básica, sería hasta 1992 que se abriría la posibilidad de impartir un credo religioso en las escuelas particulares, no así en las escuelas públicas. En todos los casos se de-

berían respetar los planes y programas de estudio oficiales. Se reconocía el derecho de las asociaciones religiosas a dirigir instituciones educativas. En 1993 se modificó el Artículo 3º y con ello la obligatoriedad de la educación básica que abarca la primaria y la secundaria, pero el Estado seguiría impartiendo la educación preescolar. Sería hasta el año 2004 que la educación preescolar se incorporía a la obligatoriedad de la educación básica. La educación media superior se hizo obligatoria a partir de 2012. Y 20 años después, en 2013, se incorporó por primera vez el criterio de calidad en la educación que imparte el Estado. El ordenamiento constitucional establece a la letra que:

> **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.
>
> **I. y II.**
> […]
> d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;
>
> **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 (Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, 2013, pp. 2-3).

Si como decíamos líneas atrás, la Constitución tiene una base ideológica y política, podemos suponer que al añadir el concepto de calidad se quiere, por un lado, reconocer que hay un problema al que es menester atajar, y por otro, darle sentido jurídico a la calidad, asunto de suma envergadura a pesar de ser poco clara la forma de medirla. Si el Estado está obligado a dar edu-

cación laica, gratuita, obligatoria y además con calidad, debe garantizar el derecho de todos los mexicanos para recibir una instrucción que les permita desempeñarse en la vida productiva y personal con provecho y dignidad.

Según Ziberstein (2000, p. 7, citado en Fuentes, 2008): "la calidad responde a un momento histórico concreto, en un proceso social, político y económico dado, y se corresponde con la cultura acumulada de un país". En el caso concreto de la educación, cuando nos referimos a calidad podemos decir que a pesar de su polisemia, un aspecto inherente a la misma es el logro educativo. Ahora bien, éste tiene una serie de rasgos o estándares que necesariamente deben adaptarse al avance científico, tecnológico y social. Para la UNESCO (1992), se considera la calidad en la educación básica como la capacidad de otorgar a los estudiantes el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades de participación democrática y ciudadana, con el fin de resolver problemas y seguir aprendiendo, así como el desarrollo de valores y actitudes. Distintos autores coinciden en que la calidad de la educación se orienta a la capacidad de seguir aprendiendo a lo largo de la vida, a la formación de valores sociales que permitan una mejor convivencia, el respeto por el derecho de los demás, y proveer al individuo la posibilidad de una vida productiva y digna.

Sin embargo, no es suficiente introducir un término en la Constitución para lograr la calidad por decreto o por ordenamiento, sobre todo porque caemos en una trampa ideológica y porque no todos los ciudadanos están informados ni son especialistas en materia jurídica ni pedagógica, más bien actúan conforme a su sentido común y a su esquema conceptual y cognitivo. La apelación al sentido común como fórmula que resulta de introducir el término "calidad" sin definirla ni operacionalizarla hace incuestionable para la mayoría de las personas la forma en la que se cumplirá con ésta. Supone que todos debemos entender lo mismo por una palabra que sólo en el discurso empresarial tiene un sentido certero y específico, pero en educación puede conducir a incertidumbre y ambigüedad, dado que se aplica a un proceso humano único, irrepetible e inigualable entre los individuos, como lo es el aprendizaje y, en suma, la educación.

Fairclough (1989, en Navarro, 1998, p. 190) refiere el sentido común ideológico como el conjunto de supuestos y expectativas que un individuo hace del sentido de su actuación en la sociedad. Este autor supone que el sentido común es ideológico, ya que naturaliza relaciones de poder porque el sujeto no decodifica una expresión textual que está en su campo conceptual. Es decir,

nos referimos en este caso al poder de la autoridad legislativa que establece la educación de calidad pero que la persona común, usuaria del sistema escolar, no cuestiona ni interpreta a qué tiene derecho cuando se habla de educación de calidad, simplemente decodifica el término porque carece de referentes concretos que le manifiesten las características con las que deben egresar los estudiantes. Entenderá la calidad según su razonamiento común y puede caer fácilmente en calificar la educación de calidad sin muchas bases, e incluso como una verdad incuestionable.

En consecuencia, el discurso sobre calidad puede mitigar ansiedades sociales, pero no cumplirlas. Podría, incluso, pensarse que al introducir este término se legitimará la política educativa implementada por el Estado. Indudablemente que el concepto de calidad, desde este enfoque, está cargado de ideología. Gramaticalmente es un adjetivo calificativo y, por tanto, es subjetivo. Según Navarro (1998, p. 43), lenguaje e ideología son conceptos altamente controversiales y están muy lejos de constituir términos sin valor afectivo o emocional. Esta afirmación conduce al argumento que hemos venido desarrollando en el sentido de la carga ideológica que tiene el haber introducido la noción de calidad al Artículo 3º Constitucional. En este caso, nos referimos a la ideología expresada en un texto escrito que es particularmente prescriptivo y que regula las obligaciones y derechos de los ciudadanos de un país. Está impuesto por un grupo político que ostenta poder y que se espera sea incorporado por el resto de los individuos. Pero habrá que tener presente que, por lo expuesto, no queremos dar a entender que la calidad de la educación deja de ser un derecho de los ciudadanos. Claro que lo es, pero habrá que definirla, ponerle rasgos, caracterizarla y establecer responsabilidades concretas.

Ahora bien, no siempre se ha hablado de calidad en la educación; de hecho, éste es un concepto que hemos importado del discurso industrial-empresarial. Más bien, se hablaba de valores, del desarrollo integral del individuo, de la cultura cívica y patriótica, entre otros de corte ético, humano, social y filosófico. Paulatinamente el discurso educativo fue permeándose de otros discursos sociales más utilitarios y con énfasis en la rentabilidad productiva de los egresados de la escuela, introduciendo así una idea de calidad como producto y posteriormente como proceso. Hasta cierto punto nos hemos apropiado de este concepto sin cuestionar su origen, sobre todo al referirnos a la formación de ciudadanos libres.

A pesar de las reflexiones anteriores que nos facilitan tomar distancia y cuestionar si el ordenamiento constitucional es viable, sin duda hoy en día la noción de calidad educativa convoca a diferentes actores: autoridades, profesores, padres de familia y estudiantes, instituciones escolares, culturales, y a diversos grupos sociales interesados en opinar sobre este tema; cada uno desde su rol social tendrá una expectativa, quizá diferente, de lo que espera del sistema educativo. Podríamos preguntarnos, ¿quién tiene el parámetro de calidad como criterio verdadero? Si bien se creó un instituto para la evaluación de la calidad educativa, no deja de lado la subjetividad del concepto y de los instrumentos para medir aprendizajes inherentes a la cognición, la motivación y la conducta. En todo caso, crear un instituto para evaluar la calidad de ninguna manera la garantiza.

Alfabetización y calidad

Ahora bien, si dejamos el discurso y el concepto por un momento y nos introducimos a una competencia formativa concreta como la alfabetización, estaremos de acuerdo en que ésta es transversal a todo el sistema educativo nacional, y entonces podemos coincidir en el derecho que tienen niños y adolescentes a ser enseñados a utilizar el lenguaje escrito de una manera eficiente. Nos referimos a la alfabetización porque las sociedades letradas se caracterizan por tener instituciones donde se producen textos para ser leídos por aprendices y son la base para la enseñanza del lenguaje escrito. En estas sociedades el conocimiento se produce, transmite y organiza a través de la escritura. Incluso, parte de la vida social está organizada a partir de documentos escritos, por ejemplo, las leyes que rigen a los ciudadanos. Además, la lectura es inherente al conocimiento científico, por tanto, una persona capaz de comprender, analizar, evaluar y utilizar la información escrita está en mejores condiciones para enfrentar la vida cotidiana personal, social y productiva.

Entendemos la alfabetización como la conceptualiza la UNESCO (2013), es decir, como un proceso continuo de aprendizaje que va más allá de las competencias básicas y de la escolarización. Se trata, como decíamos líneas atrás, de comprender, analizar y utilizar lo que se lee y de escribir textos coherentes con diferentes niveles de complejidad. No obstante, este derecho se ha visto descuidado en las últimas décadas: los jóvenes no comprenden lo que leen ni pueden

escribir correctamente un texto complejo. Además, una mayoría considerable de personas no tiene acceso a entornos letrados y ésta es una condición inaceptable en un mundo cada vez más interconectado a través de la escritura. El compromiso de educación con calidad para todos no se cumple. Muestra de ello son los resultados de las pruebas nacionales e internacionales que hacen observable la baja calidad de un aprendizaje concreto como la lectura, o bien, muestran el bajo desempeño lector para hablar en términos más específicos. Evidentemente no es un problema de aprendizaje, sino de enseñanza y fomento.

En principio, la carencia de calidad en la educación puede identificarse cuando hay incongruencia entre las aspiraciones, las funciones y los resultados que la sociedad en su conjunto esperan de la educación (Orozco, Olaya & Villate, 2009, p. 168). En pleno siglo XXI, cuando entramos a la sociedad del conocimiento, está claro que un individuo que no es capaz de identificar, seleccionar, comprender, analizar y utilizar información, no cumple con las expectativas sociales ni económicas de una sociedad capitalista. La escuela y sus mentores han sido señalados como los principales responsables de la actual crisis de calidad, sobre todo porque la escuela es la encargada de la enseñanza de la lectura y la escritura. Sin embargo, el Estado es responsable de las instituciones, los planes y programas de la educación básica, así como de la formación y actualización de los profesores; esto es, le corresponde vigilar y hacer todo lo necesario para respetar el ordenamiento constitucional de calidad.

Es, pues, indispensable rebasar el plano discursivo de la política educativa y ejecutar estrategias de aseguramiento de la calidad tomando en cuenta la diversidad de contextos que caracterizan a la sociedad mexicana. En síntesis, se requiere de una institucionalidad educadora consonante con las nuevas dinámicas culturales, capaz de lograr sintonía con las expectativas de los estudiantes (Orozco, Olaya & Villate, 2009) y de disminuir las desigualdades sociales y culturales. Asimismo, se requiere sintonía con las comunidades que acogen a las instituciones escolares, por lo que deberán reconocerse las demandas de una sociedad en movimiento.

Analicemos un poco más el caso concreto de la alfabetización, entendida por diversos enfoques académicos como el conjunto de prácticas sociales y culturales insertadas en contextos socioeconómicos, políticos, culturales y lingüísticos específicos, incluyendo la escuela, la familia y la comunidad. Así también, como un instrumento para la reflexión y acción crítica en función del cambio social (UNESCO, 2013). Ahora bien, la UNESCO advierte sobre la

importancia de los entornos letrados de calidad que motiven, desarrollen y sostengan las prácticas, lo cual impacta en la política educativa, ya que obliga al Estado a proveer y mantener entornos que favorezcan el acceso a la información física y virtual.

Si estamos de acuerdo con la UNESCO, la alfabetización con calidad es un derecho humano fundamental porque constituye la base de muchos aprendizajes y permite transformar la vida cotidiana de las personas. La invención del lenguaje escrito transformó a la humanidad y organizó el conocimiento acumulado, pero al mismo tiempo ocasionó la discriminación de las personas que no pueden leer ni escribir o que lo hacen con poca eficiencia.

No podemos negar que los niños y jóvenes del momento actual tienen acceso al uso de teléfonos móviles, internet y otros aparatos tecnológicos, donde se introducen a una sociedad interconectada e informada. Son capaces de modificar la norma lingüística y escribir y leer textos breves, pero al mismo tiempo son incapaces de comprender textos de mayor complejidad para el aprendizaje escolar y tampoco pueden escribir un buen resumen o un ensayo argumentativo. Estamos frente a un reto en el sistema educativo nacional de adaptarnos a los nuevos entornos alfabéticos y tecnológicos sin descuidar las habilidades complejas de la lectura y la escritura.

La respuesta no puede ser maniquea. No podemos dejar de lado la inmediatez del texto corto en los diversos tipos de mensajes que circulan en los dispositivos electrónicos, pero eso no significa dejar de promover otro tipo de lectura y escritura de

mayor nivel de complejidad. Tampoco podemos pensar que es sólo un problema escolar, pues es un tema que rebasa los límites de la pedagogía y que se sustenta en los principios constitucionales de una educación de calidad, que no se reduce a la escuela. La escuela es sólo una institución pasajera en la vida de los ciudadanos, pues lo que realmente importa es que los estudiantes encuentren fuera de las aulas la utilidad de los aprendizajes; por ejemplo, el caso de la alfabetización conlleva la posibilidad de la libertad intelectual y el mejoramiento de las oportunidades laborales, de salud y de bienestar.

La capacidad que tiene un individuo de interactuar eficientemente con la lectura y la escritura impacta en su calidad de vida, en la independencia intelectual y en la toma de decisiones informadas, sobre todo en una sociedad global que produce cada vez más información. El principal valor de la alfabetización con calidad es la libertad, entendida como una condición del hombre

que se encuentra ante la posibilidad de ser autónomo para interpretar su circunstancia y actuar en consecuencia sin mitos ni creencias, sino con razonamientos y con capacidad para organizar su propio aprendizaje. Es necesario asegurar el aprendizaje para toda la vida y esto únicamente será posible con un sistema eficiente de educación básica y con la promoción de comunidades de aprendizaje crítico, científico y reflexivo.

Los individuos que no poseen estas destrezas quedan marginados, asunto violatorio a los derechos y garantías constitucionales. La UNESCO establece que nuestra comprensión del mundo está cada vez más mediada por la palabra escrita, tanto impresa como digital, por lo que deviene un requisito para la participación activa en la sociedad. Asimismo, este organismo reporta que para tener éxito en el mercado laboral se requieren habilidades específicas con el lenguaje escrito y la comunicación. Si una persona es incapaz de comprender o utilizar la información pertinente, se encuentra frente a una posibilidad restringida de su libertad para tomar decisiones fundamentales y, en consecuencia, no puede ser totalmente autónoma para interpretar su circunstancia y tampoco puede participar activamente en la acción colectiva; espera que otros dirijan sus respuestas. Ésta es una forma de sumisión disfrazada de protección (Peredo, 2009, p. 312). Es grave pensar que una persona esté marginada por el insuficiente manejo que tiene de la información. Es común observar que las personas menos instruidas o con menos capacidades se destinan al desempleo, al subempleo o a los trabajos más peligrosos, cuando no a la delincuencia. Su condición de marginación, además de material, es intelectual.

El individuo se constituye a sí mismo sólo bajo la auténtica posibilidad de pensar libremente y éste es un derecho irrenunciable. Es una obligación constitucional pasar de la letra a la garantía. Garantizar que niños y adolescentes se encuentren inmersos en ambientes letrados, que tengan acceso a la información, estén conectados al mundo a través de las nuevas tecnologías y que su entorno doméstico se amplíe.

El enfoque de calidad, en este caso, se refiere a centrar el proceso de la alfabetización en el estudiante lector/escritor que se desarrolla en todos los niveles educativos y que tiene el derecho de ser apoyado para que su competencia se extienda al aprendizaje extraescolar y a lo largo de la vida. Torres (2006, p. 2) afirma que para lograr una alfabetización auténtica se requieren cuatro fases:

- Educación básica de calidad para todos los niños y jóvenes poniendo un esfuerzo central en la lectura y la escritura
- Alfabetización universal para todos los jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar
- Un ambiente que estimule la lectura y la escritura a nivel local y nacional articulando medios y tecnologías
- Luchar contra la pobreza de manera estructural

Ahora bien, todo esto no puede lograrse sin una política que acompañe los esfuerzos para formar y capacitar a los profesores. Por una parte, el sistema de formación de profesores en México ha estado orientado más a la técnica que a la fundamentación teórica. Pero en el caso que nos ocupa consideramos indispensable que el profesor conozca el proceso cognitivo de la comprensión y producción de textos. Los resultados de las pruebas nacionales e internacionales, como ENLACE –prueba censal que aplica la Secretaría de Educación Pública–, las pruebas muestrales que aplica el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; las de PISA que aplica la OCDE en diferentes países, sirven de sustento para afirmar que la técnica pedagógica para la enseñanza de la lectura y la escritura ha fallado y se requieren nuevas explicaciones teóricas que posibiliten su transformación y adecuación en el aula.

Por otra parte, podemos suponer sin mucho riesgo a equivocarnos que muchos profesores acostumbran leer muy poco porque no gustan de la lectura y otros porque deben tener dos plazas para sostener el hogar y no tienen tiempo para prepararse en asuntos pedagógicos o disciplinares; están abrumados con la carga de su labor docente. Es menester, entonces, revisar y mejorar las condiciones laborales de los profesores y facilitar el autoaprendizaje. No podemos permitir la pobreza intelectual de los profesores, ya que, en muchas ocasiones, son ellos los primeros contactos que el niño tiene con el mundo de las letras; les corresponde acercar a los adolescentes al hábito de leer y escribir, y son ellos los que pueden estimular la necesidad de más información y gusto por la lectura.

Y aun así, el problema no puede reducirse a la escuela, es indispensable pensar en el ambiente letrado extraescolar y la inminente necesidad de la conectividad pública y gratuita. Por lo tanto, se requiere de políticas públicas sociales, económicas, culturales y lingüísticas que converjan en un mismo objetivo: formar ciudadanos libres intelectualmente. Se hace necesario contar

con espacios públicos de encuentro cultural que fomenten la lectura, las bibliotecas públicas, los encuentros literarios, el acercamiento de los resultados de la investigación a la comunidad a través de foros abiertos, el uso libre y gratuito del internet, centros informáticos que den asesoría para el acceso a la información que necesitan los ciudadanos.

En suma, hace falta que las diversas secretarías de estado involucradas en la mejora social, económica y cultural de los ciudadanos tengan programas articulados que apoyen a las escuelas en el fomento a la lectura y la escritura bajo la premisa de que así se desarrollaría una mejor competencia. No es posible la desarticulación de la escuela básica con las universidades, son éstas las que podrían mejorar la capacitación docente, llevar la investigación educativa al terreno de la práctica escolar y, desde luego, acercar a estudiantes y profesores al avance en las diversas disciplinas científicas inherentes a su función. La formación y actualización de profesores puede ser un área de acción universitaria que haga posible un giro a lo que hasta el momento se ha hecho desde las escuelas normales. Habrá que tener cuidado, por la experiencia mexicana, y considerar que no es suficiente proveer de equipos de cómputo si esto no se acompaña con programas educativos y culturales que impulsen el acceso a la información. La conjunción de instituciones, medios y nuevas prácticas podría dar mejores resultados.

El analfabetismo parental, la pobreza extrema, la baja calidad del profesorado y la infraestructura deprimida de escuelas, sobre todo las rurales y marginadas, son algunos de los problemas que enfrenta el Estado, y como hemos dicho líneas atrás, deben considerarse si se quiere mejorar la calidad educativa.

En entrevistas a jóvenes y estudiantes de secundaria, así como en trabajo etnográfico, hemos constatado que los estudiantes gustan de la lectura, pero fuera de los cánones de ésta para aprender y la de los clásicos de la literatura; se ingenian para bajar textos por internet y suscribirse a clubes de libros que responden a sus intereses y expectativas (Peredo, 2016). Incluso hemos comprobado que hay sitios electrónicos muy exitosos (*Wattpad*), donde los jóvenes escriben literatura para ser leída por sus pares. Esto hace suponer una ausencia en el tipo de motivaciones escolares y las tareas quizá poco estimulantes que requieren de un proceso profundo de reflexión para su transformación y adaptación.

Algunas propuestas y conclusiones

Sin duda, si la educación de calidad es hoy en día un derecho ciudadano y el Estado es el responsable de las garantías individuales, entonces debe cerciorarse que el egresado de la educación básica tenga desarrolladas las habilidades y competencias necesarias para la vida socialmente productiva, para el bienestar personal y para el logro de los objetivos individuales. Si la calidad tiene ahora carácter jurídico, deberán implementarse acciones que permitan a todos los mexicanos tener claridad de exactamente qué deben entender por este derecho. Por ejemplo, todos los padres de familia deberán tener información detallada de qué logros educativos deben alcanzar sus hijos en cada ciclo escolar y cómo dar evidencia de los aprendizajes alcanzados. Si bien, cada sujeto tiene características individuales y por lo tanto es difícil homogeneizar la calidad de los egresados, corresponde al Estado velar porque disminuyan las diferencias de condición social, económica, cultural, geográfica e incluso intelectual. Éstas deben ser niveladas de manera tal que puedan ser satisfechas las carencias con las que los niños y jóvenes ingresan al sistema educativo. Deberán desarrollarse todas las potencialidades individuales.

Podríamos pensar que el sistema escolar actual, hasta cierto punto, ha servido como mecanismo de control y contención de jóvenes, por lo que en un extremo podría decirse que se ha servido de ellos para perpetuar un sistema ideológico y contratar una cantidad importante de profesores creando una burocracia cada vez más densa. En este entorno debemos reflexionar acerca del sentido de calidad y educación que enarbola el texto constitucional. Si retomamos al alfabetismo como la posibilidad de desarrollo intelectual, cobra importancia vital la lectura y escritura críticas que eviten la reproducción del entorno enajenador y pasar a la lectura de la circunstancia personal y de la condición social de la que Freire tanto habló. La discusión sobre el concepto de calidad no será tan importante como el resultado que pueda lograrse en el desarrollo de niños y jóvenes, capaces de ejercer su libertad de manera crítica y responsable, a partir de una nueva realidad escolar.

Lo expuesto aquí puede abordarse desde diferentes dimensiones teóricas y metodológicas para un estudio profundo. Por ejemplo, puede analizarse desde la filosofía política el valor asignado al discurso ideológico en consonancia con el pedagógico. Podría tomarse la política educativa si se sitúa al Estado como regulador, empleador y determinante de las directrices del siste-

ma educativo en su conjunto y de la formación y actualización de los profesores, así como de la asignación de presupuestos para cada subsistema escolar. Desde la sociología podrían analizarse las reglas internas de funcionamiento de las escuelas, del impacto social, del capital cultural y económico que representan las credenciales escolares, y si se corresponde el perfil de egreso con una determinada forma de vida cotidiana. Incluso, podríamos proponer la transdisciplinariedad y la interdisciplinariedad para el estudio profundo de la multicitada calidad educativa.

Lo que no podemos –al menos los profesionales de la educación– es tomar decisiones improvisadas y adjudicar a la calidad educativa un valor desde el sentido común. Nuestro compromiso está en hacer tangible cada rasgo que caracterice una educación de calidad y, sobre todo, la de la alfabetización, ya que, como hemos sostenido, es un aprendizaje para la vida intelectual y productiva, así como para la recreación y las necesidades del espíritu. La habilidad lectora es base para el desarrollo de otras habilidades que se relacionan con el pensamiento abstracto, la resolución de problemas y, más que nada, para lograr un proceso de autoformación más allá del tránsito escolar.

Referencias

Fuentes Guevara, M. M. (ago/2008). Calidad de la educación, cap. 2. En *Variables actitudinales y motivacionales relacionadas con el logro matemático* (Tesis de Maestría). Universidad de las Américas Puebla. Recuperado el 22 de julio de 2016 de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mce/fuentes_g_mm/capitulo_2.html.

Melgar Adalid, M. (s/f). Reformas al Artículo 3º Constitucional. Recuperado el 19 de julio de 2016 de http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/204/10.pdf.

Navarro, M. A. (1998). *Lenguaje, ideología y administración educativa*. México: ANUIES.

Orozco Cruz, J. C., Olaya Toro, A. & Villate Duarte, V. (2009). ¿Calidad de la educación o educación de calidad? Una preocupación más allá del mercado. *Revista Iberoamericana de Educación*, (51). Recuperado el 22 de julio de 2016 de http://rieoei.org/rie51a08.pdf.

Peredo, A. & Peredo, C. (2009). Libertad y alfabetismo en sociedades industriales. En M. Suárez (coord.), *Voces para la libertad: reflexiones sobre la represión* (pp. 304-317). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Peredo, A. (2016). Lectura e información en ambientes de pobreza. *Revista Estudios Jaliscienses*.

Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación (26/feb/2013). Reformas al Artículo 3°. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. Recuperado el 21 de julio de 2016 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf.

Torres, R. (2006). Alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, (1). Recuperado el 20 de junio de 2016 de http://www.oei.es/alfabetizacion/AprendizajePermanenteESP.pdf.

UNESCO (1992). Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. Recuperado el 22 de junio de 2016 de http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000944/094450s.pdf.

_____ (2013). Alfabetización y educación. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe. Recuperado el 22 de junio de 2016 de http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002191/219157s.pdf.

El desafío del acceso a la educación superior

José Humberto González Reyes[1]

Este trabajo aborda uno de los retos que el derecho a la educación tiene en materia de acceso a la educación superior en nuestro país. Se presentan, en primera instancia, las referencias que el Artículo 3° contiene sobre educación superior y, posteriormente, se incluye un balance de la cobertura en dicho nivel educativo para demostrar las diferencias internas que existen entre las distintas entidades federativas. Aunado a esto, se exponen algunos elementos relacionados con el origen social, que influyen en el tránsito al nivel superior, y algunos planteamientos que buscan profundizar en la reflexión del mérito como único mecanismo de ingreso. Al final, se muestran una serie de consideraciones del derecho a la educación y el acceso a la educación superior, así como algunas reflexiones finales.

1 Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

El Artículo 3° y la educación superior

El derecho a la educación en general está estipulado en el Artículo 3º Constitucional; sin embargo, sólo la educación básica conformada por los niveles preescolar, primaria y secundaria, además de la educación media superior, quedan establecidos como responsabilidad inherente del Estado: federación, estados, Ciudad de México y municipios. Asimismo, estos niveles educativos tienen el carácter obligatorio, lo que implica que el Estado se encargará de garantizar el acceso a ellos y velará porque toda la educación que éste imparta sea gratuita. En este sentido, de acuerdo al mismo Artículo Constitucional, en su fracción v, el Estado sólo se encargará de promover y atender otros tipos y modalidades educativas necesarias para el desarrollo nacional, como es el caso de la educación superior:

> Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura (Constitución, 1917, Art. 3°).

En la fracción VII se reconoce el carácter autónomo de algunas instituciones de educación superior, a las cuales se les haya otorgado autonomía:

> 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. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (Constitución, 1917, Art. 3°).

Si bien existen otros párrafos que se relacionan indirectamente sobre el nivel superior, éstas son las únicas fracciones en las cuales la educación superior aparece referida explícitamente en el Artículo 3° Constitucional. No obstante, es importante señalar que al no ser un nivel obligatorio, el Estado únicamente tiene la responsabilidad de promover el nivel superior en sus distintas modalidades sin la obligación explícita de garantizar el acceso, como sucede con los niveles considerados obligatorios.

El acceso diferenciado a la educación superior

De acuerdo con datos de la Secretaría de Educación Pública (2016), en el ciclo escolar 2015-2016 había cerca de 3 millones 648 mil 945 estudiantes inscritos en alguna institución de educación superior en modalidad escolarizada, y 595 mil 456 en modalidad no escolarizada. Es decir, un total de 4 millones 244 mil 401 estudiantes de nivel superior en el sector público y privado. Una de las mediciones más utilizadas para determinar el acceso a la educación superior es la tasa bruta de cobertura (TBC). En términos simples, la TBC resulta de dividir la matrícula de educación superior de determinado ciclo escolar entre la población –estimada a mitad del año respectivo– de 18 a 22 años y multiplicada por cien para asignar el porcentaje que representa.

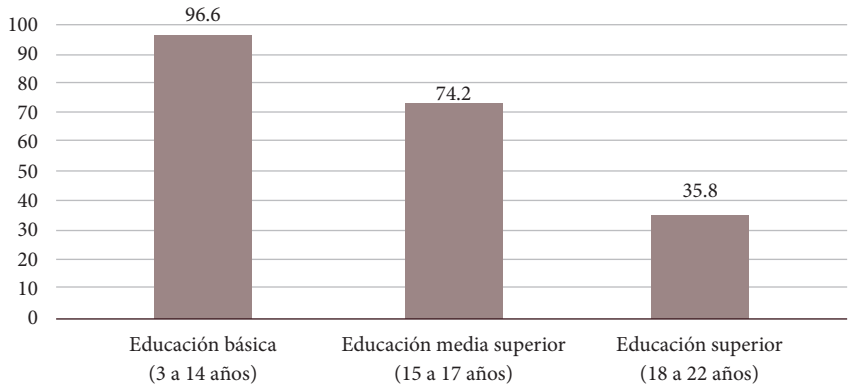
Es importante señalar que se elige el segmento de edad de 18 a 22 años porque se considera que es la edad normativa en la cual un joven debería estar cursando el nivel superior. Sin embargo, la TBC suele ser generosa en sus mediciones, pues considera el total de la matrícula inscrita, en la cual se incluyen personas menores a los 18 años y mayores a los 22 años, lo que genera un indicador más robusto. Por otro lado, la tasa neta de cobertura considera únicamente la matrícula de 18 a 22 años y permite establecer con mayor precisión cuántos jóvenes en edad de cursar la educación superior están incorporados a dicho nivel.[2] Por lo tanto, las cifras de cobertura que se presentan a lo largo de este texto están en términos de tasa bruta, ya que son las utilizadas en los informes oficiales en los cuales se basa este trabajo.

Una de las principales diferencias entre los distintos niveles educativos es el porcentaje de cobertura que presentan. Con base en los datos proporcio-

2 Para un ejemplo de la diferencia entre ambas mediciones, véase González (2015).

nados en el 4to. Informe de Gobierno 2015-2016 (Presidencia de la República, 2016), y como lo ilustra la Gráfica 1, la educación básica está cerca de alcanzar la universalización; la educación media superior se aproxima a alcanzar 80% de cobertura, estipulado como meta en el 2018 para la actual administración; en contraste, la educación superior es el nivel que cuenta con la cobertura más baja, con apenas 35.8%, y cuya meta para 2018 es alcanzar 40%, situación que se vislumbra complicada con el crecimiento de un punto porcentual anual que ha presentado desde 2012 (González, 2015).

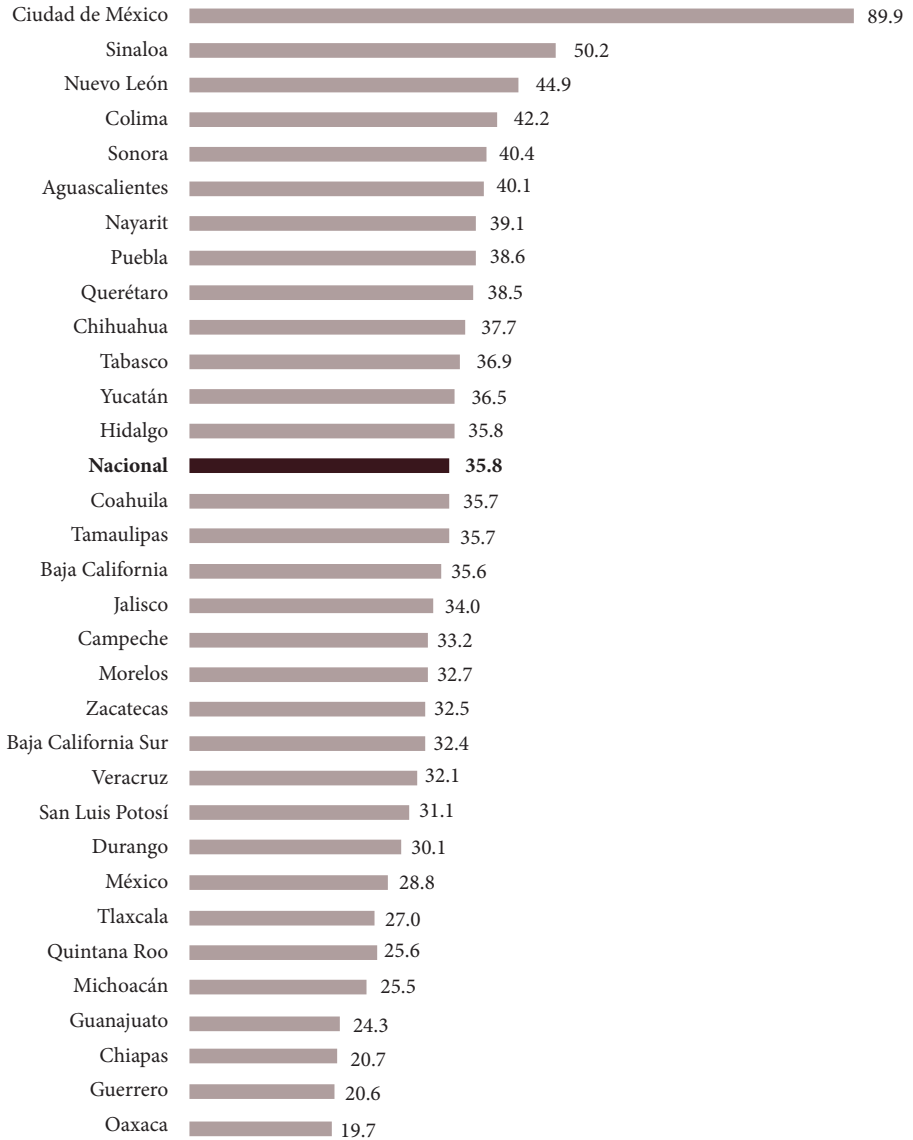
Gráfica 1. Cobertura nacional por niveles educativos en el ciclo escolar 2015-2016 (porcentaje)



Fuente: Presidencia de la República (2016). Elaboración propia.

Con la cobertura en educación superior anteriormente señalada, se implica que alrededor de tres de cada diez personas tienen acceso a la educación superior en nuestro país, un indicador muy alejado de otros países de la región, como Argentina, Brasil o Chile, quienes sus coberturas en este nivel educativo rebasan 60% (UNESCO, 2016). No obstante, como lo han demostrado Gil, Mendoza, Rodríguez & Pérez (2009), este porcentaje de cobertura no es homogéneo para todo el país y existen grandes brechas entre entidades federativas en lo que al acceso a la educación superior corresponde (Gráfica 2).

Gráfica 2. Cobertura en educación superior por entidad federativa en el ciclo escolar 2015-2016 (porcentaje)



Fuente: Presidencia de la República (2016). Elaboración propia. Considera modalidad escolarizada y no escolarizada. No incluye posgrado.

Es así que sólo 13 de las 32 entidades se encuentran por encima de la media nacional, es decir, menos de la mitad del total de los estados de la República; en este sentido, la Ciudad de México es la entidad que cuenta con la mayor cobertura en este nivel educativo, con 89.9%. Por el contrario, Oaxaca se coloca como el estado que posee la menor cobertura, con 19.7%, y pertenece al grupo de las 19 entidades que están por debajo del promedio nacional. De esta manera, quedan en evidencia las diferencias en cuanto a la cobertura de la educación superior en México que, incluso, suelen presentar enormes brechas; por ejemplo, la Ciudad de México que supera 4.5 veces lo alcanzado por Oaxaca. Ahora bien, dichas diferencias no son producto del azar y parecen estar asociadas, en buena medida, a factores como la desigualdad social que caracteriza a algunos estados del país. Por consiguiente, los últimos lugares de cobertura ocupados por Chiapas, Guerrero y Oaxaca corresponden también a las mismas entidades que cuentan con los mayores índices de pobreza (CONEVAL, 2015).

En consecuencia, cada una de estas entidades enfrenta sus propios retos en materia de acceso a la educación superior. Para cada una de estas regiones la oferta de educación tecnológica, intercultural o no escolarizada se ha erigido como una opción que busca incrementar el ingreso de un mayor número de personas a la educación superior, en algunos casos, sin la respuesta esperada. Esto debido a que, pese a un incremento en la cobertura, las oportunidades de acceso se encuentran segmentadas por las condiciones de origen social, como se demuestra en la siguiente sección (González & Caletti, 2015).

¿Quiénes ingresan a la educación superior?

En cuanto a investigaciones relacionadas con el tema del acceso a la educación superior se encuentra el trabajo de Marisol Silva (2012), quien señala que, aun con el avance experimentado en los últimos años, no se ha logrado beneficiar a los estratos de menores recursos; es decir, existe un acceso diferenciado en función del nivel socioeconómico de los aspirantes y una distribución inequitativa de las oportunidades educativas. Lo anterior se confirma en el estudio realizado por Guzmán & Serrano (2011), donde se analizan las características socioeconómicas y culturales de los jóvenes que ingresan a la Universidad Nacional Autónoma de México, pues demuestra que son los de las clases más

favorecidas quienes gozan de mayores posibilidades de ser seleccionados. En un ejercicio similar, Rodríguez & Márquez (2011) indican que en el nivel superior se presentan las condiciones más desiguales de acceso, principalmente, en función del nivel de ingresos.

Aunado a las limitadas opciones educativas en estas regiones, los pocos lugares disponibles en las instituciones de educación superior son aprovechados de manera diferenciada por los distintos sectores socioeconómicos. Así, en aquellas regiones y niveles donde la cobertura es menor, los sectores con mayores ingresos contarán con mayores oportunidades de acceder a la educación superior, fenómeno denominado por Patricio Solís (2014a) como la hipótesis de desigualdad vinculada a la cobertura:

> Esta hipótesis se sustenta en la idea de que en un régimen de estratificación social en el que no existen mecanismos compensatorios de asignación de oportunidades y las tasas de absorción son bajas, los lugares educativos disponibles son escasos, lo que activa una suerte de "acaparamiento de oportunidades" por parte de los estratos sociales más privilegiados, generando alta desigualdad de oportunidades. En estas condiciones, la desigualdad sólo se reduciría en la medida en que aumente la cobertura de cada nivel educativo lo suficiente como para rebasar la demanda de los sectores privilegiados, propiciando así, "por goteo", una ampliación de las oportunidades para los sectores sociales bajos (p. 73).

Solís (2014b) también analiza la cobertura en educación superior por estratos socioeconómicos, lo cual nos permite identificar que, pese a un incremento en los indicadores de cobertura en educación superior, los estratos socioeconómicos altos son quienes logran posicionar una buena parte de sus miembros en la educación terciaria. A manera de ejemplo, muestra que la cohorte cuya fecha de nacimiento se sitúa entre 1951 y 1953 –que tenían 18 años a inicios de la década de 1970 cuando se alcanzó una cobertura de 14.5%– experimentó una alta desigualdad en el acceso a la educación superior, pues sólo 4% provenía del estrato bajo, frente a 31.1% que provenía del estrato alto; en las cohortes posteriores, las proporciones desiguales se mantienen, incluso, la brecha educativa entre el estrato alto y el bajo se incrementa pese a que la cobertura en educación superior se estimaba en 25.9% (Tabla 1).

Tabla 1. Indicadores de cobertura en la educación superior, por cohorte de nacimiento y estrato socioeconómico de la familia de origen

Estrato	1951-1953	1966-1968	1978-1980
Alto	31.1	39.5	54.7
Medio	9.5	15.1	16.0
Bajo	4.0	4.6	7.4
Cobertura nacional de ES	14.5	19.3	25.9

Fuente: Solís (2014b).

Esto significa que un aumento de la cobertura no está necesariamente vinculado con un acceso equitativo, por lo menos en cuanto a la inclusión de los sectores menos favorecidos. Lo anterior corrobora que las brechas educativas entre los niveles socioeconómicos y una alta credencialización de los deciles con mayores ingresos son características de las desigualdades en el nivel superior del sistema educativo mexicano (Bracho, 2002; CEEY, 2012; Acosta, 2014). Por otra parte, aunque las instituciones de educación superior sean públicas, algunas de ellas cobran significativas cuotas, lo que va en detrimento de la equidad en el acceso en aquellas entidades con mayor pobreza. Por consiguiente, el monto que destinan las familias a la educación es variable de acuerdo al nivel socioeconómico al que pertenezcan.

Márquez (2012) identifica que los deciles de menores ingresos de la población mexicana destinan entre 5 y 7% de su ingreso económico a servicios y artículos educativos, en contraste con 64% que destina el decil más alto. En números absolutos, esto significa que el decil I de ingresos destinaba, en 2010, mil 460 pesos en servicios educativos, y el decil X, el de mayores ingresos, 14 mil 680 pesos a este mismo rubro. Deben agregarse también los denominados "costos ocultos" de la educación, como pagos por credencialización, trámites internos, etc. Sin embargo, hay que tomar en cuenta el hecho de que "el esfuerzo de los que menos recursos tienen es mucho mayor, pues supone que el monto que destinan a la educación compite con otros aspectos básicos, como son el cuidado de la salud, la vivienda o el vestido" (p. 191).

Por tanto, en el acceso a la educación superior no sólo intervienen factores estructurales asociados al sistema educativo y una limitada oferta, sino

también elementos relacionados con el origen social de las personas que desean ingresar a la educación superior. Ante un acceso limitado, la distribución de los lugares no es equitativa y son los sectores menos favorecidos quienes quedan al margen del nivel superior.

El mérito como criterio de acceso

En materia de derecho internacional, el acceso a la educación superior es abordado por distintos documentos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 26, párrafo 1, señala:

> Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos (ONU, 1948).

Por otra parte, en la Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés, 1998) indica en su artículo 3, referente a la igualdad en el acceso, lo siguiente:

> a) De conformidad con el párrafo 1 del Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente. En consecuencia, en el acceso a la educación superior no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en incapacidades físicas.
>
> c) Por consiguiente, el rápido y amplio incremento de la demanda de educación superior exige, cuando proceda, que en toda política de acceso a la

> misma se dé preferencia al planteamiento basado en los méritos, tal como se ha definido en el Artículo 3 […].

El debate que surge de lo anterior es el mérito como un criterio de ingreso a la educación superior que se encuentra sólidamente arraigado en el imaginario social; sin embargo, se pasa por alto que los méritos tienen su base en los logros que dependen de las oportunidades a las cuales tengan acceso las personas. En este sentido, el mérito es socialmente construido y los criterios que los constituyen varían de acuerdo a las relaciones de poder (Rivera, 2015). Como se ha señalado, las oportunidades que conforman los méritos no son iguales en todas las regiones de nuestro país ni las mismas para todas las personas. No debe omitirse que también estas oportunidades educativas que constituyen los méritos están fuertemente influidas por las capacidades y aptitudes que adquieren a lo largo de su trayectoria académica. Lo anterior representa un problema en un sistema educativo donde existe una calidad diferenciada no sólo entre instituciones públicas y particulares, sino incluso entre aquéllas públicas que se encuentran ubicadas en contextos sociales desiguales.

¿El derecho a la educación superior?

Otra discusión en torno al acceso a la educación superior es si existe un derecho a la misma al tratarse de un nivel que no es obligatorio. Uno de los trabajos más reconocidos que abordan esta discusión es el de Madrazo & Beller (1995), donde realizan una revisión de las distintas leyes y acuerdos nacionales e internacionales sobre el derecho a la educación en general y su relación con un derecho a la educación superior. Entre sus conclusiones destacan:

> e) La educación superior no tiene carácter obligatorio conforme a nuestro texto constitucional a los respectivos instrumentos internacionales. Por tanto, no existe un derecho público que pueda oponerse al Estado para que le otorgue el ingreso a la educación superior a todo interesado, sino que el ingreso está sujeto a las capacidades y a los méritos personales, como la disponibilidad de los recursos públicos. En este nivel de enseñanza, la participación del Estado se dirigirá principalmente a promover su generalización en todas las modalidades;

> f) En el caso de la educación […] superior, se hace patente el derecho a la educación superior y derecho de acceso a los niveles educativos. El derecho a la educación se limita en función de los méritos respectivos de los aspirantes, aunque entonces se debe garantizar la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo. No debe confundirse el derecho a la educación con el derecho al ingreso a las instituciones de educación media y profesional (p. 24).

Para Madrazo & Beller (1995), el derecho a la educación superior está supeditado a la obligatoriedad de los distintos niveles educativos y agregan que este derecho no debe confundirse con el derecho de ingreso a las instituciones de educación superior. No obstante, en este trabajo se asume la posición de que el derecho a la educación está estrechamente relacionado con el acceso a las instituciones educativas, pues en la medida que una persona no pueda ingresar a la institución de su preferencia, ya sea por méritos o por limitaciones estructurales, se estará mermando el interés supremo del derecho a la educación de las personas:

> El cumplimiento progresivo del derecho humano a la educación superior está supeditado en gran medida, desafortunadamente, a las condiciones de cada Estado; sin embargo, no es sólo una aspiración, y el Estado y la sociedad están llamados a garantizar el disfrute pleno de ese derecho.
>
> El derecho a la educación superior es la tendencia universal; sin embargo, puede suceder que las condiciones de cada país, en principio, sólo den lugar a garantizar el llamado "derecho de acceso a la educación superior"; no obstante, el Estado deberá reforzar sus esquemas internos para hacer eficaz este derecho (Quintero, 2009, p. 315).

Por lo tanto, corresponde al Estado garantizar las condiciones que generen un acceso equitativo al nivel superior de manera efectiva para que se asegure el derecho a la educación y, en ese sentido, hacer del acceso a la educación superior un derecho progresivo, como ocurrió con la obligatoriedad de la educación media superior en nuestro país, la obligatoriedad no ha resuelto el problema de la cobertura en el nivel medio, sí permitiría conminar al Estado a establecer las condiciones adecuadas que impliquen, por ejemplo, cambios

en los criterios de admisión orientados hacia un acceso efectivo y equitativo al nivel superior, como lo han demostrado algunas investigaciones al respecto (Bobadilla, Huerta & Larqué, 2007; De Garay & Sánchez, 2011).

Reflexiones finales

Como se ha señalado, el Artículo 3° Constitucional indica que la única responsabilidad del Estado, entidades federativas y municipios es la atención y promoción del nivel superior en todas sus modalidades, pero hasta ahora los esfuerzos por promover este nivel educativo no han redundado en un incremento del acceso a la educación superior. Muestra de ello es la baja cobertura de la educación terciaria con respecto a los niveles básico y medio superior. Aunado a este limitado acceso, las desigualdades que permean en las diferentes entidades del país agravan este problema, ya que más de la mitad de las entidades federativas no rebasa la media nacional de 35.8%, lo que coloca al problema del acceso a la educación superior como un desafío importante en materia educativa a nivel nacional. No sólo los problemas estructurales propios del sistema educativo complican esta situación, debido a que se agregan otros factores externos relacionados con las condiciones sociales de los aspirantes provenientes de los sectores menos favorecidos, para quienes las oportunidades de acceso al nivel superior se ven acotadas.

El aumento de la cobertura en el nivel superior, además de ser modesto, ha sido desigual y continúa beneficiando a los sectores socioeconómicamente aventajados. Resulta conveniente indicar que, en vías de enfrentar el reto que supone el acceso a la educación superior en México, el sector público debe ocupar un lugar preponderante en la solución de este desafío, principalmente por medio de la creación de universidades públicas y autónomas. En relación con lo anterior, el acceso a la educación superior subordinado al ingreso con base en los méritos tampoco es un criterio que resulte equitativo, pues como aquí se menciona, el mérito tiene fuerte influencia de las condiciones sociales de origen. Por último, este trabajo coincide con las posiciones de hacer del acceso a la educación superior un derecho progresivo, como se ha hecho con los otros niveles educativos, y considera que el acceso limitado a la educación superior va en detrimento del derecho a la educación de las personas.

Referencias

Acosta Silva, A. (2014). El futuro de la educación superior en México. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, *5*(13). Recuperado el 7 de octubre de 2014 de http://ries.universia.net/index.php/ries/article/viewArticle/415.

Bobadilla, J., Huerta, G. & Larqué, M. (2007). El Ingreso a la universidad: ¿azar o mérito? IX Congreso de Investigación Educativa. Mérida, Yucatán, COMIE-UADY. Recuperado el 19 de julio de 2016 de http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at13/PRE1177882942.pdf.

Bracho, T. (2002). Desigualdad social y educación en México. Una perspectiva sociológica. *Educar*, *29*, 31-54. Recuperado el 20 de julio de 2016 de http://ddd.uab.cat/pub/educar/0211819Xn29p31.pdf.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) (2012). *Movilidad social en México 2013. Imagina tu futuro*. México: CEEY.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015). Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. Recuperado el 28 de agosto de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperado el 28 de agosto de 2016 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm.

De Garay, A. & Sánchez, R. (2011). La modificación de la política de admisión en la UAM: su impacto en el perfil de los estudiantes en la Unidad Azcapotzalco. Un primer acercamiento. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *16*(50), 885-917. Recuperado el 18 de julio de 2016 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662011000300010

Gil, M., Mendoza, R., Rodríguez, R. & Pérez, M. (2009). *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. México: ANUIES.

González, H. (25/nov/2015). Cobertura en educación superior: de los compromisos a la realidad. *Distancia por tiempos*. Blog de educación de la revista *Nexos*. Recuperado el 28 de septiembre de 2016 de http://educacion.nexos.com.mx/?p=94.

González, H. & Caletti, Y. (2015). Educación superior a distancia: tendencias y viejos desafíos. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional de Innovación Educativa. Universidad Veracruzana, Veracruz, México.

Guzmán Gómez, C. & Serrano Sánchez, O. (ene-mar/2011). Las puertas del ingreso a la educación superior: el caso del concurso de selección a la licenciatura de la UNAM. *Revista de la Educación Superior*, *40*(157), 31-53. Recuperado el 2 de diciembre de 2014 de http://publicaciones.anuies.mx/revista/157/1/2/es/las-puertas-del-ingreso-a-la-educacion-superior-el-caso-del-concurso.

Madrazo, J. & Beller, W. (ago/1995). Consideraciones sobre el derecho a la educación y la educación superior en México, desde la perspectiva de los derechos humanos. *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, *61*, 19-31. Recuperado el 1 de septiembre de 2016 de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetas/61.pdf.

Márquez, A. (2012). El costo de estudiar en México. *Perfiles Educativos*, *34*(136), 190-194. Recuperado el 7 de octubre de 2014 de http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/CreditosEducativosEnMexicoNo.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado el 26 de septiembre de 2016 de http://www.un.org/es/documents/udhr/.

Presidencia de la República (2016). 4to. Informe de Gobierno 2015-2016. Recuperado el 3 de septiembre de 2016 de http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/.

Quintero, C. (2009). El derecho humano a la educación y el servicio público de la educación superior en México. En Cienfuegos, D. y Rodríguez, L. (Coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*. México: UNAM.

Rivera, L. (2015). *Pedigree: How Elite Students Get Elite Jobs*. United Kingdom: Princeton University Press.

Rodríguez, R. & Márquez, A. (2011). Las políticas de acceso a la educación superior en la primera década del siglo XXI: entre el universalismo y la focalización. *Memorias del* XI Congreso Nacional de Investigación Educativa. México D.F., México, COMIE.

Secretaría de Educación Pública (2016). Principales cifras del sistema educativo nacional, 2015-2016. Cifras preliminares. Recuperado el 11 de septiembre de 2016 de http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadis-

tica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo_preliminar.pdf.

Silva Laya, M. (2012). Equidad en la educación superior en México: la necesidad de un nuevo concepto y nuevas políticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, *20*(4), 2-28. Recuperado el 2 de diciembre de 2014 de http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/965.

Solís, P. (2014a). Desigualdad social y efectos institucionales en las transiciones educativas. En Blanco, E., Solís, P. y Robles, H. (Coords.), *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México* (pp. 71-106). México: INEE/El Colegio de México.

_____ (2014b). Mayor matrícula universitaria, ¿mayor equidad social? *Educación Futura*. Recuperado el 2 de octubre de 2016 de http://www.educacionfutura.org/mayor-matricula-universitaria-mayor-equidad-social/.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (1998). Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción (1998). Recuperado el 29 de septiembre de 2016 de http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm.

_____ (2016). Institute for Statistics. Recuperado el 17 de agosto de 2016 de http://data.uis.unesco.org/.



Derecho a la educación: menores migrantes de retorno

Gloria Ciria Valdéz Gardea[1]

Introducción

Uno de los asuntos públicos en educación que requiere de mayor atención por las políticas actuales son los desafíos que niños, niñas y adolescentes de retorno enfrentan para tener acceso a la educación pública en México. Desde 2007, aproximadamente más de medio millón de menores de edad procedentes de Estados Unidos han ingresado al país voluntariamente o no con sus familias o partes de éstas. Muchos de estos menores no hablan ni escriben español y nunca habían pisado suelo mexicano, una gran cantidad nacieron en el vecino país y llegan emocionalmente devastados por la separación familiar ahora de norte a sur. Esta situación toma relevancia ante el triunfo de Donald Trump como presidente de EE. UU., quien abiertamente anunció

1 El Colegio de Sonora.

en campaña deportaciones y agudizar la política antiinmigrante. La región del noroeste de México ocupa un lugar importante para el retorno de estos menores en Sonora; por ejemplo, desde 2007 a la fecha han llegado aproximadamente 20,000 menores migrantes procedentes del estado de Arizona.

Este trabajo tiene como objetivo visibilizar al menor migrante de retorno como un actor importante en el presente educativo mexicano de la región fronteriza. Con un enfoque antropológico teórico y metodológico, describiremos a los actores que componen este presente educativo: menores de retorno. ¿Quiénes son?, ¿de dónde vienen?, ¿cuál es el contexto social, económico y político que originó su retorno?, ¿que traen de allá?, ¿cuáles son sus habilidades?, ¿cuáles son los factores que obstaculizan el derecho humano a la educación como establecido en el Artículo 3° Constitucional?

Estudios recientes han documentado las dificultades que los menores migrantes y sus familias enfrentan para incorporarse o reincorporarse al sistema educativo público mexicano, enfatizando la poca visibilidad que los menores tienen en el aula. Por lo anterior, para conocer a los actores del retorno, con ayuda de una entrevista semiestructurada, analizaremos las *trayectorias académicas* (Zúñiga, 2008) de 49 menores migrantes de retorno en 34 escuelas públicas de educación básica de Hermosillo, en el estado de Sonora.

Asumimos que las experiencias de las trayectorias educativas de los menores migrantes de retorno son importantes para conocer las características socioculturales y académicas bajo las cuales retornan. A través de las narraciones de los menores es posible identificar los patrones de vida, cultura y habilidades académicas que los niños poseen, tales como lugares de crianza, origen de los padres, tipo de familia, años cursados en Estados Unidos, periodos en los cuales llegan a las escuelas, nivel de lenguaje, habilidades sociales y tecnológicas, hábitos de estudio, entre otras. Se entrevistaron también a los 34 directores de las escuelas visitadas para conocer su percepción sobre el proceso administrativo de inscripción y la capacitación que debieran tener para la atención de estos menores.

El eje articulador de este trabajo, con enfoque metodológico desde la antropología, consistirá en las especificidades del contexto regional fronterizo, las condiciones escolares violentadas por la política antiinmigrante y la crisis económica, las características socioculturales de los menores y las trayectorias académicas con las que retornan. Lo anterior enmarcado en el contexto de la globalización que define el presente educativo vivido en las aulas de las

escuelas primarias públicas del noroeste de México, el cual pone en jaque el derecho humano a la educación como establecido en nuestra Constitución. El presente educativo de Sonora será analizado con base en la relación regional-fronteriza que los actores en este presente guardan con la región y con las fuerzas globales que han impulsado su retorno. El regreso no ha sido un proceso lineal ni homogéneo, sino todo lo contrario. El retorno al que nosotros nos referimos es un proceso familiar, activo, heterogéneo, que puede ser analizado como un *continuum* en el proceso de la migración internacional.

Movilización y retorno de menores: derecho educativo

La participación de niños y menores de edad en la migración internacional es uno de los fenómenos más importantes en la actualidad. Esta situación no sólo se presenta en la frontera entre México y Estados Unidos, sino que es un fenómeno mundial. La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) reporta que más de 40 mil menores migrantes sin acompañamiento pidieron asilo en Alemania durante 2015, los menores eran procedentes de Siria, Afganistán e Irak. La OIM también comenta que en lo que va de 2016 cerca de 2,500 migrantes se encuentran en Costa Rica, muchos de ellos niños y menores de edad procedentes de Centroamérica. Ante ello, el gobierno de Estados Unidos ha anunciado un acuerdo con Costa Rica para que se les ofrezca protección temporal a las personas que huyen de la violencia y la pobreza (*La Jornada*, 17/agosto).

Los menores migrantes son en la actualidad los actores contemporáneos de la migración internacional. El hecho que un niño o menor de edad migre, acompañado o no, enuncia un mensaje político y social de cómo la desigualdad, pobreza, inseguridad y escasas oportunidades para los adolescentes de salir adelante han afectado al futuro de la sociedad. Al visibilizar al menor migrante como partícipe de la migración internacional y no sólo como acompañante pasivo, lo hacemos sujeto de derecho. La llegada de menores a países de destino representa un desafío educativo para los países receptores. En el caso de México, que es el tema que nos ocupa en este artículo, los desafíos son varios y tienen que ver con la carencia de un programa integral que los transite a su nuevo entorno educativo.

La directora general de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Reyna Torres Mendivil, comenta que

según los datos más recientes, en el ciclo escolar 2013-2014, 307 mil niños de origen extranjero se inscribieron en planteles de educación básica en México, de los cuales 289 mil 727 nacieron en Estados Unidos de padres mexicanos. El resto proviene de Canadá (mil 507), Centroamérica y el Caribe (5 mil 225), Sudamérica (4 mil 870), Asia (mil 731), Europa (3 mil 687), África (181) y Oceanía (197). De ellos, 69 mil 945 cursan el nivel preescolar, 189 mil 135 van en primaria y 48 mil 45 en secundaria, aunque hay muchos otros menores no registrados por diversas causas, lo que eleva el número de niños que demandan ser atendidos educativamente, calculando aproximadamente 500 mil menores migrantes de retorno.

Los estudios sobre alumnos migrantes y su incorporación a las aulas (Sánchez, 2008; Suárez-Orozco & Suárez-Orozco, 2001; Suárez-Orozco & Qin-Hillard, 2004; Zúñiga, 2008; Zúñiga, Hamann & Sánchez, 2008; Loya, 2013; Mónica Suárez, 2014) han desarrollado perspectivas multidisciplinarias con la finalidad de exponer la situación que representa –tanto para el estado, las instituciones educativas y la familia que retorna– la llegada de niños y niñas con experiencia educativa en otro país. La inclusión y permanencia de esta población es actualmente un reto importante que enfrenta el sistema educativo en México, principalmente en las regiones fronterizas como Sonora, Nuevo León, Sinaloa, Chihuahua y Baja California. Los retos a los que se enfrentan son lingüísticos, culturales, académicos y de socialización, además, retos ideológicos, éticos, de nacionalismo, entre otros (Coe *et al*., 2011). Como lo expresa Adrián, un joven de 12 años, de tez blanca, alto, pelo castaño, nacido en Phoenix, Arizona, de padres sonorenses, quienes, debido a que "las cosas se ponían más peligrosas por la migra, mis papás siempre estaban preocupados buscando por dónde manejar y que no estuviera la migra", regresaron a Hermosillo en 2014: "me movieron a la escuela primaria Club de Leones y llegué con la mente *revolvida*", comentó con una leve sonrisa dibujada en su rostro.

Muchos de estos niños iniciaron su escolaridad en los países de origen e ingresaron a los países de recepción, para después regresar al país de origen. Otros nacieron en los países receptores y, voluntariamente o no, deben regresar al país de origen de sus padres. Las fracturas causadas por la migración internacional son muchas, y más para los niños que ingresaron al país de destino sin documentación, en un proceso difícil y peligroso; para los niños que sufren las deportaciones de sus padres o alguno de ellos, y para los menores que enfrentan la separación de sus familias, ya sea en el país de origen o de destino:

> mi papá se vino primero a Hermosillo –continúa Adrián–, mi mamá y yo nos quedamos en Phoenix esperando a que saliera de la escuela; duré cuatro meses sin ver a mi papá. Era un poco difícil para mi mamá; ella trabajaba limpiando casas para mantenernos.

De acuerdo con un estudio del Instituto de las Mujeres en Migración (IMUMI), además de los problemas que implican insertarse en el ámbito escolar sin hablar español, uno de los retos que manifiestan las familias transnacionales que viven entre Estados Unidos y México es la inscripción, continuación o acceso a beneficios en el sistema educativo mexicano para sus hijos. De acuerdo con las normas de la Secretaría de Educación Pública (SEP), las niñas, niños y adolescentes pueden inscribirse a la escuela incluso sin presentar todos los documentos requeridos. No obstante, la inscripción es temporal y condicionada hasta la entrega de todos los documentos solicitados, aunque algunas escuelas del país no permiten la inscripción de estos menores por falta de conocimiento de las normas. Asimismo, hay padres mexicanos que no han podido solicitar en el registro civil las actas de nacimiento de sus hijos con el fin de obtener la doble nacionalidad e inscribirlos en la escuela como mexicanos.

En entrevista con *La Jornada*, Torres Mendivil señaló que el tema educativo, así como el acceso a servicios públicos para la población mexicana de retorno, ha tomado relevancia debido a que en los pasados seis años han sido deportados un promedio anual de 275 mil mexicanos, a quienes se suman los connacionales que regresan de forma voluntaria. Datos del IMUMI destacan que en todas las entidades del país, incluso en la Ciudad de México, existen alumnos en contextos migratorios inscritos en educación básica; Chihuahua aparece a la cabeza, con más alumnos en esta situación (39 mil 349), y Campeche (con apenas 568).

En este marco, las preguntas que surgen son: ¿está el sistema educativo mexicano listo para recibir y atender la demanda de estos niños y jóvenes?, ¿se cumple cabalmente el derecho a la educación como prescrito en el Artículo 3° Constitucional?, ¿cuáles son los factores que vulneran ese derecho? Así, en el Artículo 3° de la Constitución mexicana se establece que:

> […] toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado, Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y

> secundaria conforman la educación básica; y esta y la media superior serán obligatorias. (Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016).

En el mismo Artículo se lee:

> 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 directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. (Adicionado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013).

Sobre el derecho a la educación primaria, en un reciente foro organizado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Adolfo Gilly, subrayó que la educación primaria y secundaria para toda la población es una "misión del Estado y una obligación para quienes gobiernan". Sin embargo, investigaciones recientes muestran los obstáculos administrativos y curriculares que los menores migrantes y sus familias enfrentan al intentar ingresar al sistema educativo mexicano que impiden la práctica de su derecho a la educación, de la letra a la garantía efectiva.

Al respecto, Víctor Zúñiga (2008) plantea que en esta época de globalización se ha olvidado la importancia del sentido inclusivo de las escuelas mexicanas, ahora cuando las exigencias educativas, sociales y culturales son cada vez mayores. Un ejemplo no único son las necesidades que presentan los menores migrantes de retorno en el estado de Sonora, quienes han vivido una gran parte de sus trayectorias escolares en un país con características diferentes a las que se presentan en el escenario educativo de México. Otras investigaciones argumentan que los obstáculos educativos que los menores y sus familias enfrentan al llegar a nuestro país tienen que ver con el diseño de las escuelas, las cuales están modeladas como instrumentos del Estado/nación y, en algunos sistemas escolares, responden a las historias e intereses locales.

Los niños migrantes internacionales transitan de una nación a otra y, en consecuencia, de un sistema escolar a otro, por lo que sus experiencias son ignoradas por el sistema escolar, que responde a criterios nacionales (Zúñiga & Hamann, 2008). Por ejemplo Zúñiga & Vivas-Romero (2015) argumentan

que los niños y adolescentes que inician su escolaridad en el país de origen y luego la continúan en el país de destino, para luego tener que regresar al país de origen, reingresan al sistema educativo de manera desventajosa, repitiendo años escolares, al perder periodos completos, y donde no son bienvenidos. Así, Mario, un menor procedente de Tucson, Arizona, dice: "cuando llegué a Hermosillo sabía mucho inglés y como no sabía español me hicieron repetir año para ponerme al corriente con los niños de aquí".

Otros estudios (Valdéz Gardea, 2011, 2013, 2015) han mostrado que los principales desafíos que los menores y sus familias tienen al llegar están relacionados con los obstáculos en el proceso administrativo de inscripción y en la carencia de un programa integral que capacite a los docentes y visibilice su condición. Lo anterior va en detrimento al derecho constitucional que tienen de acceder eficazmente a la educación.

Contexto político-económico en Estados Unidos para retornar

Los niños y jóvenes migrantes enfrentan severas normas para su permanencia en el país y en las aulas americanas; por ejemplo, las recientes leyes migratorias aprobadas en el estado de Arizona, como la Ley SB1070, que permite a los agentes de la policía estatal revisar y supervisar el estatus migratorio de personas aparentemente sospechosas; y la Ley HB2281, que censura los libros de texto y programas educativos mexicoamericanos, así como eliminar el Programa de estudios étnicos de Tucson. Por otra parte, en el estado de Alabama, la Ley HB56 exige a las escuelas estadounidenses revisar el estado migratorio de sus estudiantes y exigirles actas de nacimiento para comprobar su nacionalización; autoridades estatales hostigan a padres de familia y menores durante su camino a las escuelas con el objeto de solicitar sus papeles y deportarlos. Esta ley también obliga a los directores escolares a recopilar datos de las condiciones migratorias de los alumnos matriculados para presentarlos en la Junta de Educación del Estado y solicitar su deportación o suspensión (Catalano, 2013). Cientos de menores y familias migrantes viven momentos de miedo y preocupación ante esos escenarios, lo que aumenta la incertidumbre que ha influido en la decisión de retornar a México.

Investigaciones recientes sobre migración internacional (Alarcón *et al*., 2008) discuten si el retorno masivo de migrantes es producto de la crisis eco-

nómica y la política antiinmigrante de Estados Unidos, y cómo este entorno ha afectado a las familias, independientemente si éstas se ubican en el estatus de indocumentado o son familias residentes de varias décadas. Lo que es certero es que desde 1990 el conjunto de leyes antiinmigrantes aprobadas en algunos estados del vecino país han creado incertidumbre económica e inestabilidad social en las familias mexicanas con estatus mixto, y más aún en las familias sin documentos formales para residir en ese país. Una de estas leyes migratorias es la decretada en los años noventa con la "Operación Hold the Line" en Texas, seguida por la "Operación Gatekeeper" en California, y la "Operación Safeguard" en Arizona. En el 2008 entró en vigor la Ley HB2779, "Legal Arizona Worker Act" en Arizona, la cual obliga a los empleadores a verificar si sus trabajadores están autorizados a trabajar de forma legal en los Estados Unidos. En ese mismo año se realizó una modificación a la Ley HB2745 para otorgar las licencias a los negocios establecidos en el estado, siendo requisito indispensable comprobar la residencia legal en Estados Unidos.

El estado de Sonora, históricamente frontera y corredor que comparte cerca de 600 km con Estados Unidos, tiene un rol importante en la migración internacional. Presumimos que el retorno en Sonora está enmarcado por la intensidad y reciprocidad de los lazos con los migrantes y sus comunidades de orígenes, quienes apoyan y solventan económicamente en muchos casos el regreso a este estado. Lo anterior es muy interesante cuando se observa que 85% de los menores migrantes de retorno a Sonora proceden de Arizona, todos con redes familiares en este estado, quienes han facilitado su llegada. Cuando las familias regresan voluntariamente o no, los menores se enfrentan a desafíos importantes, mismos que se enmarcan en los retos que el ambiente y las instituciones les imponen en lo social y cultural, como veremos en las siguientes páginas.

Proceso de inscripción y capacitación: retos educativos

Desde 2007 hasta 2014 los datos del Sistema de Información, Control y Registro Escolar de la Secretaría de Educación y Cultura del estado de Sonora (SICRES) indican que aproximadamente 20 mil niños han sido inscritos en el sistema público de educación básica y media superior, la mayoría procedentes del estado de Arizona. Los datos del número de menores retornados son

aproximados, ya que el SICRES no monitorea ni actualiza con frecuencia a los menores que se integran o desertan en las escuelas (Ruiz & Valdéz, 2011). En estudios previos se han registrado casos de menores que no formalizan su adscripción al sistema por la falta de documentación, y otros son inscritos en las escuelas sin registrarse oficialmente en la base de datos del SICRES (Ruiz & Valdéz, 2011). Durante el segundo semestre de 2015 nos dimos a la tarea de visitar 34 primarias públicas de la ciudad de Hermosillo, municipio con mayor presencia de estudiantes migrantes de retorno según el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM).[2]

Tabla 1. Municipios receptores de estudiantes migrantes, ciclo escolar 2014-2015

Municipio	Alumnos totales (nivel primaria y secundaria)	Alumnos nivel primaria	Alumnos primaria pública
Hermosillo	115	98	58
Nogales	87	82	
SLRC	80	75	
Cajeme	52	51	
Agua Prieta	42	30	
Puerto Peñasco	29	29	
Magdalena	20	17	
Caborca	18	17	
Otros	133	120	
Total	**576**	**519**	

Fuente: elaboración propia con base en las listas del PROBEM (2015).

La Tabla 1 muestra que el municipio de Hermosillo es el que tiene más población de estudiantes migrantes de retorno, y el nivel educativo de mayor presencia es la primaria. Éstas fueron las variables que se utilizaron para seleccionar la ciudad y el nivel educativo en el cual se sustenta este trabajo. Las escuelas fueron seleccionadas con base en el registro de ingresos de alumnos

2 De acuerdo al PROBEM, la información de alumnos procedentes de Estados Unidos no considera el nivel preescolar. Los datos proporcionados por el PROBEM sólo indican la estadística del ciclo escolar 2014-2015, puesto que el ciclo 2015-2016 aún no se contabiliza.

procedentes de Estados Unidos durante el ciclo escolar 2014-2015; la base de datos incluye también la cantidad de menores inscritos. Según el PROBEM, en la ciudad de Hermosillo hay 44 escuelas primarias públicas que reportan registro de menores migrantes de retorno, con un total de 58 alumnos procedentes de EE. UU. De las 44 escuelas se visitaron 34 centros escolares y a sus respectivos directores durante los meses de septiembre, octubre y parte de noviembre de 2015, representando 80% del total de las escuelas reportadas. El instrumento metodológico que se utilizó fue un cuestionario semiestructurado, dirigido a los 34 directores escolares, con el propósito de obtener información relacionada con los procesos administrativos de inscripción para los alumnos que provienen de escuelas de EE. UU.

Una de las discrepancias más importantes que encontramos es que el número que reporta el PROBEM de menores migrantes de retorno no coincide con el número de menores que fueron reportados por los 34 directores durante el ciclo escolar 2014-2015. El PROBEM reporta que en 44 escuelas de la ciudad de Hermosillo hay un total de 58 alumnos migrantes de retorno. En trabajo de campo fueron visitadas sólo 34 escuelas y en éstas fueron reportados por los directores 88 menores de retorno. Es importante señalar esta diferencia porque muestra las ambigüedades de los mecanismos de registro e identificación para estudiantes migrantes de retorno que proceden de EE. UU.

Como se ha mencionado, estos menores presentan características particulares. Algunos, por ejemplo, cursaron grados en otro estado de la República antes de llegar a Hermosillo, como el caso de un par de hermanos que provenían de una primaria de la ciudad de Chihuahua, quienes estudiaron medio ciclo en aquella escuela y el ciclo escolar 2015-2016 solicitaron su ingreso en Hermosillo. Este tipo de alumnos –dado que su escuela inmediata anterior es la de Chihuahua– no son contabilizados como alumnos procedentes de EE. UU. Otros casos que encontramos son los menores que cuentan con la doble nacionalidad y son inscritos con el acta de nacimiento mexicana, invisibilizando con ello su trayectoria escolar en EE. UU.

Evaluación diagnóstica para los alumnos procedentes de EE. UU.

Las Normas específicas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación en la educación

básica 2014-2015, en su artículo 31, relativo a los Criterios aplicables a la inscripción a la falta de la presentación de los documentos, en el Numeral 31.4, párrafo segundo, expresan la utilidad de este examen:

> En el caso de aspirantes a la educación primaria provenientes del extranjero que no presenten el documento del antecedente Escolar de educación preescolar y cumplan con el requisito de la edad señalado en las presentes Normas, el(la) Director(a) de la institución educativa pública o particular con autorización deberá proceder a su inscripción y aplicará una evaluación diagnóstica para determinar las medidas compensatorias que en su caso, se requieran (SEP, 2015b).

Como lo expresa la cita anterior, la Norma de control escolar establece oficialmente que a los alumnos provenientes del extranjero se les debe aplicár una evaluación diagnóstica; es un instrumento que elaboran los docentes de cada grado escolar y aplican a principios de ciclo. Algunos directores mencionaron que esta evaluación únicamente incluye los temas de español y matemáticas; otros, que también incluyen las áreas de ciencias sociales, historia y geografía, pero dado que no existe una evaluación diagnóstica estandarizada elaborada por la SEP o la SEC, respectivamente, los contenidos son diversos.[3] Se les preguntó a los directores si tenían conocimiento sobre la existencia de una evaluación diagnóstica dirigida y elaborada para un estudiante procedente de EE. UU. 41% mencionó que sí existe una evaluación diagnóstica específica para menores migrantes de retorno procedentes de EE. UU; mientras que 38% la calificó como inexistente; 15% expresó que se trata de una evaluación igual para todos, y el resto no tenía información al respecto.

La ambigüedad y el desconocimiento de este tipo de procesos administrativos se refleja en las respuestas de los directores, en especial en ese 41% que dice sí conocer una evaluación diagnóstica para alumnos procedentes de EE.UU., cuando en realidad este documento no existe. Los menores opinaron sobre la evaluación diagnóstica que les fue aplicada, como comenta Carlitos:

3 Cabe mencionar que a partir del ciclo escolar 2015-2016, el INEE elaboró una evaluación diagnóstica estandarizada únicamente para 4° grado. No obstante, para el resto de los grados, sigue siendo el profesor quien elabora el examen diagnóstico, mismo que no considera adecuaciones curriculares diferenciadas para ningún tipo de estudiante, sea de otro país o con necesidades educativas especiales.

> Me hicieron un examen, no entendía casi nada. La maestra de inglés me ayudó a resolverlo, me lo leyó todo en inglés y así fue más fácil para mí contestarlo. Las partes de historia, ciencias y geografía no las contesté porque no les entendía.

De igual manera, Norma dice: "como no sabía leer español, se me hizo difícil. Allá te daban otras cosas diferentes, por ejemplo: español, matemáticas y ciencias. En el examen había preguntas que no había estudiado". Karla comenta lo siguiente: "no entendía muchas palabras del examen porque todo estaba en español. Lo que no entendía no lo contestaba. Lo hice en mi salón y si le preguntaba algo a la maestra, ella me ayudaba".

Trayectoria escolar de alumnos migrantes de retorno en Sonora

Se entrevistó también a 49 menores migrantes de retorno de las 34 escuelas visitadas. 100% de los menores regresaron a Sonora con la compañía de uno de sus padres; 94% son hijos de padres en que al menos uno de ellos contaba con residencia permanente en Estados Unidos, con la ciudadanía americana o con permiso para trabajar temporalmente en ese país. También hemos identificado que 85% de las familias de estos menores son originarias del estado de Sonora; el resto –aunque de otras entidades fronterizas–, todas con redes familiares en la entidad. 85% de estas familias proceden de Arizona, el resto de California y Alabama, principalmente. El análisis permitió identificar que 85% regresaron voluntariamente, sin hacer uso de algún programa de repatriación; sólo tres familias retornaron de manera forzada: dos por deportación y otra debido a la falta de renovación del permiso laboral. En suma, el total de las familias expresó que su retorno fue consecuencia de la crisis económica, misma que afectó sus intereses, aunado al ambiente de incertidumbre producido por las políticas antiinmigrantes en ese país (Ruiz & Valdéz, 2012).

Algunas familias expresan que un apoyo importante para su retorno a Sonora fue la red social establecida en Hermosillo en la transportación de los bienes materiales y propiedades, en la gestión para conseguir casas en renta o alojándolos temporalmente en sus casas, referencias laborales, entre otros. Al respecto, Adrián comenta:

> Ya cuando juntamos dinero, mi mamá y yo nos venimos a Hermosillo con mi papá. Aquí llegamos a la casa de una tía de mi papá, toda la familia de mi papá vive aquí, hasta que pudimos rentar una casa.

Con el apoyo de las redes seleccionaron una mejor opción para la escuela de sus hijos, y en algunos casos la aceptación del menor en la escuela, pese a que había cupo lleno; fue debido al contacto que algún miembro de esta red tenía en la escuela. Libros de texto, uniformes, incluso zapatos escolares fueron donados a los menores migrantes. Una de las principales preocupaciones de las madres de familia al regresar a México era que sus hijos perdieran el contacto con el idioma inglés, pues expresaron que la familia no dispone de recursos para inscribirlos en una escuela bilingüe. Algunas familias recibieron libros de texto en inglés del ciclo escolar previo de algún familiar o amistad que ya no lo requería.

76% de los menores entrevistados comentan que iniciaron sus estudios de primaria en Estados Unidos, lo que representa 96% en las mujeres y 54% en los varones. Mientras que 24% de los menores comenzaron sus estudios en escuelas mexicanas (Ruiz & Valdéz, 2012). El grado escolar más representativo al que se inscribieron los menores en las escuelas primarias fue el tercer grado de primaria, seguido por el quinto grado. Los menores comentan que para ingresar a las aulas no se les aplicó ningún tipo de instrumento de evaluación con el fin de diagnosticar su comprensión en el idioma, y que las matemáticas, la historia y las ciencias sociales son las materias más difíciles de comprender. A esto Adrián comenta:

> Aprendí a leer y escribir en español aquí. Yo no le entendía a las clases; la maestra me ayudó a aprender el abecedario; las matemáticas se me hacían muy avanzadas. Al principio le tenía miedo a los niños y todos me hablaban así como "oye, *güey*". Salí de quinto año escribiendo en puras mayúsculas, pero no me decía nada la maestra.

El idioma y el desempeño académico colaboran directamente con el proceso de adaptación, al mismo tiempo que pueden contribuir para que el menor se sienta parte de su comunidad escolar. Autores como Zúñiga & Hamann (2007) revelan que el bilingüismo es un factor relevante para la integración y

el éxito escolar de los menores, pues favorece los procesos de aprendizaje, así como facilita la colaboración y el compañerismo. Al respecto, los menores nos hablan sobre aquello que más les gustaba en las escuelas de Estados Unidos y cuáles actividades académicas y recreativas serían importantes de incorporar en México. Así se expresó Pablo: "se me hace muy difícil historia, cívica y ciencias naturales, en todas tengo mucho que leer y casi no comprendo tanto texto, me gustaría que los libros tuvieran más imágenes para relacionar los textos". De la misma manera Peter dijo:

> Se me hacen muy difícil las matemáticas; allá no estudiábamos las cifras como aquí, nos deteníamos más con los temas, aquí vamos muy rápido. Me gustaba que allá nos ayudaban con materiales y proyectos, salíamos de las clases a lugares donde podíamos aprender, usábamos como regletas para contar y sumar.

De acuerdo con las entrevistas, la mayoría de los alumnos iniciaron sus estudios en Estados Unidos. En sus narrativas, los menores mencionan las diferencias entre los dos sistemas escolares, relacionadas con las dinámicas escolares, la infraestructura material y humana, la capacitación y actualización de los profesores, los materiales didácticos y la normatividad de las escuelas. Como comenta Alicia: "En las escuelas de acá estoy recibiendo muchas experiencias y proyectos. Tengo más libertad para salir con mis amigos. Podemos aportar el idioma y además soy más disciplinada que los demás". Del mismo tema otros alumnos refieren:

> Me siento diferente porque aquí puro español. Me siento bien pero no me gusta que la maestra grite a quienes se portan mal. Allá no gritaban, sólo se sorprendía si algún niño se portaba mal. Los niños aquí me tratan bien, pero me enseñan a pelear (alumna de primaria).

> Se me hace más difícil que allá, es mucha información; allá era menos trabajo […]. Es mucha la presión aquí, no siento que pueda confiar en mis maestros, allá son mucho más amigables. Tenía buen promedio […]. Aquí es diferente, el maestro pasa rápido de un tema a otro, a veces no entiendo […] (alumna de primaria).

Reflexiones finales

Consideramos que es necesario un cambio de paradigma educativo que contemple la pregunta: ¿quiénes son los actores escolares contemporáneos en México? ¿Hacia dónde deben ir dirigidos los esfuerzos educativos en el México actual? El paradigma con el que trabajan actualmente las instituciones educativas *no* responde a las necesidades de la sociedad actual (sólo véase a los miles de niños que no tienen acceso a la educación y los miles que desertan de la educación secundaria, según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)), en especial en la región fronteriza, área con mayor presencia de menores migrantes de retorno.

Los alumnos migrantes de retorno, en ese sentido, están llegando a un espacio donde las condiciones académicas, de infraestructura y apoyo pedagógico son insuficientes para atender la demanda educativa actual, y menos para una población considerada minoritaria como ellos. Al visibilizar la presencia de actores contemporáneos en el sistema educativo mexicano, evidenciamos la carencia de una visión integral en la educación que contemple la diversidad cultural.

Todavía hay mucho que conocer sobre las necesidades educativas de los menores migrantes de retorno en México. Es imperante analizar cuántos menores se regresan a EE. UU. y los factores que influyen en ello, como la no adaptación al sistema educativo mexicano. Tal es el caso de Adrián, quien al término de quinto año de primaria se regresó a Phoenix, Arizona, a vivir con una de sus tías y primos, pero sus padres se quedaron en Hermosillo, Sonora:

> Me regresé porque echaba de menos a mis tíos y primos con los que crecí y a mis amigos en Phoenix, y no quería que se me olvidara el inglés. Mis papás estuvieron de acuerdo porque querían lo mejor para mí. Extraño México, pues me divertía mucho y había más libertad, aquí hay más reglas. Llegué a sexto de primaria en Phoenix y escribía todo con mayúsculas y revolvía español con inglés, y me dijeron que no lo hiciera. No entendía muchas cosas, pero el maestro lo comprendió. Se me hizo muy difícil sexto año de primaria, pues no aprendí nada en quinto año en México. ¡Es que no le entendía nada! Me distraía con los amigos y me valía aprender, tenía miedo de que se rieran de mí.

En la actualidad, Adrián radica en Phoenix, Arizona, sus padres en Hermosillo, Sonora, quienes envían dinero para su manutención mensualmente. Adrián comenta que se siente feliz de ver a sus padres más tranquilos viviendo en México:

> Allá tenían muchas preocupaciones por la migra. Mi mamá siempre llegaba con dolor de espalda y mi papá trabajaba en la construcción, los techos, en el sol; en Hermosillo mi papá abrió una tienda, y mi mamá trabaja en lo fresco, yo los quiero ver así, a gusto, no quiero verlos preocupados, y ahora que mi mamá sacó la visa, va y me visita a Phoenix; a veces mi tata va por mí a Phoenix y nos venimos en el Tufesa o me vengo con un amigo de mis padres.

Este ejemplo no es el único. Las fracturas que la política antiinmigrante causa en la familia migrante de estatus mixto en EE. UU. van dirigidas a la desintegración de la estructura familiar en ambos lados de la frontera. Necesitamos conocer más esta población para diseñar políticas públicas educativas que acojan a estos menores y hacer efectivo, así, su derecho a la educación como está establecido en el Artículo 3° de la Constitución mexicana.

Referencias

PROBEM (2015). Programa Binacional de Educación Migrante del Estado de Sonora. Bases de datos oficiales de la estadística del ciclo escolar 2014-2015, nivel educación básica.

Ruiz Peralta, L. F. (2011). *Niñez migrante de retorno: El proceso administrativo de inscripción en las escuelas primarias de Hermosillo, Sonora* (Tesis de maestría). El Colegio de Sonora. Hermosillo, México.

Ruiz Peralta, L. F. & Valdéz Gardea, G. C. (2012). Menores de retorno. El proceso administrativo de inscripción en las escuelas sonorenses. En G. C. Valdéz Gardea (comp.), *Movilización, migración y retorno de la niñez migrante. Una mirada antropológica* (pp. 177-214). Sonora, México: El Colegio de Sonora/ Universidad Autónoma de Sinaloa.

Ruiz Peralta, L. F. & Valdéz Gardea, G. C. (2015). El presente educativo en la frontera norte: menores migrantes de retorno y su educación. En J.

D. Vázquez Vázquez (coord.), *Migración y violencia: dos caras del dolor social* (pp. 61-72). México: El Colegio de Tlaxcala.

Ruiz Peralta, L. F., Valdéz Gardea, G. C. & Rivera García, O. B. (en prensa). Sonora en la migración internacional: menores migrantes de retorno. Entre la reforma educativa y los procesos institucionales estatales. En G. C. Valdéz Gardea e I. García Castro (coords.), *La cruzada de los niños. Tránsito y retorno de la niñez migrante*. México: El Colegio de Sonora/ Universidad Autónoma de Sinaloa.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (jul/2015a). Sistema Nacional de Información de Escuelas. Disponible en http://www.snie.sep.gob.mx/SNIESC/.

_____ (oct/2015b). Normas específicas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación en la educación básica. Disponible en http://www.controlescolar.sep.gob.mx/work/models/controlescolar/Resource/carpeta_pdf/normas_especificas_basica.pdf.

Valdéz Gardea, G. C. (2011). Antropología, migración y niñez. En G. C. Valdéz Gardea (coord.), *La antropología de la migración: Niños y jóvenes migrantes de la globalización* (pp. 11-19). Sonora, México: El Colegio de Sonora/ Universidad Autónoma de Sinaloa.

_____ (2012). Movilización, migración y retorno de la niñez migrante. En G. C. Valdéz Gardea (comp.), *Movilización, migración y retorno de la niñez migrante. Una mirada antropológica* (pp. 13-38). Sonora, México: El Colegio de Sonora/ Universidad Autónoma de Sinaloa.

Zúñiga, V., Hamann, E. & Sánchez García, J. (2008). *Alumnos transnacionales: escuelas mexicanas frente a la globalización*. México: Secretaría de Educación Pública.



Derechos indígenas: una educación cultural y lingüísticamente pertinente

Graciela Cortés Camarillo[1]
Leyla Gisela Leo Peraza[2]

La distancia entre los derechos consignados en la Constitución de 1917 y la que nos rige hoy en día alentaría a pensar en mejores condiciones para la educación de los pueblos originarios en lo que se refiere a la atención educativa pertinente y de calidad, sin embargo, aún existen brechas significativas. En México, la reforma constitucional de 1992 que define a nuestro país como pluricultural, sustentado en las raíces de sus pueblos indígenas, las reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas de 2001, la promulgación en 2003 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Educación de 2016, además de la adhesión del país al Convenio 169 de la OIT, ofrecen un referente legal fundamental. Los avances en cobertura pudieran interpretarse con optimismo; no obstante, es preciso considerar que las escuelas indígenas ob-

1 Universidad Marista de Mérida.
2 Secretaría de Educación del Gobierno de Yucatán.

tienen los resultados académicos más pobres. El desempeño de niños indígenas nos permite predecir baja escolaridad y precarias oportunidades para una vida justa, situación que pone en tela de juicio el cumplimiento del Tercero Constitucional, donde se establece el derecho a una educación de calidad que desarrolle armónicamente todas las facultades del ser humano.

El propósito de este trabajo es analizar las condiciones que limitan el ejercicio pleno del derecho a la educación para niños y adolescentes indígenas, como lo establece el Artículo 3º Constitucional y las leyes aplicables. El documento se organiza en dos apartados, el primero enfocado a tres ámbitos, en donde se pueden observar las limitaciones existentes; el segundo presenta caminos que abren posibilidades para la atención de la población infantil y juvenil de pueblos originarios, de forma que puedan cerrarse las brechas en el cumplimiento del precepto constitucional.

Barreras: ámbitos de análisis

Las barreras identificadas para hacer realidad lo consignado en la Constitución, en la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y en la política respectiva pueden vincularse a tres ámbitos: el aula, el sistema educativo y las estructuras sociales. Las conclusiones de investigaciones realizadas en el aula mencionan que son los propios actores educativos quienes no ponen condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en la propia lengua. Lizama (2008), Estrada (2008), Pool (1998) y Leo & Cortés (2015) han subrayado el papel del docente. Kumul & Poot (2011) señalan que los padres de familia y los niños no quieren una educación escolarizada en su propia lengua, pues prefieren que aprendan español para poder acceder a un trabajo.

El sistema educativo es cuestionado: la formación inicial y continua de docentes no se corresponde con los preceptos constitucionales (Cortés, 2008). Los apoyos pedagógicos que reciben y la infraestructura que las escuelas requieren son insuficientes y no pertinentes (Canto & Kuh, 2008). Cortés (2011) documenta un Diagnóstico de competencias comunicativas en lengua maya peninsular, llevado a cabo con profesores de educación indígena. Los resultados identifican que alrededor de 44.5% del personal docente registró un nivel de desempeño bajo y en algunos casos cercanos a nulo. La situación en la

península de Yucatán refleja una política de selección y formación continua de docentes que no ha enfatizado el dominio de la lengua materna.

En el nivel macro, las estructuras sociales construyen una jerarquía de lenguas que instala relaciones inequitativas entre los idiomas (Krotz, 2008). La tensión derivada provoca, en ocasiones, la devaluación de la lengua indígena y el desuso de la misma; con ello, la pérdida de saberes ancestrales y la suplantación de la cultura propia por la hegemónica.

El aula

El ámbito más cercano a la concreción del derecho a la educación es el aula, que, de acuerdo con la legislación educativa mexicana, debe ser lingüística y culturalmente pertinente para niños, niñas y jóvenes indígenas. De acuerdo con Morales (2009), la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) manifiesta que la propuesta educativa que se ofrece en este sistema se basa en tres enfoques: la interculturalidad, la multietnicidad y el multilingüismo; este planteamiento se puede sintetizar como uno que atiende y valora la diversidad, considerándola como una fortaleza. La correspondencia de la política enunciada con las prácticas en el salón de clase ha sido criticada. Estudios realizados muestran que en ocasiones son los propios docentes quienes no conducen su trabajo en el aula de acuerdo con los principios declarados (Lizama, 2008; Canto & Kuh, 2008; Estrada, 2008; Pool, 1998).

En un estudio llevado a cabo en Yucatán por Kumul & Poot (2011) se menciona que los docentes dicen no enseñar en lengua maya porque los mismos padres de familia se oponen a que sus hijos reciban una educación en su propia lengua. Otra situación que se registró es que niños explican que hablan la lengua maya en casa, pero no en la escuela. Leo & Cortés (2015) entrevistaron a padres de familia hablantes de una lengua indígena, quienes expresaron el deseo de que sus hijos aprendan bien el español para que consigan un buen trabajo.

El punto de vista manifestado por docentes y padres de familia y, consecuentemente, la forma de participar en la educación de los niños no parece coincidir con las políticas emanadas de la Secretaría de Educación Pública en el Plan de Estudios 2011. En este documento se incluyen dos secciones que presentan las orientaciones pedagógicas para la educación indígena: los marcos curriculares y los parámetros curriculares. Los primeros establecen los

principios que guían al docente en su práctica; los segundos, lo referente a la enseñanza de la lengua indígena.

En los marcos curriculares se indica lo importante y valiosa que es la diversidad. Las formas de trabajo en el aula se deben conducir mediante la contextualización y la diversificación. Se explica que el currículum nacional se debería contextualizar en la cultura propia; esto podría significar que los aprendizajes determinados por el plan de estudios deben ser ubicados en la realidad del alumno. La diversificación se refiere a las formas como la cultura local puede aportar a los conocimientos contenidos en el currículum nacional para todos los niños de México. Las recomendaciones son generales.

Los parámetros establecen las guías pedagógicas para la enseñanza de la lengua indígena: utiliza las prácticas sociales del lenguaje como la estrategia para generar aprendizajes. Es importante reconocer que las orientaciones son muy claras y específicas. En esta sección se explica que la lengua originaria no es solamente un medio de expresión de niños, sino también un objeto de aprendizaje.

En 2011, por primera vez, las orientaciones pedagógicas para la atención de las poblaciones indígenas aparecieron en el Plan de estudios para educación básica que rige a todo el país (SEP, 2011). Aunque se muestran con amplio sustento, no parecen integradas entre sí ni con el corpus del Plan de estudios para la educación básica. También llama la atención que se omiten los principios propuestos por la DGEI: interculturalidad, multietnicidad y multilingüismo.

Si tomamos las orientaciones propuestas como eje de la enseñanza, es difícil esperar que los docentes encuentren un referente sólido para conducir su trabajo en un aula en ocasiones bilingüe y, en otras, multilingüe. La realidad es compleja, pues en algunos casos existen escuelas de educación indígena en las que no se dispone de profesores hablantes de lengua nativa, o bien, no hablan la de sus estudiantes; en otros, los niños y adolescentes, que siendo hablantes de una lengua originaria se encuentran estudiando en una escuela general. Además, existen aulas multilingües en las que el docente sólo domina una lengua. También sucede que docentes que hablan la lengua de los niños, no la usan como medio de instrucción ni como objeto de estudio (INEE-UNICEF, 2016; Leo & Cortés, 2015).

Tanto la política expresa como las orientaciones pedagógicas contienen elementos que podrían ser apropiados para que los padres de familia valoren el aprendizaje de la lengua propia, en tanto que es portadora de filosofía, sabiduría ancestral y contemporánea. En muchos casos no es así, lo que

podría sugerir que no es un asunto que los docentes conversen y reflexionen con sus estudiantes ni con los padres de familia.

El sistema educativo

Si bien la diversidad lingüística, cultural y étnica es reconocida como fuente de riqueza en la política que se declara, en la realidad de las aulas no se refleja. No sólo en las escuelas generales, sino en las propias escuelas indígenas la diversidad de culturas, lenguas, modos de vida y experiencias históricas no han sido suficientemente valoradas. Incluso la educación misma ha contribuido al sojuzgamiento de las culturas minoritarias, vulnerables o diferentes, toda vez que el currículum único ha hecho invisibles o ignorados a los pueblos originarios en su vida contemporánea; en ocasiones, obligados a hablar en un idioma ajeno mediante formas no expresas, empujados a olvidar su cultura y su lengua. Ante este panorama, la educación para niños y adolescentes indígenas no ha contribuido al autorreconocimiento y autovaloración de los pueblos originarios. Investigaciones realizadas ofrecen evidencias al respecto (Bracamonte, 2014; Díaz-Polanco, 2009; Krotz, 2008; Lizama, 2008).

Recibir educación en la lengua materna es un derecho constitucional. Para hacerlo efectivo, el Estado mexicano tendría que ofrecer el servicio a toda la población originaria de México, en las 364 lenguas que se hablan en nuestro país (INALI, 2008). La realidad es distante. De acuerdo con el INEE, en 2014 la población mexicana indígena era alrededor de 11.9 millones, que representaban aproximadamente a 10% de los habitantes del país. De esa cantidad, se estimó que un poco más de 7.1 millones de personas eran hablantes de una lengua originaria de México, en esta cifra se incluyeron las personas monolingües que no hablan español.

Analizada por edad, en esta población identificamos aproximadamente 30% de niños y adolescentes. Este porcentaje corresponde a 3.9 millones, que estarían entre 0 y 17 años, periodo en el que deben asistir a la escuela o estarían próximo a hacerlo. La distribución geográfica de este grupo poblacional es amplia: alrededor de 1.4 millones en comunidades rurales, 312 mil en comunidades semiurbanas y más de 100 mil en comunidades urbanas (INEE-UNICEF, 2016).

La mayor parte de los niños y adolescentes hablantes de una lengua autóctona habitan en comunidades rurales, a menudo muy pequeñas y de difícil

acceso, lo que representa un reto para el sistema educativo mexicano; pero también viven en comunidades urbanas, en las ciudades grandes, algunas de las cuales no cuentan con escuelas de educación indígena, ya que no son consideradas comunidades indígenas en el sentido tradicional del término, pero que por la dinámica del mercado laboral, las familias hablantes de lenguas nacionales distintas al español se trasladan temporal o definitivamente a grandes urbes como Monterrey, la Ciudad de México y, en general, a cualquier zona urbana que ofrezca oportunidades de trabajo y de servicios.

Al inicio del ciclo escolar 2013-2014, considerando la población escolar entre 3 y 17 años, se contaba en el país con 30.6 millones de niños y adolescentes que asistían a la escuela. De ellos, 1.17 millones eran alumnos hablantes de una lengua indígena (HLI). En educación básica se registró la presencia de, al menos, 121 mil alumnos hablantes de lengua indígena que no hablaban español (INEE-UNICEF, 2016). Si bien la población considerada indígena tiene derecho a recibir educación en su lengua, la población monolingüe en alguna lengua originaria demanda de manera ingente una atención lingüísticamente pertinente. De no hacerlo, se estarían limitando seriamente sus oportunidades presentes y futuras al vulnerar su derecho a recibir educación.

INEE-UNICEF (2016) informan que de los 121 mil alumnos monolingües en alguna lengua originaria, 87 mil 652, que corresponde a 72% de ese grupo, asisten a escuelas preescolares y primarias indígenas. Alrededor de 15 mil 854 niños y adolescentes, aproximadamente 12.4%, acuden a escuelas que pertenecen al subsistema de educación general. Aquí se incluye no sólo a quienes cursan la escuela preescolar y primaria, sino a los adolescentes que estaban estudiando en diferentes tipos de servicio en secundaria. Esta situación señala claramente a una población que ha sido dejada al margen en el cumplimiento de sus derechos lingüísticos y culturales.

Por otra parte, los niños y adolescentes registrados como hablantes de una lengua originaria pueden ser bilingües o plurilingües. En el nivel de educación primaria, 53.4% asisten a escuelas indígenas y 43.4% a escuelas generales. Lo que revela un grupo cuantitativamente considerable que no está siendo atendido con pertinencia y calidad en su propia lengua. En secundaria, la situación es todavía más seria, pues no existe el sistema de educación indígena; lo mismo sucede con la educación media superior. De los alumnos que pertenecen a ese grupo y cursan la secundaria, 52.4% van a telesecundarias, 23.3% a secunda-

rias técnicas y 21.4% a las generales. En el nivel medio superior, 8 de cada 10 alumnos hablantes de una lengua originaria acuden a bachilleratos generales.

En una primera mirada, enfocada exclusivamente a las oportunidades que pueden tener los niños y adolescentes que pertenecen a hogares denominados como indígenas, es bien claro que el sistema educativo mexicano no tiene cobertura para atender de manera pertinente y con calidad a las poblaciones escolares hablantes de una lengua originaria. El subsistema de educación indígena únicamente atiende los niveles educativos iniciales (preescolar y primaria), pero ni siquiera en esos niveles es posible que toda la población de niños y adolescentes que se inscribe al sistema escolar acceda a recibir la atención a la que tiene derecho, como está establecido en el Artículo Segundo de la Constitución, así como en la Ley General de Educación y en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. A partir de la educación media, a excepción de algunas iniciativas particulares que se han desarrollado en algunos estados, no existe una propuesta que las autoridades hayan formulado para atender las necesidades de educación en la propia lengua a la que tienen derecho estos jóvenes.

La diversidad lingüística de nuestro país desafía al sistema en diversas formas. Una muy importante es que el servicio educativo pueda ser ofrecido en la lengua de los estudiantes. El INEE-UNICEF (2016) presentan información valiosa a este respecto. Las lenguas más habladas, tanto por docentes como por los niños y adolescentes, son el náhuatl, el maya, lenguas mixtecas, totonaca y otomí. Esta coincidencia no garantiza que el docente y sus alumnos hablen la misma lengua, pues la migración puede dar por resultado diversas situaciones, como que un niño hablante de una lengua originaria se desplace a un sitio en donde se use otra; o bien, un docente que hable determinada lengua trabaje en una escuela en donde los alumnos se comuniquen en otra o varias, como es el caso de las ciudades que reciben familias migrantes. Las cifras advierten que en 48.1% de las escuelas de educación básica censadas hay al menos un alumno hablante de lengua indígena en donde no hay docentes que lo atiendan es su lengua.

En el sistema indígena, lo que parecería ser una situación ideal en las 24 mil 625 escuelas con alumnos y docentes que son hablantes de lenguas originarias, sólo en 59.7% de ellas los docentes hablan las mismas lenguas que los alumnos; en 9.5% hablan la lengua de sólo algunos alumnos; y en 25% los docentes hablan una lengua distinta a la de los alumnos. Además, es importante notar que se registran 65 lenguas o agrupaciones lingüísticas con una presencia me-

nor; algunas habladas por sólo algunos cientos o decenas de alumnos. Otra situación que resalta es la existencia de zonas en donde hay una desproporción entre el número de alumnos hablantes de una lengua y el de docentes. La falta de docentes que hablen la lengua de sus estudiantes también se observa, ya que se registraron casos en que los niños hablaban una lengua indígena mientras que sus docentes no. Esta situación se presentó en 834 escuelas de nivel preescolar y en 912 escuelas en el nivel de primaria.

Ciertamente, el análisis de la diversidad lingüística de nuestro país pone de manifiesto retos y hace visibles lagunas en las formas de organización de la educación, pues existe un sistema de atención especializado que no es accesible al 100% de la población indígena. Adicionalmente, el servicio se ofrece en comunidades consideradas indígenas, con una visión estática. Hemos observado una dinámica social resultado del marco económico que impera, donde las familias son empujadas a buscar oportunidades de empleo, lo que las obliga a moverse en muchas ocasiones del campo a la ciudad.

Marcos y mecanismos sociales

De acuerdo con Bracamonte (2014), la segregación de que fueron objeto los pueblos autóctonos durante la colonia y los primeros años de vida independiente representó condiciones graves de privación y exclusión. Si pudiera señalarse algún rasgo a favor, éste fue que la educación y socialización de la población infantil fue dejada en manos de la familia o la comunidad, y eso representó el uso de su lengua materna, así como el ejercicio de su cultura. Fue en los siglos XIX y XX cuando el proyecto homogeneizador que trataba de construir un espíritu nacionalista embistió con fuerza en contra de las lenguas mexicanas, a través de un sistema educativo castellanizador que estableció contenidos de aprendizaje que desplazaron la lengua y la cultura originaria. El resultado ha sido la disminución drástica de las personas hablantes de lengua originaria, especialmente reflejada en los grupos poblacionales de niños y jóvenes. Situación potencializada por las condiciones sociales y económicas que enmarcan la dinámica social y la migración en el país.

En los últimos años se han podido observar cambios en la perspectiva de la educación para los pueblos originarios. El consenso internacional respecto a la importancia de atender las necesidades educativas de niños que pertenecen a grupos étnicos originarios de todos los países del mundo ha sido

declarado reiteradamente (Jomtien, 1990; Dakar, 2000; XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, 2008). No obstante, de manera paradójica, la diversidad de culturas, lenguas, modos de vida y experiencias históricas no son suficientemente valoradas.

La educación formal a través de políticas y prácticas contrarias al discurso oficial siguen siendo "normalizadoras" de la cultura occidental, y en este proceso de homogeneización, una visión hegemónica ha hecho invisibles y puesto en situación de vulnerabilidad a las culturas originarias, que han sido ignoradas, inclusive obligadas o presionadas a hablar en una lengua ajena a la propia o encapsuladas en la trivialización de la cultura con propósitos comerciales para el turismo, principalmente. Ante este panorama, la propuesta de *educación intercultural* es presentada como un camino que puede contribuir al autorreconocimiento y autovaloración de los pueblos originarios.

La concepción que tiene el Estado mexicano de cultura, que da el marco al proyecto educativo intercultural, se refleja en el trabajo de Silvia Schmelkes, titulado "El enfoque intercultural en educación. Orientaciones para maestros de primaria" (SEP, 2006). En este documento se define el concepto de cultura como una construcción social e histórica, dinámica en cuanto a la creación y recreación de valores, que permanecen y combinan con el contacto de otros pueblos. En esta concepción se expone el papel esencial de la relación con otras construcciones sociales para la recreación de las culturas, que hace inadmisible tomar como referente universal una sola cultura que esté por encima de las demás. Reconoce el hecho de que las relaciones se han construido históricamente de manera asimétrica, en la que una cultura es la hegemónica y las otras se encuentran subordinadas a ella; como es el caso de México, en donde se ha puesto en situación de vulnerabilidad a diversas poblaciones, entre ellas las indígenas, con el afán de asimilarlas u homogeneizarlas.

Los teóricos críticos enfocan la relación entre culturas desde la perspectiva del poder. Así explican una dinámica asimétrica entre las culturas occidental y tradicional. Esta asimetría se ha incrementado con los procesos globalizadores que han impactado los espacios locales, conduciendo las interacciones en una lógica de homogeneización cultural (Jiménez, 2009). Para McLaren, los grupos dominantes usan el término globalización con el propósito de "exagerar el carácter global del capitalismo como un poder totalmente acompasado e infatigable que, aparentemente, ningún estado-nación tiene los medios para resistir u oponerse" (Aguirre, 2003, p. 3). También presenta dos aproximaciones

a la globalización, una que la refiere como argumento de transnacionalismo, donde la idea es homogeneizar al compartir una cultura de consumo que explora la relación entre lo local y global, con énfasis en los intercambios simbólicos de valores, preferencias, gustos por encima de las desigualdades y relaciones de clase, además de la reorganización y la desaparición del Estado-nación; otra aproximación es la teoría de la globalización que ve lo local (códigos, monedas, hábitos y costumbres) como obstáculos para el crecimiento del capital, por lo que se desarrollan nuevas instituciones transnacionales más apropiadas que permitan el libre comercio. La expansión de mercados entre fronteras siempre beneficia de manera inequitativa a los grupos sociales, basada en la explotación y dominación de las clases dueñas de los medios de producción, distribución e intercambio sobre las clases trabajadoras (Aguirre, 2003).

Ante la explotación de los trabajadores, las amenazas sobre el medio ambiente natural e injusticias globales en una sociedad mal estructurada, en donde los grupos de poder son los que deciden el orden social, las organizaciones internacionales como la UNESCO plantean que el gran reto del siglo XXI es configurar un orden mundial en el que los derechos humanos constituyan realmente la base del derecho y de la política. Sin embargo, Villoro (2009) argumenta que no bastan las buenas intenciones, pues la vigencia de los derechos humanos apela a la voluntad e ignora las causas económicas y sociales que imposibilitan el respeto y el ejercicio pleno de esos derechos. La educación es clave para construir formas equitativas de relacionarse entre personas y culturas, pero no es suficiente. Es necesario transformar las estructuras sociales, políticas y económicas, así como las instituciones que representan al sistema hegemónico (Chomsky & Dieterich, 2002; Aguirre, 2003; Freire, 2012).

Ante estos "males" que ha traído la globalización, la propuesta de Villoro (2009) es construir un nuevo orden social diferente y opuesto al capitalismo mundial; sería un orden plural que respondiera a la multiplicidad de culturas. Fornet-Betancourt (2004) propone repensar las lógicas de desarrollo y retomar lo mejor de cada tradición. La cultura "global" no ha sido resultado de un acuerdo racional entre culturas, sino que para muchos pueblos ha resultado en enajenación en formas de vida no elegidas. La solución tiene que mostrar mejoría en los problemas que ha causado la globalización.

Frente a la cultura occidental se abre la posibilidad de aceptación de una pluralidad de culturas distintas, porque el mundo habitado por la especie hu-

mana es plural, con diferentes puntos de vista sobre la realidad y formas de vida de los grupos humanos. No se existe sin los otros, la diversidad nos enriquece.

Tanto Fornet-Betancourt (2004) y Villoro (2009) coinciden en que la cultura global es resultado de la dominación de los grupos hegemónicos a través de la violencia, producto de la lógica colonizadora. Así se conformó el modelo de hegemonía cultural que dio lugar a la discriminación étnica, social y sexual. De allí que se acompañe de resistencia y reacción ante la imposición de una cultura dominante. Frente al papel hegemónico de una cultura se debe insistir en el valor semejante de todas las culturas.

Para Villoro (2009), en la cultura occidental se identifican tres rasgos: el individualismo, la racionalidad y el atomismo de la sociedad. En contraposición, las culturas indígenas presentes en varios pueblos de América (Guatemala, México, Perú, Chile, etc.) proponen el comunalismo: la relación del individuo con la colectividad y la relación comunitaria del individuo con una forma de poder compartido.

El primer rasgo occidentalizador es el individualismo. La propuesta de las culturas indígenas es, frente al "yo", el "nosotros". La relación del individuo con la colectividad, que podríamos hoy entender como la "democracia comunitaria" que trataría de lograr el bien común para toda la comunidad. Seguiría los principios de acercarse a la equidad, a la complementariedad y a la reciprocidad. Eliminaría toda forma de exclusión de individuo o grupo (Villoro, 2009).

El segundo rasgo se describe como la conciencia de pertenencia a una totalidad, lo cual conduce a la noción de armonía entre el hombre y el mundo. En palabras de Carlos Lenkersdorf (2002): "todo vive, todo tiene corazón". El Occidente moderno se olvidó de escuchar a las plantas, a los animales, a las aguas, al suelo y a tantas hermanas y hermanos. En la matriz cultural indígena es esencial la relación con la naturaleza y con el otro, el "no-yo". Para los pueblos indígenas de América del Norte es crucial la relación íntima con plantas, animales y entidades como el agua, así como la responsabilidad social con la familia, el clan y todo el grupo al que se pertenece. Un concepto fundamental para el pueblo anishinaabe, de Australia, que describe esta concepción de vida integrada, es "bimaadizi", cuyo significado es vivir de una forma buena y respetuosa, en una relación de interdependencia con los no humanos y el ambiente (Whyte, 2015).

El tercer rasgo es el que se enfoca en la relación con el poder. Un ejemplo lo podemos encontrar en la zona zapatista de Chiapas: la relación frente al po-

der en las juntas del buen gobierno, en donde todos participan en la elección, rotación de mando, revocabilidad y rendición de cuentas. Sólo la comunidad tiene el mando, no los individuos. Incluso, este rasgo puede verse en la noción diferente de castigo de quien no cumple con su deber o afecta a otro: restaurar el equilibrio en el todo de la comunidad (Villoro, 2009).

De cara a los problemas de la sociedad globalizada contemporánea, nos preguntamos si otro mundo es posible. La respuesta: sí es posible, siempre y cuando se pudieran seguir otras ideas regulatorias diferentes a las que rigen actualmente. Villoro (2009) sugiere considerar las siguientes cuestiones:

- Transitar de la democracia liberal a una democracia comunitaria y participativa, que implicaría una difusión del poder político de la cima a la base del Estado y desde las comunidades a la nación, en la que hombres y mujeres decidan libremente.
- Del Estado liberal homogéneo, individualista y centralizado al estado plural que trabajaría por la cooperación, la ayuda mutua, el derecho a la diferencia y a la solidaridad con los demás.
- La función primordial de este Estado sería promover el bien común que puede unir todas las diferencias; nunca la imposición de un bien común de un grupo para todos los demás. Respetar y valorar todas las culturas en una dinámica de ejercicio del poder diversificado.
- Regirse por un principio de convivencia armónica con la naturaleza, en oposición del Estado moderno que se basa en la explotación de ella.

La convivencia durante más de 500 años con una concepción abusiva del poder, la fragilidad de los pueblos indígenas que subsisten, la corrupción y el ansia de enriquecimiento de caciques locales y grupos de interés económico pervierten con frecuencia el espíritu comunitario. Sin embargo, en muchos grupos indígenas el ideal de vida comunitaria existe y sirve como principio para la convivencia.

Así, ante el desafío moderno de reconocer diversas culturas cuyas relaciones son marcadas por las tensiones de poder y desigualdad, las propuestas para superarlas van en dos sentidos, una que las niega y otra que las denuncia. Negarlas nos lleva a soluciones que no atacan el problema de fondo; reconocerlas no facilita la solución, pero sí nos debe comprometer a la acción para encontrar caminos que nos lleven a la construcción de una sociedad más justa.

Caminos

Los cambios en la Constitución ofrecen esperanza, pero las condiciones de vida de la población originaria, las características del servicio educativo que recibe y los resultados obtenidos nos obligan a poner los pies en la tierra, mover conciencias y promover el compromiso. Las estructuras sociales ofrecen un marco inequitativo para la relación entre las culturas. De acuerdo con Villoro (2009), es necesario construir una democracia distinta y, en ese marco, generar procesos que conduzcan a un nuevo orden social en el que la pluralidad y el aprecio por la diversidad sean ejes rectores de la convivencia equitativa y justa. Hace falta legislar a partir de una lógica comunalista, en donde el poder es compartido y se procuran los derechos colectivos. Leyes que se armonicen en lo general y en lo particular, hasta los ordenamientos más puntuales que conduzcan al pleno ejercicio de los derechos, como es el caso del derecho a la educación, no sólo de calidad sino también culturalmente pertinente para los niños y adolescentes indígenas.

El Artículo 3º Constitucional garantiza la calidad de la educación obligatoria pero no hace mención de la equidad ni de la pertinencia, que podrían ser indicadores de una perspectiva de pluralidad que considere las diferencias étnicas, lingüísticas y culturales en la determinación de la calidad. El sistema educativo tiene que revisar las formas como organiza la prestación del servicio. Un elemento clave es la presencia del enfoque intercultural en todas las escuelas, no sólo en las indígenas. Por otra parte, tiene que reconocer que la vida de los pueblos originarios no se reduce a sus comunidades de origen. La dinámica económica los ha expulsado a buscar trabajo y otras oportunidades.

Si la idoneidad del docente es criterio de calidad, el sistema educativo tendría que asegurar procesos de formación inicial, ingreso al servicio, formación continua y evaluación que sean consistentes con una perspectiva crítica, la cual anime la práctica docente comprometida con el derecho de niños y jóvenes de recibir una educación culturalmente pertinente y de calidad. En el aula, el compromiso de los profesores es indispensable, pero no suficiente, para esperar el máximo logro de los aprendizajes. El docente requiere de un acompañamiento cercano y consistente en el desarrollo de una pedagogía crítica e intercultural que apunte a la valoración de las lenguas, culturas y saberes de las poblaciones indígenas. Ciertamente, la concreción del derecho a la educación para la población indígena se enfrenta a complejas barreras

que deben ser removidas. Se requiere una nueva democracia en la cual la diversidad sea un eje que articule la vida social y las condiciones que garanticen el ejercicio de los derechos constitucionales. Por lo tanto, la educación juega un papel crucial.

Referencias

Bracamonte y Sosa, P. (2014). *Ante el etnocidio*. México: Calle 70.

Canto, G. & Kuh, J. (2008). Educación indígena, educación maya o educación intercultural. Perspectivas para Yucatán. En E. Krotz (coord.), *Yucatán ante la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. México: INALI/UNO.

Casillas, M. (2006). Políticas públicas y de la sociedad civil en la interculturalidad. En Política e interculturalidad en la educación: Memoria del Segundo Encuentro Multiciplinario de Educación Intercultural. México: CGEIB.

Cortés, G. (2008). Educación y trasformación social en el marco que ofrece la nueva Ley General de Derechos Lingüísticos. En E. Krotz (coord.), *Yucatán ante la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. México: INALI/UNO.

_____ (2011). ¿Educación bilingüe en lengua maya? Diagnóstico en la península de Yucatán. En *Profesionalización y formación continua para docentes indígenas y en contextos de diversidad. Una política educativa*. México: SEP/SEB/DGEI.

Díaz-Polanco, H. (2009). *Para entender la diversidad cultural y la autonomía en M*éxico. México: Nostra Ediciones.

Estrada, M. (2008). El sistema de albergues para niñas y niños indígenas y la nueva Ley General de Derechos Lingüísticos. En E. Krotz (coord.), *Yucatán ante la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. México: INALI/UNO.

Fornet-Betancourt, R. (2009). *Interculturalidad en procesos de subjetivación*. México: Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe.

INALI (2010). *Catálogo de lenguas indígenas nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. México: INALI.

INEE-UNICEF (2016). Panorama educativo de la población indígena en México 2015. México: Autor.

Krotz, E. (coord.) (2008). *Yucatán ante la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. México: INALI/UNO

Kumul, M. & Poot, Y. (2011). *Uso de la lengua maya en niños y niñas maya hablantes del sexto grado en dos escuelas bilingües de Valladolid, Yucatán* (Tesis). Universidad de Oriente.

Leo, G. & Cortés, G. (2015). Educación intercultural bilingüe en una escuela indígena de Yucatán. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa. Memoria electrónica. México: COMIE.

Lizama, J. (2008). *Escuela y proceso cultural: ensayos sobre el sistema de educación formal dirigido a los mayas*. México: CIESAS.

Schmelkes, S. (2009). Interculturalidad, democracia y formación valoral en México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, *11*(2). Disponible en http://redie.uabc.mx/index.php/redie/article/view/233. Consulta: 15/nov/2014.

Semali, L. & Kincheloe, J. (2002). *What is Indigenous Knowledge*? *Voices from the Academy (Indigenous Knowledge and Schooling)*. Taylor & Francis eLibrary.

SEP (2011). Plan de estudios 2011. Educación Básica. México: SEP.

SEP/ DGEI (2008). *Lengua indígena. Parámetros curriculares*. México: DGEI.

_____ (2010). *Marco curricular de la educación primaria indígena y de la población migrante. Fascículo 1*. Fundamentación normativa e histórica de la educación primaria indígena. México: DGEI.

Villoro, L. (2009). *Tres retos de la sociedad por venir*. México: Siglo XXI.

Whyte, K. (2015). What Do Indigenous Knowledges Do for Indigenous Peoples? En M. K. Nelson y D. Shilling (eds.), *Keepers of the Green World: Traditional Ecological Knowledge and Sustainability*. Forthcoming: Cambridge University Press.



La educación ambiental en México

Luis Alberto Bautista Arciniega[1]
Emigdio Julián Becerra Valenzuela[2]
Antonio Rosalío Rodríguez Berrelleza[3]
Violeta Mendezcarlo Silva[4]

Para aprender a aprender la complejidad ambiental es necesario desaprender de los conocimientos consabidos.
Enrique Leff

Los modelos actuales de desarrollo que permean en las últimas décadas provocaron que a través de los principales postulados internacionales en materia ambiental despertara la consciencia sobre las grandes afectaciones que se tienen acerca de los recursos naturales y el medio ambiente. Dentro de las formas reconocidas de procuración al cuidado del medio ambiente en México, la educación y el derecho se han tornado elementos indispen-

1 Universidad Autónoma de Baja California-Mexicali.
2 Universidad Autónoma de Baja California-Mexicali.
3 Universidad Autónoma de Baja California-Mexicali.
4 Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

sables para su regulación eficaz, con amplio margen para mejorar en sus lineamientos. Nuestra Carta Magna consagra el derecho al acceso y calidad que deberá tener la educación en nuestro país, donde se señalan los lineamientos por los cuales transitará el modelo de enseñanza en los diferentes rubros, como lo es el caso de la enseñanza ambiental. En este tenor, la conjugación de la educación a través de la enseñanza del derecho en materia ambiental se erige como un pilar en la protección del medio ambiente en nuestro país.

La enseñanza del derecho a nivel superior enfrenta desafíos que rezagan el conocimiento de esta trascendental materia en las escuelas de derecho. La materia de derecho ambiental posee características que la distinguen de otras áreas de derecho, ciertamente la hace compleja y en ella confluyen elementos que la hacen singular, aunque la sensibilización institucional en este rubro ha sido paulatina. La consciencia jurídica ambiental demanda cada vez una plataforma distinta de abordar esta materia en la cátedra universitaria, partiendo del reconocimiento como una asignatura obligatoria en los planes de estudio de las universidades, así como de otros factores. Si se parte de la premisa anterior, la propuesta que habrá de plantearse a través de las líneas de esta reflexión consistirá en conocer cuáles son los criterios para consolidar esta materia dentro de los programas de derecho ambiental en México.

Introducción

A través del planteamiento internacional que se realizó sobre la concientización del hombre y la problemática ambiental del orbe en la Declaración de Estocolmo de 1972 (Arroyo, 2012, p. 248), se ha generado un oleaje de diversas de propuestas y posibles soluciones para paliar los efectos degradantes al entorno natural, principalmente al presupuesto de que toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Dentro de los postulados que han recogido los países para contrarrestar el deterioro ambiental, han sido los instrumentos de política, educación y el mismo derecho, la incorporación al contexto jurídico nacional de conceptos como el desarrollo sustentable (Foladori, 2005, p. 12) y los principios preventivo y precautorio.

La regulación jurídica ambiental en su arista educativa se erige como postulado constitucional en México; desprendido de su mandato se ha encontrado un espacio fértil, relativamente novedoso, el cual encuentra en la

actualidad un desarrollo doctrinal y de posicionamiento social, por lo que la categorización que se ha hecho sobre la misma ha merecido ubicarla ya como una rama autónoma del derecho, no desprendida en su totalidad, como originariamente fue del derecho administrativo.

No obstante lo anterior, es importante tener clara la procedencia de los postulados internacionales a los cuales México se apega para cumplimentar la regulación jurídica de la educación en su vertiente ambiental. Es por ello que en un contexto de categorización, la profesionalización del conocimiento jurídico demanda cada vez más que se generen planes de estudio tendientes a la enseñanza de la temática ambiental en el campo del derecho.

La enseñanza del derecho ambiental en las universidades del país ha fijado diversos retos; a saber, entre los principales –que nos lleva a la reflexión– son respecto a qué posición posee esta asignatura dentro de los mapas curriculares en las instituciones de educación superior que la contemplan. Es decir, esta asignatura puede determinarse como obligatoria u optativa. Posterior a ello, habrá que reflexionar sobre el corpus de la misma, su naturaleza y contenido, mismo que hace complejo su estudio y comprensión, pues escapa de la óptica tradicional del derecho individualista y patrimonial (Lorenzetti, 2008, p. 2).

Un enfoque último de reflexión sería cómo los estudiantes perciben el estudio de la asignatura de derecho ambiental, determinándola en su dimensión de trascendencia o no. Éstos son algunos de los retos que se pretenden abordar en la presente reflexión, misma que intenta ser una aportación a la concepción actual de la materia de derecho ambiental en México.

La visión internacional y nacional en contexto

La génesis de la educación como un derecho humano se encuentra en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual textualmente señala:

> 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

> 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

De esta disposición toral, y en atención al derecho humano consagrado de la educación en 1972, con la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, señala lo siguiente:

> PRINCIPIO 19. Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

De lo anterior, es clara la visión complementaria entre el derecho a la educación de las personas y también la formación en el área ambiental que los gobiernos deberán implementar a través de sus planes de estudios en los distintos niveles educativos. Así, el nivel universitario, en sus distintas carreras, deberá implementar en sus estudiantes la visión del campo de conocimiento en la formación ambiental. En el caso de México, establecidos los lineamientos internacionales en nuestro orden jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su Artículo 3°: "II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios". Además:

> c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos […].

Si bien no se señala expresamente la condición ambientalista de la educación, se presupone que los factores de interés general y búsqueda del desarrollo y progreso se entrelazan con la consciencia y valores de cuidado y protección al medio ambiente impartidos en la educación de nuestro país. Al respecto, la Ley General de Educación dispone en su artículo 8, fracción II, lo siguiente:

> II.- 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 […].

En este orden nacional, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (LGEEPA) cita que se debe contribuir a que la educación se constituya como un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, consolidando esquemas de comunicación que fomenten la iniciativa comunitaria. También se debe promover la incorporación de contenidos ecológicos en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, al igual que la formación cultural de la niñez y la juventud. Debe motivarse a que se desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales. Se deben fomentar investigaciones científicas y promoción de programas que permitan abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento racional de los recursos y proteger los ecosistemas.

Después de realizar el recorrido normativo internacional y nacional es importante evidenciar la conexión indefectible entre educación y medio ambiente como necesidad de los Estados para incorporar a sus planes de estudio, de los diversos campos del conocimiento y en todos sus niveles, la educación ambiental, con el fin de lograr un desarrollo social integral.

El reto de la enseñanza del derecho ambiental

En el presente apartado se analizarán los diversos obstáculos que ha encontrado la asignatura del derecho ambiental en las universidades mexicanas para poder optimizar el aprendizaje del alumno en la materia.

El derecho ambiental, concebido como área del derecho, ha sufrido diversas variaciones en su semántica desde su incorporación como asignatura en las universidades en nuestro país. Lo que hoy mayoritariamente conocemos como derecho ambiental, tiempo atrás se le denominó preferentemente como *derecho ecológico*, cuestión que hoy la doctrina mexicana más destacada en autores como Raúl Brañes, Raquel Gutiérrez Nájera y María del Carmen Carmona Lara esclarece tal ambigüedad semántica, determinando la mayor precisión conceptual en lo ambiental. Así, surgen al respecto algunos cuestionamientos que han de resolverse al tratar de establecerse sobre la autonomía del derecho ambiental como disciplina reguladora de las relaciones entre el hombre y la naturaleza. ¿Cuál es la denominación concreta de esta disciplina?, ¿cuenta con los elementos necesarios para considerarla ya independiente de otras ramas más amplias?, ¿qué realidad se desprende en cuanto a la legislación de la materia en México?

El derecho ambiental ha recibido diferentes denominaciones, a partir de las cuales se ha hecho referencia a la misma construcción epistémica indistintamente como derecho ecológico, derecho ambiental y más recientemente derecho de la sustentabilidad. Por lo que hace a la distinción entre derecho ecológico y derecho ambiental, existen partidarios de la primera denominación, quienes consideran que derecho ambiental es el nombre correcto de la disciplina y, por último, hay autores que consideran se trata de denominaciones equivalentes. En la primera postura podemos encontrar a la doctora María del Carmen Carmona Lara (1991, p. 1646), quien al respecto señala:

> Consideramos al derecho ecológico como un conjunto de normas que no necesariamente tienen que poseer las características de normas jurídicas, en un sentido clásico del derecho positivo, ya que una gran parte de la normatividad ecológica cae en un espacio de no regulación estatal y que tiene como origen, en algunas ocasiones, la autoridad científica y tecnológica, y en otras, su validez la determina una serie de usos y costumbres que se han arraigado en la cotidianeidad de las formas de convivencia humana.

De ahí que la autora considera el término más adecuado el de derecho ecológico por sobre el derecho ambiental, ya que comprende una mayor amplitud en su objeto de estudio, en tanto que este último tiene por objeto únicamente la relación del hombre con su medio y los comportamientos del hombre frente a éste.

Hacia la tendencia contraria encontramos a Nava Escudero (2013, p. 42), quien considera que el término que expresa de una mejor manera la actual crisis del "contrato natural" es el de *ambiente*, pues tiene una mayor flexibilidad, ya que el término *ecología* por sí solo restringe el escenario de la problemática que pretende regular esta disciplina, en tanto que no contempla la participación del ser humano "como sujeto y objeto de la crisis ambiental, o las relaciones de reciprocidad o interdependencia recíproca entre seres humanos y ambiente". Finalmente, para Vargas (s/f; Walls, 2005, p. 117), el derecho ambiental, derecho del ambiente, derecho ecológico o derecho del entorno son varias formas de nombrar a la misma disciplina que se encarga de denominar a una joven rama del derecho que rige las relaciones hombre-sociedad-naturaleza.

Se considera, independientemente del frecuente uso que se da a la denominación "derecho ambiental", esta última como la denominación más consistente con la problemática que pretende abordar esta disciplina con su objeto de estudio, pues si atendemos la literalidad de su denominación, de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, el concepto de *medio ambiente* es más inclusivo, debido al conjunto de "Condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época"; por su parte, el concepto de *ecosistema* se restringe a la "Comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente", con lo que el objeto de estudio de la disciplina se desenfoca en tanto al sujeto que aspira a la comprensión de dichas relaciones, así como a la protección de esas relaciones: el hombre.

La enseñanza del derecho ambiental *per se* reviste una complejidad particular. La naturaleza en su integración se configura en un esquema de regulación tradicional, pero, por otra parte, posee un alto contenido inter y transdisciplinario, mismo que la hace confluir con áreas del conocimiento del mismo derecho, como el constitucional, administrativo, fiscal, penal, entre otros, así como con ciencias complementarias, como la biología, geografía, física, química y otras ramas afines. Lo anterior, sumado al tecnicismo que

reviste la norma jurídica ambiental, al igual que la previsión de las normas oficiales mexicanas requieren una profundidad en el estudio y análisis riguroso de los temas ambientales.

La enseñanza del derecho ambiental en las aulas de las facultades de derecho dentro del contenido temático ha encontrado resistencia principalmente por la determinación de su inclusión o no como materia que puede trascender en la formación académica de sus estudiantes. Lo anterior ha provocado que su previsión en las universidades sea categorizada como asignatura optativa. Por lo que, es necesaria la especialización de su estudio por su complejidad, pues cada vez se han instrumentado en la norma jurídica mexicana nuevas formas de actualizar los presupuestos de este derecho. De las incorporaciones al derecho mexicano en la observancia de la norma jurídica ambiental se puede citar, a partir de las reformas de 2011, nuestra Constitución y la Ley de Amparo, el de las acciones colectivas, que darán la posibilidad de extender el interés legítimo del justiciable cuando se trate de proteger violaciones al Artículo 4° Constitucional (López, 2008, p. 106).

En otro contexto, más allá de advertir la naturaleza propia del derecho ambiental, incluso se ha discutido doctrinalmente si ésta es un área de derecho autónoma o adquiere todavía un rango que se desprende directamente del derecho administrativo. Esta distinción es importante, puesto que ha sido una de las percepciones para considerar la asignatura como optativa, y entre más encuentre el fortalecimiento de sus componentes, podrá categorizarse en los esquemas curriculares de las universidades para ser una asignatura obligatoria.

El derecho ambiental, asumimos, posee una doctrina no abundante pero sí suficientemente nacional e internacional, incluso se observa cada vez más creciente el número de autores de obra académica de esta materia en México. Aunque existen principios específicos, como el de los efectos globales que atienden a su problemática de degradación, el de globalidad, así como el de solidaridad y sustentabilidad (Walls, 2005, p. 6). Además, se tiene una norma particular que rige la interacción jurídica de órganos de la administración pública en la materia, al igual que de las relaciones de éstos con los particulares; también existe jurisprudencia cada vez mayor de los tribunales federales. El último elemento, a la vez de consolidación, es el hecho de que es una materia del plan de estudios de las facultades de derecho en nuestro país.

Como se puede vislumbrar, el conglomerado de elementos enunciados fortalece la concepción de una rama autónoma del derecho, por lo que su estudio merece mayor auge dentro de la plataforma de nuestro sistema de enseñanza. Uno de los grandes retos respecto a cómo se concibe la asignatura de derecho ambiental en nuestro país, tanto de los directivos de alto rango en el rubro de la educación como del mismo estudiante, es que es ciertamente irrelevante, o bien, conforma parte insustancial del plan de estudios de la licenciatura en derecho; sin embargo, ha sido labor omisa por parte de las mismas autoridades educativas en enunciar la importancia que cada vez adquiere el aprendizaje de esta área del derecho.

Visión de la enseñanza del derecho ambiental mexicano

En este apartado se explicarán los planteamientos de propuesta para impulsar y mejorar la cátedra del derecho ambiental en México una vez conocidas las precariedades en el sistema educativo superior de las facultades de derecho del país. La primera propuesta que se atiende en cuanto a la optimización del derecho ambiental en México es, sin duda, el de la difusión de la importancia que merece esta asignatura. Es elemental destacar, a partir del elemento filosófico, la utilidad de la aplicación a casos prácticos, pues es ahí donde el alumno encuentra cierta apatía por el estudio de esta materia.

La labor institucional propia de cada universidad es importante, en virtud de que serán éstas las que promuevan el conocimiento en el área a través de cursos o seminarios que abonen a la temática particular. Por lo que promover la interacción académica con especialistas nacionales o extranjeros en las universidades es preponderante. Respecto a este último aspecto, es importante saber que difícilmente encontramos en nuestro país profesores especializados en la materia ambiental, de tal manera que se ha recurrido a profesores improvisados, quienes no profundizan en un conocimiento amplio el contenido temático de la asignatura; este factor sólo ocasiona que la perspectiva de la materia se aminore a la vista de los estudiantes.

La especialización y la importancia que tiene el derecho ambiental no solamente entrañan al campo académico, sino también trasciende a la esfera de los operadores jurídicos, quienes todavía no se adentran en el estudio y práctica de los asuntos ambientales. El esfuerzo que se haga por implementar

programas de posgrado en materia ambiental y desarrollo sustentable en las universidades del país representará una contribución valiosa para generar productos académicos mayores y de mejor calidad en el área, al mismo tiempo que exista mayor divulgación de los esfuerzos realizados por los nuevos emprendedores del derecho en México.

Un aspecto que se debe resaltar –y ha sido mencionado en apartados anteriores– es respecto a la teorización del derecho ambiental. Esto por sí solo no representa ninguna problemática en los contenidos temáticos de la asignatura, puesto que habrán de desarrollarse con mucha razón aspectos filosóficos y políticos previos al estudio de la norma e instituciones ambientales. Es decir, se pretende proporcionar un conocimiento integral de la materia y no superficial a partir de la norma jurídica. En relación a este punto, es importante que se vislumbre dentro de los consejos universitarios la creación de una carta descriptiva procesal, donde se prevean las figuras jurídicas procedimentales como la inspección y vigilancia, y la evaluación de impacto ambiental, para así poder profundizar en el análisis de estas figuras y ejemplificar con casos prácticos cada uno de ellos.

Un aspecto que parece menor a los anteriores a simple observancia, pero sin duda es importante, es el del abastecimiento de bibliografía calificada en la materia en las bibliotecas de las universidades. De la revisión bibliográfica que se ha realizado en distintas universidades del país, es alarmante observar la precariedad de obras de la materia. De autores nacionales se cuentan pocos de ellos y escasos ejemplares. Obras internacionales y de autores connotados suelen ser nulas, por lo que la impartición de la cátedra de esta materia se complica en razón de no contar con una fuente de información valiosa, como lo es el libro de apoyo. Esto nos lleva a mencionar que ante la precariedad de bibliografía de derecho ambiental en las universidades, también es importante que se ofrezca al estudiante la opción de consultar fuentes confiables, oficiales y académicas, para cotejar respecto a los diversos temas de la materia para efecto de investigaciones.

Conclusiones

Se vislumbra un panorama emergente del derecho ambiental en México, pues se considera que se trabaja cada vez con más consciencia para impulsar el es-

tudio del derecho ambiental dentro de la cátedra de las facultades de derecho. Si bien, a través del presente texto se advierten precariedades en el modelo de enseñanza-aprendizaje de esta asignatura tan singular, no puede negarse el avance que se ha observado en los últimos años. Es menester incorporar los elementos de difusión y divulgación académica de la doctrina existente, así como impulsar la generación de nuevos trabajos que abonen al conocimiento de esta área jurídica. Se remarca la especialización como aspecto medular para contar con profesores calificados en la impartición de la asignatura de derecho ambiental, y para que haya quienes se sumerjan en los trabajos de investigación académica dentro de sus universidades.

Se considera que la misma concientización ciudadana respecto a los temas ambientales, como la degradación de la flora y fauna, la contaminación y el cambio climático serán el hito que represente una concepción transformadora en la atención de toda la problemática que aqueja por la degradación del ambiente en el orbe. La necesidad de regular los entramados jurídicos del funcionamiento de las empresas, los delitos ambientales de los particulares o diferentes entes, así como las violaciones a gozar de un medio ambiente sano por parte de la autoridad, sin duda representan un campo de acción que los estudiantes de derecho deberán aprender en las aulas de sus facultades de derecho para después implementar esos conocimientos en la práctica jurídica.

Así, y de la misma forma en que la disciplina jurídico-ambiental se muestra consolidada en el plano internacional, en el ámbito nacional también se encuentra delimitada y regulada. Por cuanto hace a los dos aspectos de estudio: el análisis científico de la problemática que plantea la relación del hombre con la naturaleza, en México existen numerosos autores que realizan estudios interdisciplinarios y puramente jurídicos sobre temas ambientales; y por el otro lado, como se ha señalado, se cuenta con grandes avances en la regulación del medio ambiente en México, aunque es necesario simplificar la legislación y abandonar con ello su implementación aislada, transversalizando su influencia.

Finalmente, también debe hacerse mención al hecho de que la disciplina jurídica encuentra su trascendencia en la verdadera vigencia, es decir, su aplicación al plano de los hechos reales y concretos, en tanto que la norma marca un quehacer del Estado y posibilidades fácticas para los particulares, lo que implica la necesidad de ser conocida y aplicada por sus operadores y destinatarios, así como que estos últimos cuenten con los medios jurídicos suficientes

para hacer efectiva la tutela de sus derechos y recibir impartición de justicia al respecto. De esta forma, un derecho ambiental debidamente desarrollado y asimilado debe traducirse en normas que permitan al Estado efectuar acciones (entre ellas acciones de política pública) que permitan su efectividad, con el fin de difundir e informar sobre su existencia, garantizando justicia en caso de ser necesario. Es ahí donde debe evaluarse el impacto legislativo real de la juridificación del ambiente.

Referencias

Arroyo, E. (2012). *El derecho fundamental al medio ambiente*. México: Porrúa.

Carmona Lara, M. C. (1991). *Derecho ecológico*. México: UNAM. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/325/13.pdf.

Foladori, G. (2005). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Miguel Ángel Porrúa.

López, P. (2008). *Derecho ambiental*. México: IURE editores.

Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. México: Porrúa.

Nava Escudero, C. (2013). Construyendo el derecho ambiental. *Ciencia, ambiente y derecho*, cap. 8. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3074/11.pdf.

Vargas Hernández, J. M. (s/f). *Desarrollo de la legislación en México*. México: Instituto Nacional de Ecología. Disponible en http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/395/vargas.html.

Walls, R. (2005). *Globalización, medio ambiente y desarrollo sostenible*. México: Porrúa.

La participación social en educación: un derecho colectivo

Rosalina Romero Gonzaga[1]

Aproximación y mirada a la participación social

El concepto de participación social en el contexto educativo se ha caracterizado por su generalidad, indefinición y ambigüedad (Latapí, 2005, p. 9). Sin dejar de reconocer la dificultad conceptual sobre un término dinámico, en permanente construcción y resignificación (Amescua & Amador, 2007, p. 18), la participación social se define como el proceso amplio de intervención activa y propositiva en la escuela; un medio de ejercer el derecho a la educación, una forma de democratizar el proceso educativo (Arguedas *et al*., 2008, p. 163), para lograr una comunicación directa entre alumnos, maestros, escuela y comunidad, en aras de estimular el apoyo de los padres de familia para el

1 Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

aprendizaje de sus hijos, fortaleciendo el carácter integral de la educación (Latapí, 2004, p. 42).

Las investigaciones llevadas a cabo sobre la participación social en la educación (PSE) son recientes en el contexto mexicano. Desde varias perspectivas teóricas, pero sobre todo experiencias empíricas, los trabajos de Borja (1986), Latapí (1997), Alarid, Guerra & Guerrero (1997), Galván (1997), Rodríguez (1997), Conde (1997) y Arzaluz (1999) brindaron vetas de investigación importantes para explorar un campo temático poco estudiado. Posteriormente, los trabajos de Corvalán & Fernández (2000), Torres (2001), Salinas (2003), Ruiz (2003), Zorrilla (2003), Veloz (2003), Latapí (2005), Barba & Ortiz (2005), Canales (2006), Santizo (2006), Zurita (2006, 2007), Salinas & Amador (2007) mostraron la débil consolidación del tema y las diferentes visiones desde ámbitos amplios y mezclados con temáticas como la ciudadanía, la comunidad, la participación parental en la escuela, la incidencia de los actores en las políticas educativas, las innovaciones educativas, la sociedad civil, la gestión escolar, entre otros.

Finalmente, los trabajos e investigaciones que desde múltiples visiones y aportaciones han contribuido a la generación y difusión de nuevos conocimientos sobre aspectos poco explorados, como el de la confianza entre ciudadanos, autoridades y especialistas, las innovaciones educativas, las experiencias de organizaciones locales, los cambios en las políticas de PSE, el funcionamiento y resultados de los distintos órganos de participación social en la educación, el diseño institucional de la política de participación social. Los trabajos de Martínez-Bordon *et al*. (2007), Flores Crespo (2007), Zurita (2008, 2010, 2011, 2013), Estrada (2008, 2009), Delgado (2008), De los Heros & Hernández (2010), Santizo (2011) y Jiménez (2011) abonan en las anteriores líneas de investigación.

Si bien se ha avanzado en comprender el carácter multifacético y los aspectos formales de la PSE, existen ambivalencias, vacíos teóricos, empíricos y epistemológicos relacionados con aspectos informales y subjetivos cuando se estudia la política de la participación social en la educación: cómo los individuos operan dentro de cierta institucionalidad (reglas, conductas, tradiciones y hábitos), cómo ésta, a la vez, transforma la acción individual y colectiva; la vida y racionalidades de agentes escolares; la construcción y ampliación de las capacidades democráticas de los agentes escolares; la política de participación social en la escuela como expresión de la democracia participativa y directa; la complejidad de las tareas de los agentes escolares; la calidad de

participación social y la capacitación para intervenir en los espacios escolares (Flores, 2015, pp. 91-92); el mal diseño institucional de la política de participación social en la escuela (Santizo, 2011); el impacto de algunos instrumentos legales que regulan la PSE (Estrada, 2015, p. 77).

La mirada a las investigaciones llevadas a cabo en las últimas tres décadas permite sostener que ha habido una preeminencia en la participación de los padres como agentes fundamentales de la educación (Estrada, 2015, p. 75), aunque dichos actores se siguen considerando ajenos más allá del apoyo en las dimensiones formales, sin una intervención clara y decisiva.

La participación de los padres en la educación

La participación directa

Históricamente, los padres de familia han ocupado un lugar marginal dentro del diseño y formulación de las políticas educativas. Su intervención se ha circunscrito a ser elementos decorativos o gestores del mejoramiento material de las escuelas. En efecto, los padres de familia gravitan como meros sujetos sociales, no como protagonistas, susceptibles de ser atraídos por parte del Estado o los diferentes grupos sociales que han intentado organizarlos a través de distintas instancias creadas para canalizar sus acciones. Desde mediados del siglo XVIII, con la institucionalización de la escuela primaria y los albores de la construcción del sistema educativo nacional, la participación de los padres en la escuela constituyó un proceso social informal.

Los padres de familia intervinieron en la escuela con actividades que iban desde las peticiones efectuadas al Estado para el establecimiento de escuelas, cooperar para el pago de los maestros, los útiles escolares, el sostenimiento de la escuela, hasta pagar la pensión del colegio. Tratándose de la participación en la educación, privó una visión eminentemente estatal. El Estado sería el responsable de la formación y preparación moral e intelectual de los niños y jóvenes, al delinear los fines y sentidos de la educación. Los padres lo único a lo que pudieron aspirar fue garantizar que sus hijos tuvieran acceso a la educación y a exigir derechos, cuando fue posible ejercerlos. En consecuencia, distintas miradas se perfilaron de lo que se esperaba de la educación para los padres de familia. Una proporción de ellos apreciaba la importancia de la en-

señanza primaria, pero la mayoría de las familias tuvo poco interés y aprecio por la labor educativa. Razones prácticas y culturales influyeron en la falta de interés de los padres pobres en la educación de sus hijos (Tanck, 2005, p. 213).

Para mediados del siglo XIX, la participación de los padres de familia fue un proceso socialmente construido derivado del impulso educativo proveniente de los particulares, las comunidades, los ayuntamientos, la Iglesia mediante las órdenes religiosas y los párrocos. A través de estas iniciativas, fueron exhortados a ser los responsables directos de enviar a sus hijos a la escuela, pero también orientados, ya fuera por la jerarquía eclesiástica o por los párrocos, para manifestar su oposición ante el Estado por los límites impuestos a la labor educativa de la Iglesia (García, 2010).

La participación de los padres en la escuela recibió mayor impulso por parte de los distintos grupos que promovieron la educación, fuera para abrir o sostener escuelas, fomentar o canalizar alguna iniciativa. Los gobiernos federal y estatal canalizaron la participación a través de las juntas de vigilancia, cuerpos burocráticos encargados del cuidado y control de las escuelas, entre cuyas funciones se contaban: proponer maestros, vigilar su conducta y cumplimiento, conseguir el local, gestionar ante la autoridad competente las reparaciones, dotaciones de mobiliario y los útiles escolares (García, 2000).

Años después, la presencia de los padres en las juntas quedó suprimida, de modo que las acciones, opiniones, expectativas y, en general, la relación de éstos con la educación fue capitalizada fundamentalmente por la Iglesia y el Estado, quienes se disputaron el control de la educación. De esta manera, los padres de familia fueron sujetos organizados en torno a propósitos comunes o inducidos, que dieron cierta cohesión a su participación en la educación. Esta primera etapa –la relación de los padres con la escuela– es directa y no formalizada; si bien, los padres de familia participaron de manera natural y sin límites, comenzaron a perfilarse lineamientos para canalizarla y orientarla.

La participación institucionalizada

La institucionalización de la participación de los padres de familia fue canalizada a través de dos instancias creadas ex profeso: la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), establecida en 1917, y la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF), surgida en 1933. Ambas instancias trataron de aglutinar y captar la participación de los padres de familia en la educación. La presencia de

la UNPF en el escenario nacional polarizó el enfrentamiento con el Estado y, en específico, con la política educativa de los gobiernos revolucionarios. Con la conformación de la Confederación Nacional de Agrupaciones de Padres y Maestros (CNAPYM), creada mediante decreto expedido el 15 de septiembre de 1929, el Estado, más que fomentar la participación de los padres en la educación, supeditó sus acciones a la vigilancia directa, fuera de los maestros, los directores e inspectores escolares, dentro de los límites y atribuciones que la SEP fijaba. Por su parte, la Unión emprendió acciones para capacitar y orientar a los padres de familia respecto a las decisiones tomadas por el Gobierno Federal en materia de reformas educativas, educación sexual, libros de texto, reformar el Artículo Tercero, entre otros asuntos.

Dicha tendencia se mantuvo con la expedición de la reglamentación al respecto,[2] cuya tarea fue sujetar las acciones de los padres de familia a reunir fondos para promover obras necesarias en cuanto al establecimiento; fomentar la relación entre maestros, padres y alumnos; propiciar el establecimiento de centros educativos para adultos y para la capacitación en el trabajo; participar en las cooperativas escolares, en el ahorro escolar y en la parcela, así como tomar parte en los programas de promoción de la salud. En los referidos reglamentos se estableció que los padres de familia coadyuvaran con la Secretaría de Educación Pública en el mejoramiento material, moral y técnico-pedagógico de la enseñanza, aunque se les prohibió cualquier injerencia en la dirección, organización y administración de las escuelas; en cambio, se les prescribía la obligación de colaborar o formar parte de los Comités Pro-Construcción de Escuelas (SEP, 1933, p. 234), una notable contradicción que persistió desde entonces.

La política gubernamental de participación de los padres de familia se caracterizó por supeditar su acción a la colaboración y ayuda para con los maestros y las autoridades educativas. Una cláusula del reglamento establecido en la época nos ofrece, de manera clara y contundente, una clave para leer la imbricada relación de la política con la participación de los padres de familia en la educación: "La SEP tendrá el derecho de negar o nulificar la inscripción de Asociaciones de Padres de Familia, de cualquier grupo o categoría, en cuya constitución o funcionamiento no se hayan cumplido las disposiciones del

2 El Reglamento de las agrupaciones de padres de familia del D.F. (1933), el Reglamento para la constitución y funcionamiento de las asociaciones de padres de familia en las escuelas dependientes de la SEP (1949), y el Reglamento de asociaciones de padres de familia (1980).

Reglamento". Y en el artículo 51 se aclaraba que: "En los casos no previstos en el presente Reglamento, las organizaciones de padres de familia deberán acudir en consulta a la Secretaría de Educación Pública, cuya opinión al respecto, será obligatoria para las mismas".

Con esta referencia se alude a una concepción y orientación que dominó las políticas gubernamentales del PSE, en la segunda etapa ubicada en las últimas dos décadas del siglo XIX y las primeras del XX, en donde los padres empezaron a considerar la instrucción como un derecho que era obligación del Estado atender. La última década del siglo XX y los años que corren del siglo XXI, las políticas de participación social sustentan las reformas educativas en un sistema altamente centralizado, donde la participación de los padres de familia se establece en un marco legal acotado.

Políticas de participación social en la educación

La participación social como tema de la agenda gubernamental

En un escenario diametralmente diferente al de dos décadas atrás, la participación junto con la descentralización o la democracia adquirieron una novedosa dimensión internacional (Latapí, 2005, p. 16), por lo que se convirtieron en paradigmas dominantes de la gestión pública. Desde la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos –auspiciada en marzo de 1990 por el PNUD, la UNESCO, la UNICEF y el Banco Mundial–, se recomendó una mayor participación de las familias y de la comunidad en la gestión escolar y en la contribución económica para el sostenimiento del aparato escolar, aumentar la participación del sector privado y de las ONG, y la creación de amplios consensos nacionales (a partir de la participación, consultas, alianzas) como condición de viabilidad de la reforma educativa (Veloz, 2003, pp. 106-107).

Bajo ese contexto se impulsaron estrategias tendientes a estimular un nuevo modelo de gestión gubernamental,[3] fomentando la participación social de los diferentes grupos y sectores que, en el ámbito educativo, significó no sólo contribuir a extender la cobertura y mejorar la calidad de la educación

3 La descentralización, la evaluación individual, institucional y por proyectos, la rendición de cuentas y la calidad fueron estrategias orientadas a modificar la dinámica y las relaciones entre el Estado y los actores de la educación (Noriega, 1997, p. 158).

básica, sino impulsar formas alternativas y complementarias de financiamiento social de la tarea educativa (PND, 1989-1994, pp. 103-104).

La participación de los padres de familia fue reiterada discursivamente en el ANMEB, el cual estableció la "nueva participación social" como una de las cuatro grandes políticas de Estado. Desde la óptica gubernamental, la reorganización del sistema educativo implicó consolidar un "auténtico federalismo educativo" y promover "una nueva participación social en beneficio de la educación". Esta última fue concebida en los siguientes términos:

> La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación […]. En esta tarea, habrán de desempeñar un papel esencial tanto los maestros y su organización gremial, como los padres de familia (ANMEB, 1992, p. 1).

El acuerdo planteó que "una apropiada participación social generaría un nuevo sistema que impulsaría la calidad de la educación" (ANMEB, 1992, p. 7), por lo que se buscó fortalecer la organización de los diversos actores del quehacer educativo (maestros, directores, padres de familia, gobiernos locales). La "nueva participación social" fue concebida como una estrategia

> encaminada a propiciar una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio. […] coadyuvaría a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad, del barrio o del poblado (ANMEB, 1992, p. 9).

Para ello, el acuerdo señaló la tarea de crear e instalar consejos de participación social (CPSE) en las escuelas de educación básica, municipios y entidades de todo el país, en los que estuvieran representados los maestros, los padres de familia, la comunidad y la autoridad educativa. Su función sería apoyar la labor de la escuela sin intervenir en los asuntos laborales, técnicos o administrativos, realizando tareas de gestión, colaboración y apoyo, sin duplicar o invadir las atribuciones de los Consejos Técnicos.

La estructura y reglamentación de la participación social en la educación fueron incluidas en la nueva Ley General de Educación de 1993 (capítulo VII, artículos 65 al 73). Sin embargo, sería hasta 1999, mediante el Acuerdo Secretarial 260, que se crea y establece la normatividad para la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) como órgano capaz de coordinarse con los consejos estatales, municipales y escolares. El estatuto interno amplió funciones y atribuciones del Consejo que no contempló la LGE y el Acuerdo 260. Un año después, mediante el Acuerdo Secretarial 280, la política de participación social quedó en manos de las autoridades educativas en los niveles estatal, municipal y escolar.

Pese a establecerse las bases normativas de la participación social para los padres de familia en la educación, en una ley reglamentaria y no en la Constitución Política, y perfilarse una "nueva política", se presentaron serias limitaciones en su operación: no reglamentar el ejercicio de sus derechos ni contar con recursos legales e instancias de apelación; se les prohibió intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales; no se prescribieron las obligaciones de la escuela y las autoridades para con los padres de familia; no se les asignó presupuesto a las instancias de participación (Latapí, 1997, pp. 15-25; Veloz, 2003, p. 132; Amescua & Amador, 2007, p. 40). De este modo, la estructura y conformación de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPSE) en el CONAPASE fueron poco representativas: un padre de familia por cada zona geográfica, frente a la aplastante sobrerrepresentación de las autoridades educativas.[4]

A las ya existentes Asociaciones de Padres de Familia (APF) se agregaron los CEPSE, a quienes se les prohibió intervenir en los aspectos laborales de la escuela y participar en cuestiones políticas o religiosas (LGE, 1993, p. 31), aunque el SNTE tuvo representación dentro de los CEPSE. Se les otorgaron facultades para opinar en aspectos pedagógicos, mas no intervenir y decidir sobre la educación de los niños y jóvenes. La falta de claridad en las funciones de las APF y los CEPSE propició el traslape y la yuxtaposición de funciones entre ambas instancias, creadas con carácter consultivo y no decisorio. Esta tendencia continuó en el sexenio siguiente.

4 Sobre la composición y elevado número de funcionarios que formaron parte del CONAPASE en 1999, el secretario de Educación en turno afirmó: "nos pareció que en una primera etapa era necesaria esta participación de la autoridad para asegurar que hubiera buena aceptación y se facilitara un proceso creciente de participación de otros actores sociales" (Latapí, 2004, p. 318).

Con Ernesto Zedillo, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 reconoció que

> la participación social en el quehacer educativo es todavía incipiente. Hasta el momento, la conformación de los consejos ha sido poco dinámica y su desarrollo bastante desigual. Esta situación se debe, en parte, a la enorme variedad de usos y costumbres que existen en el país y que la conformación de los consejos debe tomar en cuenta, a fin de que respondan realmente a las necesidades y características de la comunidad: lo que funciona en un contexto puede no ser lo más adecuado para otro (Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000, p. 8, en SEP, 1996).

La valoración que se hizo de los CEPSE en la época fue negativa y deficitaria. La instalación de los Consejos a nivel escolar, estatal y municipal fue tortuosa, pese a las cifras ofrecidas.[5] Se halló duplicidad de funciones entre los organismos escolares como la APF, el Consejo Técnico Escolar, los Comités de Seguridad; aunque la integración de los órganos fue altamente detallada y minuciosa, no subsanó los fallos de la implementación de la política de participación. Al finalizar el sexenio, un compromiso establecido en el Programa de Desarrollo Educativo quedó sin atender, referido a "mejorar la información de las madres y los padres de familia sobre los propósitos educativos que sus hijos deben alcanzar en cada ciclo y grado escolar, mediante la creación de una línea editorial y programas de radio y televisión destinados a ese propósito" (PDE, 1995-2000, p. 16, en SEP, 1996), mismo que se quedó durmiendo el sueño de los justos.[6]

5 Según un reporte oficial, para el 2000-2001 se habían instalado 19 consejos estatales; 1,127 consejos municipales y 83,732 consejos escolares. Por su parte, en un estudio efectuado de la época se reportaron: 16 consejos estatales; 1,133 de 2,428 consejos municipales y 93,732 de 148,843 consejos escolares (Secretaría Técnica del CONAPASE, 2014; Veloz, 2003, p. 143).

6 En el año 2000 el SNTE creó la Secretaría de Participación Social al interior del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, donde promovió la elaboración de manuales para ser distribuidos entre los maestros, con el objetivo de promover el interés por la conformación y funcionamiento de los CEPSE (Veloz, 2003, p. 166).

La política de participación social en la transición

Durante el gobierno de Vicente Fox, la política de participación social resultó ser ambiciosa y novedosa en muchos sentidos. El equipo de transición en el área educativa[7] llevó a cabo un diagnóstico crítico acerca de los CEPSE:

> Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de los alumnos y ciudadanos. Así, los consejos escolares difícilmente representan a la comunidad y la participación suele reducirse a una contribución monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico. No se han desarrollado plenamente los mecanismos para que las personas se sientan parte de un todo, se sepan escuchadas y sean corresponsables de las decisiones […] El reto de la participación social no ha sido atendido suficientemente […] En su forma actual […] el CONAPASE no responde suficientemente al reto de la participación, y su operación efectiva ha sido pobre, y más todavía la de sus homólogos en estados y municipios, lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada, especialmente en la perspectiva de rendición de cuentas (PNE, 2001, pp. 68, 69).

A partir del análisis efectuado por el equipo de transición se planteó la transformación de las estructuras pesadas de la burocracia educativa, la burocracia sindical y las de participación social (PNE, 2001, p. 55). Esto se lograría mediante el rediseño de los Consejos de Participación Social, la formación de Consejos Consultivos de Educación para conformar las comunidades educativas, la constitución del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, reestructurar el CONAPASE, establecer una Ley Nacional de Participación Social en la Educación, entre otras iniciativas.

Las propuestas del equipo de transición colocaron en el centro la reactivación de la participación social a través de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, vía el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Con ello, se dio un crecimiento exponencial de los Consejos de Participación Social al vincular los recursos económicos con el proyecto escolar, siendo que

7 Conformada por Rafael Rangel Sostmann como coordinador del área, y académicos como Pablo Latapí, Sylvia Schmelkes, María de Ibarrola, Margarita Zorrilla y Julio Rubio Oca.

así se reforzaron prácticas que se creyeron superadas. En efecto, los CEPSE tuvieron dificultad para instalarse como instancias de colaboración tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación. En los hechos, su operación estuvo marcada por la falta de experiencias previas de participación comunitaria sólida, la falta de lineamientos de operación congruentes con la diversidad de las realidades locales, la dispersión geográfica de las escuelas de educación básica, la densa y oficialista estructura creada para promover la participación.

El ambiente favorable que en un principio se presentó se fue desvirtuando a medida que el gobierno auspició la intromisión del sindicato en el diseño y formulación de la política de participación social. Con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE), la participación social caminó por rumbos inciertos: el manejo político y utilización de los padres de familia para asegurar la legitimidad de las decisiones gubernamentales, así como abrir un espacio de participación a un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil, dispuestas a incidir en las decisiones de política educativa, respondiendo a intereses privados.[8]

El CSCE comprometió a los padres a fortalecer su "formación como padres de familia" e integrarse a la comunidad escolar, así como ejercer el derecho a participar en el proceso educativo y estar informados del desempeño escolar de los hijos, al igual que a demandar el hecho de recibir una educación de buena calidad (Veloz, 2003, p. 172); responsabilidades que eludieron establecer los mecanismos para hacerlos viables y efectivos.

La tónica del sexenio en la política de participación social fue la creciente intervención y arreglos establecidos entre la Presidencia, el SNTE, la Fundación Vamos México, las organizaciones de padres de familia de tendencia clerical y conservadora, y los grupos empresariales que, a la postre, fueron los que promovieron e impulsaron la reforma educativa en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

8 En enero de 2003, en el marco del Primer Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, se presentó la *Guía de padres* bajo el auspicio del SNTE, la colaboración de la Asociación Nacional de Padres de Familia, la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, la Unión Nacional de Padres de Familia y la Fundación Vamos México.

La agenda acotada de la política de participación social

Con Felipe Calderón, el Programa Sectorial de Educación estableció como metas para la participación social: "fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas" (Programa Sectorial de Educación, 2007, p. 23). Para impulsar el Programa Sectorial se signó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) entre el Gobierno Federal y el SNTE.

La ACE se propuso alcanzar dos metas para el tema de la "Gestión y Participación Social": "colocar a la comunidad escolar en el centro de atención de las políticas educativas" e "involucrar a la comunidad educativa en los procesos de mejora de los centros escolares". Esto se lograría fomentando los consejos escolares de participación social, impulsando los programas como Escuela Segura, Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas en Horario Discontinuo, y creando un Sistema Nacional de Información de las Escuelas (ACE, 2008, pp. 10-11, en SEP-SNTE, 2008).

Como antaño, la Alianza sirvió de base para impulsar las decisiones del Gobierno Federal que, en materia de la política de participación social, el SNTE decidió promover mediante el "proyecto educativo": "Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI". El proyecto asumió fomentar la participación, favorecer la gestión escolar y fortalecer los consejos de participación social. Por su parte, el Gobierno Federal reforzó la decisión de promover la participación, presionado por la incidencia e insurgencia de las OSCs,[9] tendencia que corrió en paralelo al fortalecimiento del poder del SNTE.

Los pactos políticos condicionaron la política de participación social, al estar supeditada a los designios del sindicato magisterial. A pesar de ello, las ONG interesadas en la educación participaron en la ACE para ubicarse como contralores de las decisiones públicas en materia educativa. La alianza de las ONG con el Gobierno Federal fue manifiesta cuando se integraron a consejos consultivos, foros, espacios de consulta y reuniones que tuvieron el propósito de monitorear,

9 La incidencia tuvo frutos en la Secretaría Técnica del CONAPASE, instancia encargada de convocar y coordinar las sesiones del Consejo por varios años. En dicho cargo fue designada quien fuera directora general de Suma por la Educación, organización que comparte puntos de vista con el mundo empresarial.

auditar y dar seguimiento a las políticas educativas.[10] Pese a emitirse un nuevo acuerdo, los CEPSE con facultades limitadas siguieron funcionando bajo el mismo principio de representación: la mitad más uno de los consejeros serían padres de familia o tutores, aunque a nivel nacional siguieron estando subrepresentados (Acuerdo 535, artículo 4).

En el gobierno de Enrique Peña Nieto y dos acuerdos para reactivar la PSE (716 en 2014 y en 2016), los CEPSE se enfrentaron a serias dudas respecto al rumbo que tomaría la participación social. Con Emilio Chuayffet enfrentado a un panorama político complicado,[11] se expidió el Acuerdo 716 (2014), el cual incluyó las atribuciones de los CEPSE de "apoyar el funcionamientos del Consejo Técnico Escolar" y "vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima". Al carecer de mecanismos institucionales concretos, era poco probable que se fortaleciera dicha instancia. En el Acuerdo 716 (2016) fue revelada la concepción ultraoficialista del secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño,[12] en la conformación del CONAPASE. El consejero presidente carece de recursos financieros para operar proyectos que incentiven la participación social en la educación, como lo mandata la norma correspondiente (artículo 48, fracción II, Ley General de Educación); esto limita cualquier propuesta o iniciativa novedosa.

El actual presidente del Consejo[13] ha centrado su gestión en relajar la participación de los padres de familia, excluyendo la posibilidad de permitírseles intervenir abiertamente en el diseño y formulación de políticas y programas de gestión y contraloría escolar, propuestas curriculares, entre otros, incluso desconociendo el trabajo de su predecesor. En la conformación del Consejo se ha reafirmado el carácter oficialista, con el aumento en el número de consejeros: 40, de los cuales 31 son funcionarios; 20 "representantes-padres de familia", la mayoría designados y/o invitados por el secretario de Educación.

10 Fue el caso de la primera sesión del Consejo Consultivo del Proyecto de Innovación Programa Escuelas de Calidad-Fondo de Inversión Directa a las Escuelas (PEC-FIDE), en julio de 2008.

11 Una serie de eventos encadenados complicaron y aceleraron su salida: las negociaciones que entabló Osorio Chong con la disidencia, el conflicto en el IPN, el anuncio oficial de la suspensión indefinida de la evaluación docente (Ornelas, 2015; Rock, 2015).

12 El 27 de agosto de 2015 fue designado por Enrique Peña Nieto como secretario de Educación Pública, en sustitución de Emilio Chuayffet.

13 Carlos Mancera Corcuera, quien fuera representante de la SEP en el Primer Consejo de Participación Social, 1999-2001, director general de la Consultoría Valora y parte del grupo de asesores externos para la redacción del Constituyente de la Ciudad de México.

En el Acuerdo se establece el incremento en las responsabilidades de los CEPSE, donde se encuentran representados los padres de familia, sin dotarlos de los instrumentos y herramientas necesarias, sobre todo, de formación y capacitación para asumir funciones de contraloría social o gestión escolar. En cambio, se allana el camino para imponer un modelo educativo y de participación social que sigue marginando a los padres de familia de las políticas educativas.

Inclusión de la participación social como derecho colectivo

Como política pública, la participación social en la educación forma parte de un derecho social, del cual, paradójicamente, su expresión como política de Estado ha sido fortuita. El reconocimiento de la participación social como un derecho individual está establecido en el ANMEB, la Ley General de Educación (LGE), los acuerdos y las leyes estatales de educación, pero ha sido más formal que real y efectiva. En tanto el carácter de política de Estado como derecho colectivo, la participación social sigue siendo un proceso político y social pendiente que, de llevarse a cabo, abriría la posibilidad para que los distintos actores interesados en la educación participen auténtica y significativamente en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en la materia. La limitación de su intervención está estrechamente relacionada con la constante intersección entre política y participación. Los empalmes se expresan en las políticas de participación que han sido casi todas políticas gubernamentales más que políticas públicas. La participación social depende más de la voluntad política y de la presión social ciudadana que de la actividad normativa.

El texto constitucional vigente hace referencia a que el "Ejecutivo Federal considerará la opinión de […] los maestros y los padres de familia" (Artículo 3, fracción III) y "la obligación de los padres o tutores de ver que sus hijos o pupilos reciban la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior" (Artículo 31, fracción I). Para hacerla efectiva, sin embargo, no provee a los padres de familia de los mecanismos institucionales que los hagan ejercitables. La Constitución Política deberá recuperar lo establecido en el artículo 2º de la Ley General de Educación (reformada el 11 de septiembre de 2013), al incorporar en la redacción del contenido del Artículo Tercero un párrafo cuarto, quinto y adicionar una fracción (IX):

> […] *El Estado garantizará la participación social* activa de todos los involucrados en el proceso educativo, *como un derecho social de beneficios individuales y colectivos*, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los ~~educandos~~, *niños, las niñas, los y las jóvenes*, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7 de la Ley General de Educación.

Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, se establecerá la ley reglamentaria que fijará los criterios, términos y condiciones de la participación social en la educación:

> IX. Para garantizar el ejercicio pleno de la participación social como derecho social, la Cámara de Diputados será la instancia encargada de asignar los recursos económicos, materiales y financieros para la capacitación, difusión, implementación y seguimiento de la política de participación social en los niveles nacional, estatal, municipal y escolar. Además, establecerá una procuraduría de defensa del derecho social de participación de los *niños, las niñas, los y las jóvenes*, los padres de familia y los docentes en la educación, estableciendo los mecanismos y acciones necesarias que permitan a la instancia y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

Por su parte, en el artículo 7º de la Ley General de Educación se tendría que adicionar una fracción (XIII): "[…] XIII. Garantizar el ejercicio pleno de la participación social en la educación de los *niños, las niñas, los y las jóvenes*, los padres de familia y los docentes". Desde la firma del ANMEB, las cuatro últimas administraciones federales, incluida la actual, intentaron darle nuevos bríos a la participación social sin que hasta el momento se perfile un nuevo rol de la participación de los padres de familia en la educación.

La reforma educativa de 2013 colocó a la escuela en el centro del sistema educativo, lo cual planteó un cambio conceptual y de gestión que requiere ir acompañado de la incorporación de nuevas capacidades institucionales, individuales y sociales de toda la comunidad, en particular las de los padres de familia, los niños, los jóvenes, los maestros y los directores. Ello requiere un viraje en el diseño y funcionamiento de los consejos escolares de participación social, que hoy se conciben en la estrategia de la reforma educativa como nú-

cleos para la toma de decisiones sobre el rumbo de la escuela. La integración y composición del Consejo debe ser revisada con el propósito de agilizar, flexibilizar y hacer efectiva su gestión; lo mismo puede decirse de los consejos municipales y estatales. El hecho de que exista hoy en día un Programa Nacional para la Participación Social en Educación (PRONAPASE)[14] no garantiza que se cumpla el mandato establecido en la Ley General de Educación. Por el contrario, es necesario incluir en la Constitución Política la participación social como un derecho social de los actores que intervienen en el proceso educativo, con la necesaria elaboración de la Ley Nacional de la Participación Social en la Educación.

Referencias

Amescua, B. & Amador, S. (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso mexicano*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

Arguedas, E. *et al.* (2008). La participación en el aula escolar rural: un reto para la transformación. *Revista Educare*, XII, número extraordinario.

Estrada, M. (coord.) (2015). *La participación social en la educación: políticas y aportes en el conocimiento*. México: El Colegio de Sonora.

Flores, P. (2015). La participación social en la escuela en México. Una revisión de literatura. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.

García, M. G. (2000). La participación de los padres de familia en educación, siglo XIX y XX. Recuperado el 2 de agosto de 2016 de http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_9.htm

Latapí, P. (1997). La participación social en la educación. En J. Ezpeleta, S. Schmelkes y M. Corensteln (coords.), *Investigación educativa, gestión y participación social*. México: COMIE/DIE-CINVESTAV-IPN.

_____ (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.

14 El PRONAPASE fue aprobado en la tercera sesión de la asamblea del CONAPASE, realizada el 21 de noviembre de 2014.

_____ (2005). La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso del Observatorio Ciudadano de la Educación. *Perfiles Educativos*, *XXVII*(107).

Loyo, A. (s/f). Las huellas de la participación social en los procesos legislativos: reforma educativa (2012-2014). [*Mimeo*] *Proyecto* PAPIIT. México: FCPyS-UNAM.

Noriega, M. (1997). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*. México: UPN-Plaza y Valdés Editores.

Ornelas, C. (abr-jun/2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *13*(37).

_____ (2/sept/2015). Chuayffet: adiós a la SEP. *Excélsior*. Recuperado el 23 de septiembre de 2016 de www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2015/09/02/1043518.

Presidencia de la República (31/mar/1981). Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia. En J. J. Velázquez Sánchez, *Vademécum del maestro de escuela primaria*. México: Editorial Porrúa, 12ª ed.

Rock, R. (11/sept/2015). El derrumbe de Emilio Chuayffet. *El Universal*. Recuperado el 23 de septiembre de 2015 de www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/roberto-rock/nacion/2015/09/11/el-derrumbe-de-emilio-chuayffet.

Sarukhán, J. (2016). Informe final, 2016-2016. *Mimeo*. México.

SEP (25/mayo/1933). Reglamento de las agrupaciones de padres de familia del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*. México.

_____ (22/ene/1949). Reglamento para la constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia, en las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*. México.

_____ (1990). Programa Nacional para la Modernización Educativa (1988-1994). México.

_____ (1996). Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000). México.

SEP-Acuerdo número 260 (1999). Lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación. México: SEP.

SEP-Acuerdo número 280 (2000). Lineamientos generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. México: SEP.

SEP-Acuerdo número 535 (2010). Lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación. México: SEP.

SEP-Acuerdo número 716 (2014). Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. México: SEP.

SEP-SNTE (2008). Alianza por la Calidad de la Educación. México. Disponible en www.oei.es/pdfs/alianza_educacion_mexico.pd.

Secretaría Técnica del CONAPASE (2014). Antecedentes de constitución de Consejos de Participación Social en la educación. México: SEP.

Tanck, D. (2005). *La educación ilustrada, 1786-1836*. México: Centro de Estudios Históricos/Colegio de México.

Veloz, N. (2003). *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla)* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

La participación de los niños en su educación

Manuel Ricardo Bravo Valladolid[1]

No siempre se nos escucha.
No siempre hacemos el esfuerzo suficiente para hacer que nos escuchen.
Aún somos muy pocos los que tenemos la oportunidad de ser escuchados.
Niñas y niños en el Manifiesto de Málaga, UNICEF, 2010

Introducción

Los adultos, a través de las instituciones –particularmente aquellos especializados en educación–, hablan mucho de las escuelas y proyectos que anhelan para los niños, pero sus propuestas rara vez se sustentan en la opinión y voz de quienes son titulares del derecho: las niñas, niños y jóvenes. Dice el pedagogo italiano

1 Mexicanos Primero.

Francesco Tonucci, quien ha dedicado su vida a retomar la mirada infantil y colocarla como un insumo fundamental en la toma de las decisiones en las escuelas y en las políticas educativas alrededor del mundo:

> La escuela es de los chicos. Parece obvio que la escuela sea de los chicos pero no es así. La escuela no es normalmente de los chicos. La escuela es del Estado, de la familia, de la provincia, de los maestros, de los programas, de los libros de texto y los niños tienen que aceptarla así como es (Tonucci, 2001; 2012).

La escuela es el espacio de la esperanza en muchos sentidos y, por tanto, es un proyecto de todos: de las familias, de las comunidades, de los maestros, de los estudiantes, de la sociedad. Es en la escuela donde encontramos nuestro mayor recurso: las personas, y es allí donde auspiciamos algunos de los sueños más importantes de nuestra sociedad. Desafortunadamente, no existen canales al interior del sistema educativo para visibilizar la voz de los niños, mucho menos para hacer efectiva su participación. Sin embargo, el derecho a aprender exige que la educación sea triplemente incluyente. La primera inclusión se refiere a lograr trayectorias completas: que los niños y jóvenes lleguen a la escuela, permanezcan y transiten de forma oportuna hasta alcanzar el bachillerato. La segunda inclusión demanda una trayectoria exitosa, de tal forma que todos aprendan en la escuela, para participar como ciudadanos globales y puedan seguir aprendiendo a lo largo de su vida. La tercera inclusión, relativa al tema que abordaremos en este trabajo, refiere a la participación de los niños y jóvenes en su educación, en sus propios procesos de aprendizaje.

Para sostener este último punto, el siguiente ensayo se divide en tres momentos. Primero, comenzamos con los fundamentos jurídicos y pedagógicos sobre la importancia que tiene la participación de las niñas, niños y jóvenes. En segundo lugar, pasamos a la parte sustancial de este trabajo: una conversación guiada por el autor, con niños y jóvenes de entre 7 y 14 años de edad, sobre conceptos plasmados en el Artículo Tercero Constitucional. La conversación simultánea entre todos es imaginaria, no obstante, las respuestas y comentarios registrados son reales. Con profundo interés y respeto, el autor recupera las voces de los niños y jóvenes que ofrecieron su tiempo para responder a estas preguntas. Finalmente, el tercer momento recupera algunos mecanismos de participación en distintos ámbitos de su educación en tres niveles de incidencia: micro, *mezzo* y macro, con el objetivo de generar una con-

versación sobre las diversas posibilidades que existen para detonar este tercer componente de una educación incluyente: la participación de los estudiantes.

Fundamentos jurídicos y pedagógicos

¿Por qué debería importarnos la voz y participación de los niños? Primero, por derecho. De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México en 1990, se establece que los niños tienen –entre otros– derecho a:

> **Artículo 12.** Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
>
> **Artículo 13.** El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño (Convención sobre los Derechos del Niño, 1990).

Asimismo, la Ley General de Educación establece en el artículo 2 que: "En el sistema educativo nacional deberá asegurarse **la participación activa** de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, **privilegiando la participación de los educandos**, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7o" (el artículo séptimo trata de los fines de la educación).

No solamente es importante por derechos, sino también lo es por una convicción educativa y pedagógica. Asegurar que su voz sea visible contribuye a un sentido de pertenencia y posesión sobre su espacio, a engancharse con su educación (el gusto por aprender). Es pertinencia cultural y relevancia pedagógica (Muñoz Izquierdo, 2011). Contribuye a que las comunidades se fortalezcan, pues los alumnos se sienten parte de algo, lo cual posibilita las dinámicas de cohesión interna. Del mismo modo, se detonan cambios culturales, especialmente en espacios donde tradicionalmente los adultos no consi-

deraban la mirada y voz de sus alumnos, lo que puede contribuir a un mayor impacto en los servicios (Reason, s/f).

Algunas preguntas relevantes en torno a su participación son las siguientes. En México, ¿cómo queremos que los niños, niñas y jóvenes (NNJ) ejerzan sus derechos en la escuela?, ¿cuánto queremos que participen activamente los NNJ?, ¿en dónde y cómo estamos dispuestos a tomar en cuenta su opinión?, ¿qué compromisos asumimos con ellos y con su voz?, ¿qué les significan y cómo se relacionan en el siglo XXI conceptos constitucionales como: democracia, participación social, convivencia humana, aprecio por la diversidad cultural, combate al fanatismo?, ¿qué sentido tienen estos conceptos para los estudiantes?

Si bien, al niño lo obligamos a que destine un tiempo considerable de su vida en la escuela, teniendo variaciones entre 4.5 y 8 horas, según la jornada escolar (jornada ampliada, regular, tiempo completo), debemos justificarles seriamente por qué les arrebatamos ese tiempo de vida, por qué hacemos lo que hacemos. Un ejemplo son las pruebas estandarizadas anuales, como PLANEA, en las que nunca nos tomamos el tiempo para explicarles su razonamiento y, con frecuencia, el sistema no les ofrece ningún tipo de retroalimentación individual en sus áreas de oportunidad.[2] En síntesis, no les permitimos que ejerzan su derecho a expresarse y ser sujetos activos sobre su paso por la escuela.

Estructura del ensayo

El presente ensayo es una reflexión en torno a un principio constitucional: la participación social de la educación. El documento está estructurado para darle vida a una conversación imaginaria, derivada de una serie de entrevistas semiestructuradas que se hicieron a 11 niñas, niños y jóvenes, de forma aislada. La edad de los niños oscila entre los 7 y 14 años, por lo que siete de ellos asisten a la primaria en distintos grados y el resto a secundaria; seis son niñas; todos estudian y viven en la Ciudad de México.

2 Véase, por ejemplo, el trabajo del Observatorio del Derecho a la Educación y la Justicia (2016), que al entrevistar a niños de sexto grado en una primaria rural sobre ENLACE y PLANEA, encuentran que no les dan a conocer los resultados, sino únicamente les informan si aprobaron o reprobaron. Aunque se anunció que PLANEA no repercute en la calificación del ciclo escolar, los niños mencionaron que el resultado del examen correspondía a 30% de su bimestre.

El interés específico fue conocer y compartir con el lector sus percepciones sobre conceptos claves consagrados en distintos momentos del Artículo Tercero Constitucional. Las entrevistas se realizaron por personas de confianza (madre o familiar de cada niño), simultáneamente fueron transcritas literalmente y enviadas al autor del artículo. Se solicitó no sesgar las respuestas y respetar los casos que no se tuviese alguna opinión o hubiera una confusión con el concepto. A partir de las concepciones se redactó una conversación imaginaria, donde todos conversan y se encuentran discutiendo sobre cada uno de estos temas. Las respuestas derivadas de las entrevistas se encuentran en el texto a manera de diálogo.

La sabiduría no tiene edad

Inicié puntual, eran las 10:30 de la mañana, estábamos en un salón de clases que se encontraba bastante iluminado y acondicioné las sillas a manera de herradura, para oírnos y mirarnos a los ojos. Yo estaba sentado y francamente un poco intimidado, pues siempre es más desafiante entrevistar a niños que a adultos. Eran once, seis niñas: Isabella (10 años), Regina (11 años), Luisa (10 años), Elisa (9 años), Camila (9 años) y Ximena (12 años); y cinco niños: Patricio (11 años), Antonio (13 años), José Ángel (7 años), Jerónimo (14 años) y Axel (11 años). Miré sus rostros, realicé el rito común de cualquier entrevista –comenzando con el agradecimiento, la explicación de la dinámica y las reglas del juego, como pedir la palabra y no burlarnos de nuestros compañeros–, nos presentamos todos, expliqué la naturaleza de la investigación, respiré profundo, sonreí (¡me sonrieron!, lo cual me relajó) y comenzamos.

—Como quizá algunos saben, muy pronto se cumplirán 100 años de nuestra Constitución –les dije–, y quisiera revisar con ustedes algunos conceptos que se han plasmado en todo este tiempo en el Artículo Tercero, que trata sobre el derecho a la educación. Hasta aquí, ¿alguna duda? –pregunté. Algunos asentaron con la cabeza, otros con las manos, mostrándome que podía proseguir–. Bien –les dije–. Antes de revisar la historia del Tercero, empecemos con dos conceptos básicos, pero complejos: ¿qué son los derechos de los niños?

Arrancó Camila con una sonrisa:

—Que los niños sean felices.

—No del todo –quiso corregirla Regina–. Los derechos es que pueden hacer cosas que estén permitidas.

Luisa coincidió al mover la cabeza, y dijo:

—Sí, que hay que respetar.

Isabella cuestionó y dijo:

—Yo entendía que son ciertos privilegios que tienen los niños. Sí, como…

—Ir al doctor –dijo Elisa–.

Ximena intervino con tono mediador:

—Más bien, son las cosas que los niños pueden hacer: poder tener una familia, vivir en una casa, ir a la escuela, vivir más feliz y tener mejor vida… son cosas que nadie te puede quitar.

Hasta ahora los niños se habían quedado callados ante la rápida y elocuente intervención de las niñas. Jerónimo, que era de los más grandes, dijo:

—Coincido con Ximena, pero debo decir que son cosas que se tienen que hacer por parte de la humanidad hacia el respeto de la integridad física y mental de los niños…

Rápido, Antonio, de la misma edad que Jerónimo, quiso entrarle al debate:

—Son las ventajas sociales por ser niño. Ámbitos legales, sociales y cívicos. Cada derecho responde a una obligación. Yo no tengo derechos, tengo izquierdos porque soy zurdo.

Yo me reí, pues me asombró su humor político. Camila, que lo escuchó, dijo:

—Yo escribo y pinto cuadros con la mano izquierda, porque me rompí un brazo; soy zurda como tú, Antonio. (Antonio sonrió).

Faltaban Axel, José Ángel y Patricio. Sin obligarlos, y con afán de regresar al tema, los miré y les pregunté:

—¿Quieren agregar algo?

—Sí –dijo Patricio–. Para mí es que todos tenemos derecho a tener educación y papás que nos cuiden y nos quieran, y tenemos derecho a comer y a ser bien tratados y a no trabajar.

—Pues claro –dijo Axel–, es justo que los niños tengan sus derechos.

José Ángel, el más pequeño de todo el grupo, que se reservó el cierre, dijo:

—Significa que los niños tienen derecho a ser libres, a seguir sus sueños.

Varios sonreímos con su gran respuesta y fue así que pregunté a todos:

—Y, ¿qué entienden por derecho a la educación?

—Que todos tengan la posibilidad de tener educación aunque la gente les diga que no –sostuvo Jerónimo–.

—Yo iba a decir eso –dijo Patricio–.

Hubo un silencio.

—Sí –dijo Ximena–, pero no solamente que *puedan ir*, sino también *aprender*.

—Así es –dijo Isabella–. Es el privilegio de la educación: de aprender.

Antonio comentó:

—Tienes derecho a aprender cosas sin ninguna interferencia, en una escuela. Tiene que ser gratis si no tienes el dinero; tiene que ser de calidad.

José Ángel, que ya estaba desesperado con la mano alzada, nos compartió:

—Los niños tienen derecho a que los eduquen bien y de manera correcta, como no enseñarles violencia y que los maestros no sean muy duros.

Nuevamente Axel cerró el bloque y arrebató el micrófono:

—Pues yo quiero decir que no es justa porque a muchos niños no les permiten entrar a la escuela por ser de la calle y no tener recursos.

Luisa y Camila hicieron un puchero, coincidiendo con Axel.

—¡Bien, Axel! (No pude evitar la emoción), pues eso se relaciona mucho con la siguiente pregunta. El Artículo Tercero dice que la educación debe ser gratuita. ¿Ustedes qué opinan de eso?

Axel, que estaba animado y encarrilado, dijo:

—Es bueno porque así todos los niños pueden aprender.

—Sí –dijo Isabella–. El Estado da la educación gratis.

Y Luisa, con el dedo índice, haciendo una seña positiva y con la mirada, secundó a Isabella. Camila, muy reflexiva, comentó:

—Está bien que ayuden a todos los niños para que entren a la escuela, ¿no?

Jerónimo clarificó lo del Estado para algunos:

—Sí se trata de que el gobierno tiene que dar educación gratis a las personas que no puedan pagar.

—Ajá –dijo Isabella nuevamente–, que no sólo las personas con más dinero puedan aprender.

Y añadió Patricio:

—Sí, que aunque no tengas dinero para ir a la escuela, puedas ir.

—Sí, pero no olviden –dijo Ximena– que es la oportunidad de poder estudiar y aprender.

Regina la secundó:

—Los estudiantes tienen derecho a una educación de buena calidad.

—Eso está bien –dijo Axel–, porque todos nos la merecemos y así todos los niños pueden aprender.

—Muy interesante –les dije–. Ahora ¿qué opinan de que la enseñanza sea libre?

Jerónimo me llamó la atención –con mucha razón– y dijo:

—No se puede decir nada más *la enseñanza es libre*, tiene que estar en algún contexto, Manolo.

Le dije:

—Jerónimo, tienes toda la razón, una disculpa a todos, déjenme contarles: En el texto original de 1917, el Artículo Tercero decía que "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 establecimientos particulares". (Varios hicieron cara de "ah, ya entiendo").

Fue así que Regina tomó la palabra, muy segura de sí:

—Está bien que los maestros tengan el derecho de enseñar de una manera que no sea obligatoria, que sea a su manera, que lo disfruten y que lo hagan bien.

Camila secundó:

—Deben enseñar bien los maestros, ser amables con los niños y ellos recibir nuestro amor y respeto.

—Yo quiero decir algo –dijo Luisa, con la mano levantada–: Yo creo que enseñanza libre es que le pueden enseñar a cualquiera.

—Yo más bien creo que tú puedes, si quieres aprender, poder ser libre a decidir –dijo Ximena–.

—No precisamente –matizó Antonio, que no quería herir a los más pequeños pareciendo grandilocuente–. Se refiere a que es gratis, de calidad, laica, 100% pura sin meterle información falsa o interferida por alguna organización que quiere engañar a los niños (papás). Porque algunos quieren engañar a los niños.

—Muchas gracias, Antonio –le dije–. Justo eso es muy importante para la siguiente pregunta. Fíjense que el primer cambio importante del Artículo Tercero fue en la época socialista.

—¿Socialista es una persona que es muy sociable y que no le cuesta trabajo tener amistades? –me preguntó Regina–.

Camila se me anticipó y le dijo:

—Socialista es que habla mucho.

—Sí, es porque casi no tiene pena –comentó José Ángel–.

Y Axel dijo:

—Yo entiendo por eso que *todos pueden convivir*.

—Eso es como el comunismo, ¿no? –preguntó Jerónimo–.

Antonio, con una mueca de alegría, dijo:

—Para mí el mejor sistema de gobierno que existe (con algunas fallas) es un sistema político que reparte las riquezas materiales al pueblo y que nadie puede ser más rico que el otro.

Fue tan claro que todos hicieron cara de ¡qué interesante! Ante tan buena explicación, preferí no ahondar y seguir la conversación.

—Como les decía, en ese tiempo (1934) se hablaba en la Constitución de que era importante que los niños no cayeran en el fanatismo –pregunté lo siguiente–: ¿Ustedes saben qué significa eso del "fanatismo"? –Sin importar la edad, algunos no sabían, pero otro sí tenían muy buenos referentes–.

—Es evitar que una persona tenga fans –dijo Regina–.

—Es creer en fantasía –comentó Luisa–.

—Sí –dijo Axel–, que no se claven en una sola cosa.

Antonio dijo:

—Todos están en lo correcto, es para combatir la radicalización por seguir alguna ideología, figura política o religiosa de forma muy rígida.

—¡Ah, ya entiendo! Yo vi la película de Malala y ahí dicen que el fanatismo es cuando las personas piensan que las mujeres no tienen derecho a recibir educación –comentó Elisa–.

Por alguna razón que no indagamos allí, Camila –que vive apasionadamente la pintura y a Van Gogh– tenía una interesante visión del fanatismo que compartió para refutar a todos, incluido al más grande (que es Antonio):

—Yo pienso que está bien cuando estás obsesionado con algo que te gusta. (Silencio total. Nadie pudo argumentar lo contrario).

Yo la miré con tanta alegría y orgullo por su respuesta, que simplemente se sonrió. Pasado el silencio, José Ángel digirió la idea y dijo:

—Siempre y cuando no se obligue a las personas a que hagan lo que él hace.

—Así es –les dije. Y continué–. Ahora hablemos de un concepto muy usado. Les comparto que en 1946 el Artículo Tercero Constitucional tuvo un enfoque interesante: incluyó la palabra "democracia". ¿Qué saben y opinan acerca de la democracia?

Por alguna razón, giré la mirada a Patricio, movió los hombros y dijo:

—No sé.

—Yo la entiendo así –dijo Regina–: Hay un salón con 25 niños y el Día del Niño 15 quieren hacer picnic y 10 quieren ir a nadar… Democracia es mayoría de votos.

—Así es –comentó Jerónimo–, por eso es que todos escogen por medio del voto a los gobernantes.

—Que el pueblo tiene el derecho de decidir quién hablará por ellos y quién los mandará –comentó Antonio–.

—Exacto –precisó José Ángel–, porque alguien que tiene muchas ganas de ser presidente no puede obligar a los demás a que voten por él diciéndoles que "si no votas por mí, te voy a dar un balazo".

—Yo la entiendo distinto a ustedes –dijo Ximena–. Más bien es que todos pueden elegir. Todos tienen la libertad de decidir algo. Da libertad de expresión.

Camila coincidió más con Ximena que con el resto, y comentó:

—Está bien porque cada quien puede dar sus ideas y ser respetado.

Axel, que estaba callado y un poco molesto, nos compartió:

—La democracia está corrompida. En este país no hay democracia.

Isabella, que estaba sentada junto a él, asentó su cabeza y le dijo:

—Eso pasa porque la democracia sólo es *favoritismo en la política*.

Yo, francamente, estaba estupefacto con las respuestas. Continué con los fines de la educación y pregunté:

—¿Creen que es importante el amor a la patria?

—Sí –dijeron Ximena y Elisa–.

Primero Ximena dijo:

—Para amar de donde vienes y apreciar más el lugar donde vives.

Elisa dijo:

—Pues es cuando a alguien le interesa su himno y su bandera, y cuida su nación.

—Está bien eso –dijo Axel–, pues todos los mexicanos debemos respetar nuestra patria.

—No sólo eso, Axel –lo corrigió Regina–, también a los seres vivos que la habitan.

—Pues creo que le tengas amor a tu país es incluso guardar secretos frente a otros países cuando son cosas confidenciales –dijo Jerónimo–.

—Yo, el mejor amor a la patria que he visto es en Cuba –dijo Antonio–.

Y Camila remató:

—Pues yo amo mi país y me gusta tener un presidente amable.

—Muy interesante –les dije–. Sigamos. El Artículo Tercero dice que la educación debe contribuir a la mejor convivencia humana. ¿Qué significa para ustedes "mejor convivencia humana" y qué tan importante creen que es la convivencia?

Regina alzó la mano y compartió lo siguiente:

—La convivencia es poner de tu parte para que el mundo no tenga tantos conflictos. Siendo respetuoso, amable y empático.

—Significa ser amable, amoroso, empático y comprensivo… hacer reír a mis amigos y familia –puntualizó Camila–.

Axel dijo:

—Es importante en nuestra educación para dejar los pleitos y problemas a un lado y hablar para poder resolverlos, porque hablando se entiende la gente.

—Sí –dijo Isabella–, es importante enseñar a la gente a convivir.

—Como, por ejemplo: ayudar a recoger la basura –completó José Ángel–.

Ximena esperó su turno y compartió su análisis, el cual me dejó francamente sorprendido por su profundidad:

—Mejorar la convivencia es ayudar con la inclusión… puedes aprender con personas y luego puedes aprender de ellas para mejores amistades y mejor convivencia. Sí es muy importante la convivencia; ayuda en la inclusión, y eso es muy importante.

—Y, ¿cómo entiendes la inclusión tú, Ximena? –pregunté–:

—Es poder estar con todos, no importa quién sea, poder estar feliz con ellos, y no excluir. Bueno… eso es básico, a veces no se nos educa suficiente. Yo, siendo chiquita, no sé mucho, la mayoría de las personas que conozco sí incluyen, pero hay algunas que excluyen; la inclusión es para que sea más feliz el mundo.

—¿Crees que se excluye a algunos grupos más que a otros, Ximena?

—Pues en Estados Unidos creen en la exclusión por el color de piel, como el que quiere ser presidente. Cuando excluyes es muy malo, no sé por qué tendrían una razón para hacer eso, no sé quién en el mundo no quisiera ser feliz, y eso es algo triste.

—Muchas gracias por compartir, Ximena –le dije enfáticamente–. Pues, chicos, hemos llegado a la última pregunta y trata sobre una de las últimas modificaciones al Artículo Tercero Constitucional. Ésta se realizó en el año 2013 y dice: "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". ¿Qué entienden con el concepto *máximo logro de aprendizaje* de las niñas, niños y jóvenes?

—Yo entiendo como "echarle ganas a la escuela" –dijo Patricio–.

—Más bien –dijo Jerónimo–, lo más que se pueda aprender y que se pueda extraer de los niños.

—Sí, sí, sí –comentó Camila, arrebatando la palabra, emocionada al coincidir con Jerónimo–, que ya no pueden dar más.

—Sí –dijo Isabella–, algo así como "el tope máximo de aprendizaje.

—Ah –pensó en voz alta Elisa–, como un personaje que me gusta de la tele que cuando le ponen un libro, de inmediato lo abre y lo lee todo.

Luisa, que no estaba satisfecha con lo dicho por sus compañeros, hizo una mueca de inconformidad y comentó:

—Más bien es que tienes que aprender lo mejor.

Ahora fue José Ángel quien se entusiasmó con Luisa:

—Ajá. Que tenemos todo el derecho que queramos de aprender más cosas.

—Sí, pero también nosotros debemos poner atención para avanzar –les hizo saber Regina–.

Axel, a quien no le convencían los comentarios pasados, puntualizó:

—Que todos puedan terminar los estudios que se fijaron y llegar a la meta para después poder trabajar y ser alguien en la vida.

Seguido, Antonio clarificó:

—Máximo logro de aprendizaje es que todos tienen que llegar a terminar su carrera, tener trabajo y una vida social buena en la que se sientan bien y que no les falten cosas vitales. Si quieren tener cosas materiales, que puedan obtenerlas.

—¿Alguien quiere agregar algo más? –pregunté, buscando la respuesta de la única que me faltaba–.

Ximenita sonrió y nos dijo:

—Para mí, es tener la posibilidad de aprender más… lo que tú quieres aprender para poder recibir tu máxima potencia. Por ejemplo, en mi escuela me hubiera gustado no repetir tantas veces lo mismo, como me pasó con la materia de Historia. Pienso que para alcanzar el máximo logro de aprendizaje en la escuela se requiere un poco de libertad sobre qué te interesa más a ti. Por ejemplo, hicimos un proyecto de graduación (sobre la comida y la nutrición), en el que podías investigar sobre lo que tú pensabas que era interesante, y todos tuvieron un año muy divertido con mucho aprendizaje. Yo aprendí mucho de ese proyecto, por ejemplo, cómo investigar y cómo redactar…

—¡Eso fue maravilloso! –les dije. Algunos me vieron con ojos de "qué exagerado". Entre la pena y la alegría de mi euforia, sonreí y les dije que estaba muy agradecido, y que ahora me tocaba compartir en un escrito con diversos lectores sus interesantes voces y opiniones. Al final, nos despedimos uno por uno con un abrazo–.

La voz de los niños: un trabajo serio

Cuando se habla de la participación de los estudiantes en su educación generalmente nos inundan los prejuicios de nuestra cultura adultocéntrica. Por ejemplo, al preguntarles a los mexicanos que participaron en la Encuesta de Valores Mundiales (2010-2014) acerca de las cualidades importantes de los niños, uno de cada dos dijo: "obediencia" (55%) y casi ocho de cada diez "respeto a otras personas" (78%), mientras que "autoexpresión" fue mencionada en 19% e "imaginación" 24%. En otra encuesta internacional, 42% de los mexicanos encuestados piensan que los padres no presionan lo suficiente a los estudiantes, comparado con 11% en China (Pew Research Center, 2011).

En México, Zurita (2010) atribuye un temor por parte de directores y maestros de politizar la escuela si incluyen a más miembros, como los estudiantes. Resulta vergonzoso observar cuánto queremos controlarlos y sofocarlos, pues es posible que una de las barreras más fuertes a las que se enfrentan los estudiantes para participar activamente en su educación es el prejuicio de los adultos, ya que se subestima su capacidad analítica o se asume que solamente

realizarán peticiones para su conveniencia; les acuñamos incapacidad de autocrítica o nos inquieta lo que puedan llegar a pensar.

Sin embargo, si los oímos con genuino interés, resulta muy valioso escuchar la riqueza de sus expresiones, de sus infinitos lenguajes. Por ejemplo, en la conversación de este trabajo, Regina, al hablar de laicicidad y derechos, plantea que: "los maestros tienen el derecho de enseñar a su manera, que lo disfruten y que lo hagan bien", tres aspectos a considerar por cualquier escuela e incluso como parte de los perfiles y parámetros que dicta el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ella misma nos habla de los derechos pedagógicos, nos comparte la importancia por el disfrute de la función docente, un tema sumamente relevante para los docentes, no así para las políticas públicas; y luego nos habla de que lo hagan bien, un componente relacionado con la calidad (muy pertinente en estos momentos de evaluación docente). Otro ejemplo es el de Camila, quien concibe responsabilidades bidireccionales entre estudiantes y docentes. Para ella, los maestros están obligados a ser amables con los niños, y éstos deben dar su amor y respeto a sus profesores. Como se observa, sus voces muestran una capacidad autocrítica y reflexiva importante.

¿Y qué estrategias pueden emprenderse para propiciar la participación de los estudiantes? Existen diversos canales de participación que pueden detonarse en distintos niveles: desde una decisión a nivel aula (micro), transitando por aspectos a nivel escuela o municipio (*mezzo*), hasta elementos del sistema educativo, como pueden ser políticas públicas o incluso modificaciones legales (macro). El Cuadro 1 sintetiza una diversidad de herramientas que posibilitan la participación de los estudiantes en estos tres niveles, a partir de cinco ámbitos de impacto: su derecho a aprender (máximo logro de aprendizaje), la docencia (práctica, evaluación, retroalimentación, *habitus*), las decisiones que se toman a nivel escolar, el cambio social y el marco legal. El cuadro no debe leerse como prácticas consecutivas. Para clarificar el alcance se citan ejemplos de los ámbitos que podrían trabajarse de acuerdo al nivel y al ámbito; por ejemplo, los estudiantes podrían participar en la definición de sus aprendizajes, como el proyecto citado por Ximena en el segmento anterior, a partir de una decisión del docente frente al grupo (micro), del colectivo docente (proyecto escolar) y/o una definición marcada en la normatividad nacional en el Nuevo Modelo Educativo, correspondiente al apartado de "Autonomía curricular" (SEP, 2016).

Cuadro 1. Tipos de participación de las niñas, niños y jóvenes en distintos ámbitos de su educación y niveles de incidencia

Tipo de participación (ámbito/niveles)	Micro (aula)	*Mezzo* (escuela-municipio)	Macro (sistema educativo)
En su derecho a aprender	Asambleas matutinas. ¿Qué queremos aprender? Ej.: trabajo por proyectos transversales (*project based learning*); relación tutora (EIMLE[3]). Ejercicios donde los alumnos definen los objetivos de sus aprendizajes (Ontario, 2007).	Consejos escolares de estudiantes. Ej.: ¿Cómo destinar el presupuesto? Consejos de participación infantil (UNICEF, 2010; 2012). ¿Qué queremos aprender? Proyectos escolares. Encuestas y/o grupos focales para identificar, diagnosticar o reconocer algunos aspectos de la escuela que la comunidad, la dirección o los maestros quisieran profundizar sobre el sentir estudiantil.	¿Qué queremos aprender? Ej.: participar en la autonomía curricular que propone el Modelo Educativo. El derecho a explicarles a los estudiantes el razonamiento de las evaluaciones estandarizadas (Observatorio del Derecho a la Educación y la Justicia, 2016).

3 Ver http://aprenderconinteres.org/RelacionTutora.

Continuación de cuadro

Tipo de participación (ámbito/niveles)	Micro (aula)	*Mezzo* (escuela-municipio)	Macro (sistema educativo)
En la docencia	Asambleas matutinas. Ej.: maestro entiende y conoce mejor a su grupo. Encuestas de percepción para evaluar la docencia (MET, 2012).	Consejos escolares de estudiantes. Ej.: integrar una visión y filosofía de la escuela. Consejos de participación infantil (UNICEF, 2010; 2012)	Encuestas de percepción para evaluar la docencia. Ej.: puede ser usada como un instrumento de la evaluación docente (MET, 2012).
Decisiones escolares	Asambleas matutinas. Ej.: maestro identifica alguna problemática sentida del grupo y la comparte con sus colegas. Ej.: *bullying*.	Consejos escolares estudiantiles.	Manifiestos: consejos de participación infantil (UNICEF, 2010; 2012).
Incidencia en el cambio social	Ejercicios como Diseña el Cambio,[4] que buscan resolver problemas de la comunidad desde el aula.	Consejos escolares de estudiantes. Manifiestos: consejos de participación infantil (UNICEF, 2010; 2012).	Manifiestos: consejos de participación infantil (UNICEF, 2010; 2012).

4 Ver http://www.disenaelcambio.com/dec/.

Continuación de cuadro

Tipo de participación (ámbito/niveles)	Micro (aula)	*Mezzo* (escuela-municipio)	Macro (sistema educativo)
Incidencia en el marco legal	Asambleas matutinas. Ej.: definir el reglamento interno del salón; marco de convivencia.	Manifiestos: consejos de participación infantil (UNICEF, 2010; 2012). Consejos escolares de estudiantes. Ej.: reglamento interno de la escuela; misión y visión de la escuela.	Manifiestos: consejos de participación infantil (UNICEF, 2010; 2012). A partir de sus voces, extraer aspectos relacionados con sus derechos (Reggio Children, 1995).

Fuente: elaboración propia.

Por ejemplo, en algunas escuelas, sobre todo por iniciativa del docente, se practican las "asambleas matutinas". En Lima presenciamos ejercicios democráticos como éstos impulsados por los maestros, que van desde compartir de manera individual con todo el grupo cómo estamos llegando esa mañana (si tristes, entusiasmados, con algún problema de casa), hasta proponer y discutir las reglas del salón, conversar sobre el plan de trabajo a lo largo del día (objetivos, metas, sentido), tomar algunas decisiones sobre lo que se espera de todos al término del día. Las asambleas matutinas tienen una incidencia mayor en aspectos como: aprendizaje, retroalimentación sobre la práctica docente y decisiones que se toman en la escuela.

Otro mecanismo son los consejos escolares de estudiantes. En la Ciudad de México visitamos una escuela primaria pública en la que los estudiantes representan (ya sea rotativamente o de forma cíclica) a sus compañeros para diagnosticar y tomar decisiones junto con APF, CEPS, director y maestros sobre asuntos que competen a la escuela. La reunión dura 30 minutos y es moderada por el director. Hay familias presentes y algún maestro toma nota

de los acuerdos. Las temáticas pueden ser desde decisiones sobre actividades en la escuela, hasta definir cómo gastar el presupuesto de la escuela. Son a nivel escolar y tienen incidencia en el aprendizaje, la docencia, la escuela y su comunidad (cambio social).

Una instancia interesante y poco explorada en México son los consejos de participación infantil a nivel municipal (*mezzo*), los cuales son integrados por niños y jóvenes. España es ejemplar en este instrumento. Se reúnen ciertos días consecutivos para abordar ciertos aspectos que les interesan y proponen ideas a través de un Manifiesto. Un ejemplo del tipo de acuerdos del Manifiesto de Málaga es:

> Pedimos a nuestros políticos que de verdad nos escuchen y que nuestras opiniones e ideas sean tomadas en cuenta, tanto en las cosas pequeñas como en las importantes; que no sólo seamos una imagen, sino una realidad. Además les pedimos que colaboren en la situación de crisis bajándose sus sueldos y que gasten más en los temas que vemos más importantes, como son la sanidad y la educación. Les pedimos que nos hablen con palabras que podamos entender.

Que los niños puedan discutir el Artículo Tercero y sus conceptos principales, como se hizo en este documento, pero que además tengan espacios para escucharse entre ellos, es necesario y relevante. En Italia se han hecho ejercicios de este tipo con niños y adultos, con el objetivo de aterrizar los derechos de los niños, de los maestros y de los padres que sean justos, compartidos y respetados (Reggio Children, 1995), mismos que podrían orientar cambios de tipo constitucional.

Una reflexión: ¿para quién es la escuela?

La escuela es de todos, pero es fundamentalmente para ellos: los niños. Cualquier proyecto educativo (también denominado modelo educativo) debe partir de una imagen del niño (Hoyuelos, 2009). Hay cientos de imágenes diferentes de los niños, y cada uno de nosotros tenemos en nuestro interior una imagen de un niño, reflejada al relacionarnos con ellos y al proponer nuestras expectativas sobre lo que deseamos para ellos. Si, por ejemplo, asumimos que son incapaces de aprender, pensar o crear algo, que necesitan

del adulto para ello, entonces proponemos experiencias escolares en las que el adulto debe proveer constantemente, pues es el único sujeto con riqueza y capacidad en el aula. Si los miramos –quizá en un plano inconsciente– como cajas de pandora, amenazantes, problemáticos, caóticos, entonces buscaremos atmósferas para controlarlos, contenerlos en espacios que los guarden y con medidas que los controlen, para que se estén, para que no puedan ser. Tristemente para estos adultos, muchas veces el control solamente provoca más caos. Si, por el contrario, asumimos que ellos cuentan con muchos lenguajes, posibilidades y capacidades para aprender, buscaremos entonces espacios y profesionales que los acompañen y se dejen contagiar por lo que ellos descubren, buscando que tengan innumerables situaciones, experiencias y oportunidades para el asombro y el aprendizaje entre unos y otros.

La palabra "infante" viene del latín *infantis* que significa "el que no habla" y ¡vaya que hemos tratado a los niños con gran sentido infantil!, pues hasta ahora el sistema educativo nacional ha sido sordo a la voz de las niñas, niños y jóvenes. El documento aquí presentado pretende inquietar, provocar y persuadir al lector –en su calidad de legislador, padre de familia, funcionario o docente– acerca de la importancia que tiene escuchar y propiciar la participación de las NNJ en su educación y dar algunas rutas posibles para cambiar el camino andado.

Como se explicó al inicio, el derecho a la educación exige pensar en una triple inclusión: que las NNJ tengan oportunidades para estar y permanecer de forma oportuna en la escuela, que aprendan en la escuela, y que puedan participar en su educación y aprendizajes. Esta triple inclusión es fundamental, pues es el derecho que tienen de participar activamente en su educación. Y conviene detonar esos diálogos tanto a nivel constitucional como a nivel escolar. Por ello, este documento trae una conversación desde la voz de los niños y recupera ejemplos de prácticas que pueden replicarse para hacer efectivo el tercer componente de la triple inclusión. Un paso indispensable es que nosotros, los adultos, podamos desprendernos del prejuicio, reconociendo la importancia de la participación de las NNJ para una mejor educación. Ximena lo dice mejor que quien aquí escribe: "Cuando excluyes es muy malo, no sé por qué tendría uno razón para hacer eso… pues la inclusión es para que sea más feliz el mundo".

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas (20/nov/1989). La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25.

Hoyuelos, A. (2009). *La ética en el pensamiento y obra pedagógica de Loris Malaguzzi*. España: Octaedro.

Ley General de Educación (1993). Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf. Consulta: oct/2016.

MET Proyect (2012). Asking Students about Teaching, Student Perception Surveys and their Implementation. Policy and Practice Brief. *Bill&Melinda Gates Foundation*. Disponible en: http://k12education.gatesfoundation.org/wpcontent/uploads/2015/12/Asking_Students_Practitioner_Brief.pdf. Consulta: oct/2016.

Muñoz Izquierdo, C. (2009). ¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social? Resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación (1968-2008). Universidad Iberoamericana.

Observatorio del Derecho a la Educación y a la Justicia (2016). Voces de los niños ante la evaluación: la aplicación de PLANEA. Disponible en http://www.educacionfutura.org/voces-de-los-ninos-ante-la-evaluacion-la-aplicacion-de-planea/. Consulta: nov/2016.

Ontario (2007). Capacity Building Series. *The Literacy and Numeracy Secretariat Special Edition*. Student self-assessment, 8 pp. Disponible en http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/inspire/research/StudentSelfAssessment.pdf. Consulta: oct/2016.

Reason (s/f). Doing Research and Evaluation Planning. Embedding the Voice of Children and Young People in Service Evaluation, 4 pp. Disponible en https://www.rip.org.uk/~ftp_user/embedding_the_voice_of_children_and_young_people_in_service_evaluation/files/assets/common/downloads/embedding_the_voice_of_children_and_young_people_in_service_evaluation.pdf. Consulta: oct/2016.

Reggio Children (1995). De viaje con los derechos de las niñas y los niños. Autores, los propios niños y niñas.

SEP (2016). El Modelo Educativo 2016. Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118382/El_Modelo_Educativo_2016.pdf. Consulta: oct/2016.

Tonucci, F., Rissotto, A. /Institute of Psychology-CNR (2001). *Why Do We Need Children´s Participation*? Abstract 16 pp. Disponible en http://www.lacittadeibambini.org/spagnolo/pubblicazioni/articoli.htm. Consulta: oct/2016.

Tonucci, F. (25/nov/2012). Conferencia: La escuela que queremos. *YouTube*. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=ntHWXXvxOtk. Consulta: oct/2016.

_____ (s/f). Conferencia: ¿Cómo puede ser la escuela para el futuro? *YouTube*. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=IQHNuvjKWaE. Consulta: oct/2016.

UNICEF (2010). Manifiesto de Avilés por la participación infantil y adolescente. Avilés (Asturias), 28, 29 y 30 de junio de 2010. Disponible en https://aspe.files.wordpress.com/2010/07/manifiesto-de-aviles.pdf. Consulta: oct/2016.

_____ (2012). Manifiesto de Málaga. "Nos comprometemos a trabajar en nuestros pueblos y ciudades". Málaga, 9, 10 y 11 de noviembre de 2012. Disponible en http://ciudadesamigas.org/documento/manifiesto-de-malaga/. Consulta: oct/2016.

Anexo. Opiniones de los niños de acuerdo a los temas preguntados

Niño(a)/Concepto	Derecho de los niños	Derecho a la educación	Enseñanza libre	El Estado imparte educación gratiuta	Socialista
Regina (11 años)	Los niños pueden hacer cosas que estén permitidas	Los niños pueden adquirir la educación necesaria para poder tener una vida feliz y confortable	Los maestros tienen el derecho de enseñar de una manera que no sea obligatoria, que sea a su manera, que lo disfruten, que lo hagan bien	Los estudiantes tienen derecho a una educación de buena calidad	Una persona que es muy sociable y que no le cuesta trabajo tener amistades
Camila (9 años)	Que los niños sean felices	Los niños tengan oportunidad de ir a la escuela y aprender	Deben enseñar bien los maestros, ser amables con los niños y ellos recibir nuestro amor y respeto	Está bien que ayuden todos los niños para que entre a la escuela	Que habla mucho
Ximena (12 años)	Son las cosas que los niños pueden hacer, poder tener una familia, vivir en una casa, ir a la escuela, vivir más feliz y tener mejor vida, cosas que nadie te puede quitar	Todos pueden ir a la escuela y aprender	Tú puedes, si quieres aprender, poder ser libre a decidir	Donde vives te deberían pagar para ir a la escuela. Oportunidad de poder estudiar y aprender	No sé qué significa
Jerónimo (14 años)	Cosas que se tienen que hacer por parte de la humanidad hacia el respeto de la integridad física y mental de los niños	Que todos tengan la posibilidad de tener educación aunque la gente les diga que no	No se puede decir nada más "la enseñanza es libre", tiene que estar en algún contexto	Que el gobierno tiene que dar educación gratis a las personas que no puedan pagar	Es como el comunismo, ¿no?
Patricio (11 años)	Que todos tenemos derecho a tener educación y papás que nos cuiden y nos quieran y tenemos derecho a comer y a ser bien tratados y a no trabajar	Que todos los niños puedan ir a la escuela	Que aunque no tengas dinero para ir a la escuela, puedas ir	¿Qué es imparte? (se le explica) Que las escuelas son gratis	¿Tener amigos?
Antonio (13 años)	Son las ventajas sociales por ser niño. Ámbitos legales, sociales y cívicos. Cada derecho responde a una obligación. "Yo no tengo derechos, tengo izquierdos por que soy zurdo"	Tienes derecho a aprender cosas sin ninguna interferencia, en una escuela. Tiene que ser gratis si no tienes dinero, tiene que ser de calidad	Se remite al anterior, gratis, de calidad, laica, 100% pura, sin meterle información falsa o interferida por alguna organización que quiere engañar a los niños (papás), porque algunos quieren engañar a los niños	Supuestamente las instalaciones y el pago a los maestros los hace el gobierno y esto tiene que ser de calidad	Para mí, el mejor sistema de gobierno que existe (con algunas fallas). Es un sistema político que reparte las riquezas materiales al pueblo y que nadie puede ser más rico que el otro.
Isabella (10 años)	Ciertos privilegios que tienen los niños	El privilegio de la educación, de aprender	Que no sólo las personas con más dinero pueden aprender	El estado da la educación gratis	Que diferencia a la gente por la cantidad de dinero que tiene
Axel (11 años)	Es justo que los niños tengan sus derechos	No es justa porque a muchos niños no les permiten entrar a la escuela por ser de la calle y no tener recursos	Está bien porque todos nos la merecemos	Es bueno porque así todos los niños pueden aprender	Todos pueden convivir
Luisa (10 años)	Que hay que respetar	Que les enseñen a todos	Que le pueden enseñar a cualquiera	Que enseñan gratis	
Elisa (9 años)	Que los niños tiene derecho a ir al doctor pero hay gente que no los tiene	Es el derecho de los niños a ir a la escuela	Todo el mundo puede decidir qué quiere ser de grande	A las escuelas públicas el gobierno les da educación gratis pero no me parece, porque esa escuela no puede tener tantos recursos	Social es cuando alguien tenga capacidad de hacer amigos y llevarse bien con las personas
José Ángel (7años)	Los niños tienen derecho a ser libres, a seguir sus sueños	Los niños tiene derecho a que los eduquen bien y de maner correcta, como no enseñarles violencia y que los maestros no sean muy duros	Es libre, sólo que tiene que ser libre de una manera "edecuada" (adecuada), sólo que como ya dije: sin violencia	Sí, porque la educación no es algo que las personas tengan que dar dinero, las personas deben estudiar porque deben aprender más cosas	Alguien que es muy social, que habla con muchas personas y casi no tiene pena

Niño(a)/Concepto	Combatir el fanatismo	Democracia	Amor a la patria	Aprecio y respeto por la diversidad cultural	Máximo logro de aprendizaje de los niños	Contribuir a la mejor convivencia humana
Regina (11 años)	Evitar que las personas tengan fans	Hay un salón con 25 niños y el Día del Niño 15 quieren hacer picnic y 10 quieren ir a nadar. Democracia es mayoría de votos	Respetar tu país y a los seres vivios que lo habitan	No burlarte de los que son distintos a ti	Que ya no pueden dar más	Poner de tu parte para que el mundo no tenga tantos conflictos. Siendo respetuoso, amable y empático
Camila (9 años)	Está bien cuando estás obsesionado con algo que te gusta	Está bien porque cada quien puede dar sus ideas y ser respetado	Yo amo mi país, me gusta tener un presidente amable	No se deben burlar de nadie	Deben poner atención para aprender y avanzar	Ser amable, amoroso, empático y comprensivo. Hacer reír a mis amigos y familia
Ximena (12 años)	No sé qué significa… Como es combatir, es algo malo, algo que no quiere que aprendas… (¿Habías oído que alguien es fanático de un deporte o equipo?) Ah, es que le encanta algo…	Todos pueden elegir. Todos tienen la libertad de decidir algo. Da libertad de expresión	Amor de donde vienes. Apreciar más el lugar de donde vives. (¿Amas a tu país?) Me gusta mucho y me gusta regresar	No importa de dónde eres o qué color es tu piel, todos deberíamos estar juntos y poder ser felices. Algunas personas creen que son mejores que otras personas y quieren separar a diferentes culturas, pero si las juntas, puedes aprender más y tener diferentes puntos de vista, y eso puede ayudar en muchas cosas. Por ejemplo, para resolver problemas.	Tener la posibilidad de aprender más… lo que tú quieres aprender para poder recibir tu máxima potencia. (¿En tu escuela crees que pudiste lograr tu máximo logro de aprendizaje?) Sí, aunque, me hubiera gustado más democracia y no repetir tantas veces lo mismo, como me paso con la materia de historia. (¿Cómo lograr en la escuela, lo que tú denominas como "tu máxima potencia"?) Un poco de libertad sobre qué te interesa más a ti. Por ejemplo, hicimos un proyecto de graduación (comida) en el que podías investigar sobre lo que tú pensabas que era interesante, y todos tuvieron un año muy divertido con mucho aprendizaje. Yo aprendí mucho de ese proyecto, y cómo investigar, cómo redactar…	Ayudar con la inclusión, divertirse (supongo)… que la educación puede ayudar con eso igual; puedes aprender con personas y luego puedes aprender de ellas para mejores amistades y mejor convivencia. Sí, es muy importante la convivencia, ayuda en la inclusión y eso es muy importante. (¿Qué es inclusión para Ximena?) Es poder estar con todos, no importa quién sea, poder estar feliz con ellos, y no excluir, bueno… eso es básico, a veces no se nos educa suficiente. Yo, siendo chiquita, no sé mucho, la mayoría de las personas que conozco sí incluyen, pero hay algunas que excluyen, la inclusión es para que sea más feliz el mundo.
Jerónimo (14 años)	Qué es eso?	Que todos escogen por medio del voto a los gobernantes	Que le tengas amor a tu país, incluso guardar secretos frente a otros países cuando son cosas confidenciales	Respetar las culturas indígenas	Lo más que se puede aprender y que se pueda extraer de los niños en la educación	Hacer por tu parte que la convivencia entre todos sea más amena
Patricio (11 años)	¿Qué es fanatismo? (no se le explica (porque si no, se da la respuesta)	No sé	Querer a México	Respetar a la gente que tenga diferente cultura que tú, y que no sólo por ser diferentes los tienes que tratar mal	Echarle ganas a la escuela	Que haya un buen ambiente en México
Antonio (13 años)	Combatir la radicalización por seguir alguna ideología, figura política o religiosa de forma muy rígida	El pueblo tiene el derecho de decidir quién hablará por ellos y quién los mandará	Amar la belleza del país en el que vives. El mejor amor a la patria que he visto es en Cuba	Es lo mejor que puede pasar en una sociedad, que todas las personas aprecien y respeten la diversidad. Que es diferente lo que cada persona sabe, su ideología, con lo que se identifica, como prioriza las cosas y su forma de ser	Que todos tienen que llegar a terminar su carrera, tener trabajo y una vida social buena en la que se sientan bien y que no les falten cosas vitales. Si quieren tener cosas materiales, que puedan obtenerlas	Respeto, responsable, generoso, gentil
Isabella (10 años)	Intentar detener que la gente siga a personas que no están haciendo bien	Favoritismo en la política	Tener amor por nuestro país	Respetar y apreciar no sólo a un tipo de cultura	El tope máximo de aprendizaje en niños, niñas y jóvenes	Enseñar a la gente a convivir
Axel (11 años)	Que no se claven en una sola cosa	La democracia está corrompida, en este país no hay democracia	Todos los mexicanos debemos respetar nuestra patria	Hay que estar orgullosos de nuestra cultura y saber apreciar la de los demás países	Que todos puedan terminar los estudios que se fijaron y llegar a la meta, para después poder trabajar y ser alguien en la vida	Dejar los pleitos y problemas a un lado y hablar para poder resolverlos, porque hablando se entiende la gente…
Luisa (10 años)	Creer en fantasía	Las opiniones de todos, que se respeten		Que se respeten las diferentes culturas	Que tienes que aprender lo mejor	Que todos convivan con otros
Elisa (9 años)	Es cuando las personas piensan que las mujeres no tienen derecho a recibir educación	Me suena a demócratas porque lo he escuchado en la televisión, pero no sé qué es eso	Cuando a alguien le interesa su himno y su bandera y cuida su nación	Que no seas como esa gente que los indígenas no les interesan y piensan que eso (ser indígenas) no es bueno, pero yo pienso que sí lo es porque tal vez ellos (los indígenas) piensen eso de nosotros	Cuando alguien se dedica mucho a sus estudios, como un personaje que me gusta de la tele cuando le ponen un libro y de inmediato lo abre y lo lee todo	Hay gente que hace cosas para que la gente se lleve mejor y la mayoría lo hace con su familia
José Ángel (7años)	El fanatismo está muy mal porque es como obligar a las personas a que hagan lo que él hace	Alguien que tiene muchas ganas de ser presidente no puede obligar a los demás a que voten por él diciéndoles que "si no votas por mí te voy a dar un balazo"	Amor a la patria es tenerle amor a tu nación y tener amor a que tu nación sea libre	Eso está muy bien, a veces está bien pensar como otro, pero no siempre lo tienes que hacer porque, por ejemplo, en un examane, si piensas igual que el otro es como copiar	Ellos tienen todo el derecho que quieran de aprender más cosas	Ayudar, como por ejemplo, recogiendo la basura, ayudando a que los niños tengan mejor educación



El Artículo Tercero Constitucional desde la posmodernidad

Álvaro Marín Marín[1]

Modernidad contra posmodernidad

Supone Vattimo (1994, p. 10) que la Edad Moderna empezó en el "Quattrocento" y terminó en algún momento del siglo xx. Lyotard es más exacto y propone como fecha del fin de la modernidad 1980. No obstante, Vattimo (1994, p. 10) continúa afirmando que la modernidad acabó cuando dejó de existir en la historia y en el mundo un "centro" alrededor del cual giraban los acontecimientos. Nuestra historia, *la historia*, se contaba alrededor de la muerte de Cristo, la política giraba alrededor de la hegemonía de la URSS y los Estados Unidos sobre el resto del mundo. Según Iñaki Urdanibia, cerca de 1850 se consolida la lógica moderna, centrada en la importancia de lo científico-técnico, la trascendencia del Estado, la conciencia del sujeto, la visión del tiempo lineal

1 Universidad Pedagógica Nacional Unidad Ajusco.

e histórico basándose mucho más en el reloj.

La retórica moderna enfatiza la ruptura con el pasado, la búsqueda continua y la innovación, acompañada por una estética de la creatividad, de lo inédito y de la novedad, que se manifestará en el fenómeno de las vanguardias de fines del siglo XIX y principios del XX (Vattimo, 1994, p. 46). Siguiendo a este mismo autor: "Se puede llamar modernas a las sociedades que anclan los discursos de verdad y justicia en los grandes relatos históricos y científicos" (p. 53). De este modo, la arquitectura moderna se adecúa a la nueva sociedad industrial, tiene por objetivo la transformación de la misma en sus gustos y su percepción, además de que es internacional y universal (p. 63).

En la modernidad, Dios habitaba con normalidad en la cultura occidental. En la posmodernidad, Dios está ausente. La sociedad moderna ha sido configurada por la producción económico-industrial capitalista y el Estado burocrático-administrativo. La posmodernidad fue configurada por la globalización. Dice Gianni Vattimo (1994, p. 9) que la posmodernidad está ligada al hecho de que vivimos en una sociedad de la comunicación generalizada. Según Baudrillard, Lyotard o Vattimo:

> La universalización informativa debiera ser la garantía de la transparencia. Si todos sabemos o podemos saber, el poder se desvanece: la posibilidad de control generalizado de las decisiones acaba con el secreto del poder y socaba sus legitimaciones. Soñar con la «democratización de los saberes» sobre el fondo de las redes de información tiene un cierto parecido con el sueño de la distribución equitativa de la riqueza sobre la base del incremento productivo (Lanceros en Vattimo, 1994, pp. 152-153).

La crisis de la concepción unitaria de la historia conduce a la crisis de la idea del progreso (Vattimo, 1994, p. 12). Horkheimer y Adorno creían, en los años cincuenta del siglo pasado, que los medios de comunicación producirían una homogeneización general de la sociedad mundial, generando una dictadura más perfecta que el comunismo o el fascismo. Lo que en realidad ocurrió fue que se multiplicaron las concepciones del mundo. Nietzsche dijo que el mundo, al final, se convertiría en fábula. Así está sucediendo: ¿cuál de las imágenes que nos venden los miles de canales de televisión de todo el mundo es "real" o "verdadera"?: ¿ésta?, ¿ésa?, ¿aquélla?, ¿todas?, ¿ninguna?

La metafísica antigua o anterior al siglo xx quería uniformar a todos. La filosofía actual nos dice que la verdadera emancipación consiste en el desarraigo y en el reconocimiento de la autenticidad de lo que cada uno es: negro, homosexual, lesbiana, indio, mujer, ciberpunk, darketo, marchista perpetuo de Oaxaca, guerrillero, transgénero, etc. Ya ni siquiera podemos hablar de un lenguaje común. Los jóvenes no entienden a los viejos, las clases medias y altas no entienden a los de abajo, los padres no entienden a sus hijos, las mujeres no se comprenden entre sí y no saben lo que piensan sus hijas. Las otras posibilidades de existencia tienen sus propios dialectos, sus propios horizontes, afectos, intereses, conocimientos, estilos de vida. Nietzsche, Heidegger, Dewey o Wittgenstein nos muestran que el ser no coincide con lo estable, fijo o permanente; su esencia es la oscilación (Vattimo, 1994, p. 19).

La palabra clave del posmodernismo, continúa este autor, es el desencanto, el descreimiento, la desconfianza de las grandes nociones de la edad moderna: verdad, libertad, justicia, racionalidad. Ahora son reinas la diferencia, la discontinuidad, la deconstrucción, la diseminación (p. 22). El pensamiento posmoderno "no permite disponer de criterio alguno para discernir las injusticias sociales […]. Nos deja encerrados en lo existente, sin posibilidad de una crítica sociopolítica racional" (Vattimo, 1994, p. 38).

La posmodernidad líquida

> La sociedad moderna líquida es aquella en que las condiciones de actuación de sus miembros cambian antes de que las formas de actuar se consoliden en unos hábitos y en una rutinas determinadas. La liquidez de la vida y la de la sociedad se alimentan y se refuerzan mutuamente. La vida líquida, como la sociedad moderna líquida, no puede mantener su forma ni su rumbo durante mucho tiempo (Bauman, 2006, p. 9).

La vida líquida es precaria y llena de incertidumbre, apenas comenzamos a disfrutar nuestro auto cuando ya tenemos que cambiarlo; en cuanto dominamos un programa de cómputo, se nos informa que debemos cambiar nuestra computadora por otra más actualizada, apenas me compré mi teléfono inteligente hace nueve meses cuando ya salió el nuevo modelo que no comparte nada con el que tengo, ni siquiera el contacto eléctrico, que ahora

viene en una posición nueva con otra entrada. En la vida líquida no importa tanto conservar las cosas, sino saber librarse de ellas a tiempo. Antes, cortar con la novia era todo un drama en donde intervenían dos familias; ahora, basta con un mensaje de texto o una foto. La liviandad y revocabilidad son los preceptos que guían a los habitantes del mundo líquido: déjate llevar, nunca nades contra corriente, no te aferres a nada (objetos, situaciones o personas) de lo que aparezca en tu vida; no conserves ni siquiera tus opiniones o tu visión del mundo…

La vida líquida conduce en el campo educativo a la reeducación y/o capacitación constante; se debe inculcar en los alumnos nuevas clases de motivos, desarrollar en ellos propensiones diferentes y formarlos en el empleo de nuevas habilidades (Bauman, 2006, p. 22). El antiguo diploma o título de licenciatura que servía para toda la vida útil del individuo (30 o 40 años) ha sido cambiado ya por las constancias de competencias profesionales adquiridas, que tienen una vigencia de sólo cinco años. Reeducar constantemente a los aprendices, alumnos o estudiantes universitarios significa o implica por lógica reeducar y capacitar constantemente a los profesores, instructores, capacitadores y demás. Las reacciones a esta urgencia son básicamente dos: la de los individuos que aceptan de grado o por fuerza el imperativo de destrucción creativa del sistema capitalista, y las de aquéllos que, por su falta de cultura, edad o cualquier otro motivo, se resisten al cambio con todas sus fuerzas y desean incluso revertirlo, como si esto fuera posible. Son los ludditas del siglo XXI.

A todos aquéllos que temen la privatización de la educación más que al diablo, esto les va a sonar horrible. Ésta ya existe y se encuentra en pleno auge. Cada vez hay más escuelas privadas nacionales y extranjeras que ofrecen, incluso gratis, gran cantidad de cursos de todo tipo, de manera presencial, semipresencial y por internet. Malas noticias para los que bloquean carreteras: este método no sirve para salir de la modernidad líquida; es más, posiblemente la acelera y profundiza.

La tarea de la posmodernidad la están haciendo estos pobres bárbaros del sureste de México; en ella no sucede que una opción "B" sustituye por métodos racionales a la antigua opción "A" moderna. Nada de eso: "La tarea es, por el contrario, la de destruir, socavar, horadar, generar el espacio vacío, la privación. Filosofar con el martillo" (como decía el buen Nietzsche) (Lanceros en Vattimo, 1994, p. 141). "El suelo propicio para la construcción de un pensamiento nuevo no es ni el sentido común ni una estructura anterior de

pensamiento, sino las ruinas". Como afirmaba Benjamin: "una multitud de caminos surca los escombros" (Lanceros en Vattimo, 1994, p. 141). No hay cadencia de sucesión ni paradigma de sustitución (p. 142). *Der Geist der stets verneint* ("El espíritu que siempre niega"): ése es el espíritu de la posmodernidad.

Cambio de paradigma

Desde la época de los años sesenta del siglo pasado algunos escritores ya hablaban del cambio de paradigma, primero en la ciencia, y unos años después en la sociedad en general (Khun, 1962). El público en general, no experto en filosofía pero atento a los cambios vertiginosos, sintió que algo estaba pasando. Para los primeros años del siglo XXI ya era una realidad notoria: estamos asistiendo al tránsito del pensamiento unitario al pensamiento pluralista; esto es: pasamos o estamos pasando de la era moderna a la posmoderna. La idea moderna desprecia la pluralidad y gusta de la homogeneidad; la idea posmoderna afirma la pluralidad y renuncia a la restauración de la unidad total.

Políticamente hablando, las aspiraciones totalizadoras y unitaristas son reaccionarias; los actuales conservadores son modernos y la gente de avanzada somos posmodernos. Los profesores "de librito", los que recitaban su tesis de licenciatura de memoria durante 40 años y luego se jubilaban, ya no son aceptables. Ahora se impone la actualización y capacitación permanente, el trabajo discontinuo, la diversificación de las actividades. Dice Diego Bermejo (2005, p. 7): "La realidad y la racionalidad han devenido complejas e inabarcables. No se dejan sistematizar ni simplificar. Simplicidad, transparencia, orden –nos enseña la crítica de este siglo– resultan hoy conceptos sospechosos de restauracionismo inmovilista, cómplices de represión y totalitarismo".

Primeros antecedentes constitucionales

Desde sus más remotos antecesores, que fueron los representantes de la Nueva España asistentes a las Cortes de Cádiz entre 1813 y 1814, la mayoría de nuestros legisladores han defendido con valentía y honorabilidad las mejores causas del pueblo mexicano, aun a costa de su libertad y su propia vida. Publicitando por todos los medios posibles las ideas más avanzadas de su momento

con los recursos que la tecnología vigente ponía a su alcance, generalmente, periódicos políticos hechos en prensas clandestinas.

Recordamos a Ángel Alonso y Pantiga, Juan Cárdenas, José Martínez de la Pradera, Juan Rivas y Vértiz, José Miguel de Quijano, por Yucatán; José María Couto, Francisco Fernández Munilla, Octaviano Obregón, José María Gutiérrez de Terán, Andrés Savariego y Salvador San Martín, por la Nueva España; José Cayetano de Foncerrada, por Michoacán; Tomás Franco de la Vega, Miguel García Paredes, Antonio Pérez, por Puebla; José Domingo Sánchez Reza, por Guadalajara; José Miguel Ramos Arizpe, por Coahuila, y Mariano Mendiola por Querétaro. Todos defendieron en España el honor de México. Y qué decir de los diputados electos al Congreso de Anáhuac, convocado por don José María Morelos y Pavón; Congreso al que asistieron don Carlos María de Bustamante, José María de Cos y Pérez, José Manuel Herrera, José María Liceaga, Ignacio López Rayón, José María Murguía, don Andrés Quintana Roo y José Sixto Verduzco. Todos ellos defendieron desde la tribuna la Independencia nacional, la separación de la Iglesia y el Estado y la soberanía nacional, que eran ideales modernos propios de su momento histórico (Marín, 1999).

Constitución de 1857

Es en la Constitución de 1857 cuando aparece por primera vez en la historia de nuestro país un Artículo dedicado exclusivamente al tema educativo, entre los primeros lugares de la redacción. Esto significa que, aunque se hubiera mencionado el tema educativo en documentos anteriores, sólo hasta esas fechas se le consideró de vital importancia para el desarrollo nacional. En el título I, sección I, denominada "De los derechos del hombre", el tema educativo aparece en tercer lugar con la redacción siguiente: "Art. 3º La enseñanza es libre, la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben espedir"[2] (Tena, 1981, p. 607). La redacción de este Artículo nos demuestra que este Congreso era verdaderamente liberal y estaba decidido a romper con el monopolio católico en educación que ya llevaba tres siglos y medio. Al mismo tiempo, observamos que el gobierno no tenía los recursos materiales ni la intención de hacerse cargo de la educación del pueblo, por lo que dejaba

2 Ortografía original.

a los particulares la impartición de los servicios educativos, restringiendo su intervención a supervisar la enseñanza de carreras entonces muy importantes, como la ingeniería civil, la medicina y la abogacía.

Los diputados del Congreso Constituyente de 1856-1857 contribuyeron a la modernización de México autorizando la libertad de prensa, de opinión y de creencias; cancelaron los privilegios de la Iglesia y del Ejército; suprimieron las órdenes monásticas masculinas, el pago de diezmos y primicias, y apoyaron al presidente Juárez en su lucha contra la intervención extranjera. En un sistema capitalista de libre cambio se imponía una total libertad educativa, donde los profesores fueran el ejemplo de personas educadas con libertad de pensamiento y expresión, para que pudieran educar a las nuevas generaciones como ciudadanos libres en un país moderno.

Porfiriato

Durante la larga dictadura porfirista, empero, el gobierno se consolidó, se centralizó y, siguiendo los preceptos delineados por don Justo Sierra Méndez, comenzó a intervenir de manera directa en la impartición de los servicios educativos con la fundación de escuelas normales en Jalapa, la Ciudad de México y después en todo el país. Se hizo norma que para impartir la educación básica los profesores deberían ser laicos y egresados de una escuela normal de profesores controlada por el Estado, se acostumbró a la gente a que el gobierno estatal o federal podía supervisar los servicios educativos impartidos por los particulares y, después de los Congresos Pedagógicos de 1891 y 1892, se legitimó el control gubernamental de todo el sistema educativo en el país (Marín, 2008).

Claro, el gobierno porfirista, después de 37 años de paz ininterrumpida, ya tenía los recursos fiscales suficientes y el control político-militar de todo el territorio para imponer sus ideales educativos encaminados a la formación de ciudadanos modernos, imbuidos de la lógica capitalista y portadores de la idea del progreso, idea, por cierto, nacida en la Revolución francesa; aunque la gente se acostumbró al monopolio educativo del Estado y sus escuelas normales, así como a sus incipientes organizaciones gremiales. Para imponer el ideal positivista de "Orden y Progreso", hacía falta una escuela laica, gratuita, obligatoria, que proporcionara, cuando menos, la educación primaria elemental de cuatro

años a la mayoría de la población urbana, pues durante este periodo de nuestra historia se olvidó a la población rural.

Revolución mexicana

No fue suficiente la revuelta maderista contra la dictadura de Porfirio Díaz para acelerar el proceso democrático de México en un ambiente de paz; todo lo contrario. El diputado yucateco Serapio Rendón, amigo personal de José María Pino Suárez, denunció ante el Congreso Nacional el secuestro y asesinato del presidente y vicepresidente de México por las fuerzas gubernamentales, por lo que la noche del 13 de agosto de 1913 fue aprehendido y asesinado en Tlalnepantla por el coronel Fortuño Miramón (Álvarez, 1996, p. 222).

Al senador por Chiapas don Belisario Domínguez no le fue mejor: había preparado un discurso para ser leído el 23 de septiembre de 1913, pero el presidente del Senado se lo impidió por considerarlo peligroso. Como a don Belisario le gustaba la transparencia y la rendición de cuentas, decidió imprimir su discurso y repartirlo directamente en las calles a la población de la capital. En el discurso decía básicamente que Victoriano Huerta había tomado el poder mediante la traición, lo llamaba usurpador y calificaba al general-presidente de asesino. El 7 de octubre, a las 11:30 de la noche, agentes de la policía secreta secuestraron al senador, sacándolo del Hotel Jardín donde vivía; lo llevaron al cementerio de Coyoacán y lo asesinaron. Sus colegas senadores y diputados llamaron a cuentas al presidente Victoriano Huerta, por lo cual éste prefirió disolver el Congreso y gobernar como dictador (Marín, 2009, p. 188). La libertad crítica no es compatible con dictaduras y monopolios, por lo que la educación se enfrentó a un callejón sin salida.

El Congreso Constituyente de 1916 y la Constitución de 1917 son posiblemente los dos eventos políticos más exitosos del siglo xx mexicano, y no sólo fueron los más publicitados y conocidos por mexicanos y extranjeros, sino que se encuentran en la memoria histórica del pueblo a causa de haber sido producto de la primera revolución del siglo xx, siete años anterior a la rusa. Este Congreso reunió a jóvenes radicales con hombres maduros. Del primer grupo podemos mencionar a Esteban Baca Calderón, profesor normalista que se alió a los Flores Magón, publicó sus ideas en *Regeneración*, se afilió al Partido Liberal Mexicano, dirigió la Huelga de Cananea, conoció la cárcel de San Juan de

Ulúa, salió para militar en el maderismo y el antihuertismo, combatió bajo las órdenes de Álvaro Obregón y llegó a la diputación como un radical de menos de 40 años (Marín, 1999, p. 224).

Constitución de 1917 y siglo xx

De este modo, el Artículo Tercero Constitucional de 1917 recoge, sin decirlo, todas las experiencias y tradiciones formadas durante el porfiriato, más los ideales políticos radicales de entonces, y trata de aplicarlos a la nueva época: un Estado nacional fuerte, centralizado y autoritario que educará a todos sus individuos en el amor a la patria, la solidaridad internacional, la independencia y la justicia, fomentando la democracia nacionalista.

Se permite a los particulares impartir educación pero se desconfía de ellos porque se sabe que la Iglesia católica tiene mucha experiencia y gran capacidad educativa, en personal e instalaciones, por cierto, superiores a las del gobierno; y que básicamente es la institución que puede competir y ganar al Estado en varias áreas del campo educativo. Se impone un anticlericalismo popular sobre el cristianismo tradicional del pueblo mexicano. Por eso, el gobierno se reserva la educación de obreros y campesinos y permite, con muchas limitaciones, la intervención de particulares, impidiendo la participación de corporaciones religiosas en estos sectores, posiblemente porque el gobierno pensaba usar a estas clases sociales como ejército de reserva en una guerra civil. El gobierno transforma a sus profesores en funcionarios y les da inmunidad política, lo que, con el correr de los años, generará problemas, como los de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con "docentes" encapuchados que delinquen frente a las cámaras de televisión y no les pasa nada.

Esto empeoró durante el callismo, pues, como se recordará, según el famoso "Grito de Guadalajara", Calles expresó abiertamente que se debería arrancar la educación de los jóvenes al clero y los particulares, para irlos educando según los intereses políticos del entonces grupo en el poder. Con estas necesidades políticas en mente, el gobierno tuvo que fundar la Secretaría de Educación Pública para, primero, alfabetizar a obreros, campesinos y gente pobre de las ciudades, pero también para controlar lo que aprendían en las aulas y tener una reserva de personal político y militar que lo apoyara en casos de necesidad, así como para extender su influencia política a toda la

población nacional y tener agentes fieles (profesores y directivos) en la mayoría de las poblaciones.

El ambiente político nacional llegó a una crisis cuando, con la intención de dominar a Cárdenas, las Cámaras controladas por el jefe máximo Plutarco Elías Calles promulgaron el 4 de octubre de 1934 el Artículo Tercero socialista: "La educación que imparta el Estado será socialista" (Meneses, 1998). Desde entonces, tanto el presidente Lázaro Cárdenas como varios de sus sucesores acostumbraron a usar a los estudiantes y profesores como ariete contra sus enemigos políticos, porque Calles controlaba el ejército y la policía.

Llegamos a una pausa creativa con la política del presidente Manuel Ávila Camacho, quien, al amparo de la política de unidad nacional, moderó el tono del Artículo Tercero, despolitizó a la SEP –al poner a un poeta al mando– y unificó a los sindicatos beligerantes en uno solo institucional: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Meneses, 1998), sindicato que, por cierto, nunca ha realizado "oficialmente" un paro o movimiento de protesta, porque le deja el trabajo sucio y de desprestigio a su filial, la CNTE, de Guerrero, Chiapas, Michoacán y Oaxaca. Ellos sí pueden vandalizar y hasta asesinar sin problemas.

De este modo, México se pudo industrializar rápidamente en un ambiente de armonía y paz social, con profesores comprometidos con las políticas desarrollistas de los diferentes gobiernos. Con López Mateos se crearon los libros de texto gratuito, se construyeron muchas normales en todo el país, se hizo el Plan de 11 Años y se distribuyeron los desayunos escolares. Con los presidentes Díaz Ordaz, Echeverría y José López Portillo la matrícula creció más rápido que la capacidad del gobierno para dar educación para todos. Aunque éste fuera un lema del gobierno, paralelamente los servicios educativos privados fueron creciendo, consolidándose y adquiriendo un prestigio cada vez mayor gracias a su seriedad, eficacia y eficiencia.

Al llegar la crisis económica y las nuevas ideas neoliberales, al presidente Carlos Salinas de Gortari se le ocurrió que los sindicatos eran una forma de monopolio que lastraba el desarrollo educativo y encarecía los servicios, por lo que destruyó el SNTE usando como ariete "democratizador" a la CNTE, les dio dinero y apoyo político, pero no logró más que un ejército de marchistas y bloqueadores perpetuos de carreteras. El SNTE sigue gozando de cabal salud y está más rico y poderoso que nunca; ahora la CNTE sigue dependiendo del padre, al que repudian en público pero les da legitimidad y dinero: el SNTE. Por suerte tam-

bién dejó libre a la Iglesia católica para educar a quien quisiera sin las trabas de antaño; ahora casi 40% de la población en edad escolar se educa bajo el sector privado, lo que impide que el sindicato estrangule al sistema educativo cerrando escuelas. A los privados no se les puede hacer eso. Ahora las escuelas privadas tienen prestigio pasivo: sólo por no dejar actuar a sus profesores como los de la CNTE.

El Artículo Tercero Constitucional ha seguido enriqueciéndose y contempla los niveles de preescolar, primaria y secundaria, los cuales, junto con la educación media superior, son obligatorios a partir del 29 de enero de 2016. En las reformas de esta misma fecha se incluyen la evaluación de los profesores, la contratación y promoción por medio de los concursos de oposición, la distribución de la función educativa como atribución del Congreso de la Unión; se crean el Sistema y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Conclusiones y recomendaciones

En legislación hemos ido mejorando constantemente y no podemos quejarnos. En la realidad existen fuerzas muy poderosas con mentalidad del siglo XIX que se oponen al cambio, bloqueando carreteras, ciudades enteras e, incluso, matando a los civiles y a los policías para tratar de que la rueda de la historia regrese no sólo al pasado moderno, sino al muy remoto pasado premoderno. No desean saber nada de la posmodernidad líquida ni del cambio de paradigma.

Como el empate debe romperse a favor de la posmodernidad líquida y el progreso capitalista globalizador de México, iniciado desde la firma del Tratado de Libre Comercio de 1994, recomiendo ir a la raíz del problema solucionándolo por disolución, no por violencia. Para empezar, la Secretaría de Educación Pública es un ente enorme que centraliza y gobierna con muy poco éxito la educación nacional; la solución sería desaparecerla: dos tercios de su personal es docente, un tercio es administrativo. En ninguna parte del mundo se contrata un burócrata para supervisar a dos profesores. La relación en Estados Unidos, Japón y demás países civilizados es de un burócrata por cada ochocientos profesores. De cualquier modo, don Aurelio Nuño no quiere hablar con los marchistas bloqueadores porque en verdad no tiene nada que ofrecerles. Los marchistas bloqueadores no quieren hablar con nadie que no les garantice el retorno al siglo XIX. Hasta ahora, la SEP no ha podido controlar a los vándalos de la CNTE.

En Estados Unidos no tienen nada equivalente a la SEP y son uno de los países más avanzados del mundo; las instituciones son autónomas, manejan sus propios recursos y controlan muy bien a sus alumnos y su personal, sin porros golpeadores ni marchistas bloqueadores. Si desaparece la SEP, pasa lo mismo con sus sindicatos y personal improductivo enquistado.

Se debe implementar en todo el país el sistema de bonos de Becker: si cada alumno de educación básica y media cuesta a la nación unos quince mil pesos anuales, se le debe dar a cada niño y joven un bono por esa cantidad que sólo puede cambiarse por educación en cualquier escuela del país. Así, unas escuelas crecerán y las de los marchistas serán abandonadas para siempre. Los marchistas y bloqueadores profesionales de la CNTE en Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas existen porque hay una SEP federal que les paga desde la capital a la que se puede presionar con plantones. El problema educativo se transformó en político hace más de 30 años. Para resolverlo tenemos que regresar al campo educativo. Si algunas, muchas o miles de personas desean acceder al dinero destinado al gasto educativo, tendrán que brindar servicios educativos a la población y ésta deberá mostrarse satisfecha del trabajo que se está haciendo con sus hijos.

Cada escuela deberá recibir el gasto educativo a través de los estudiantes; éstos se inscribirán y recibirán una chequera con 12 cheques que deberán ir pagando mensualmente, como en el sector privado. Los cheques escolares serán depositados en una cuenta revolvente, controlada por la sociedad de padres de familia y el director. Si el profesor cumplió con su horario completo y todas sus obligaciones educativas, si trató bien a los niños, si respetó a las niñas y a las madres de familia y no hay quejas sobre su conducta, entonces recibirá su quincena completa, en un cheque nominativo firmado por el director de la escuela y dos madres de familia.

La idea de los cheques nominativos es que sólo el interesado pueda cobrarlos, porque hasta hace poco era el líder sindical o cacique quien cambiaba los cheques de los profesores y se quedaba con una comisión que podía ser hasta de 50% "para sostener el movimiento magisterial". Esto era totalmente inaceptable porque sometía a los docentes a una esclavitud política y económica, al mismo tiempo que los hacía rehenes de sus caciques, que los utilizaban como ganado para bloquear no sólo Oaxaca, sino regiones diversas del país y hasta la capital. Quitándole el dinero y el control de la gente a los marchistas, las marchas se acabarán.

El Artículo Tercero Constitucional actual es enorme, nada que ver con el original de 1857 y su contenido liberal; es un gran costal de buenas intenciones educativas pero no se compara con el cambio de paradigma ni con la posmodernidad líquida. Aunque el problema del uso político del magisterio no es nuevo, hay muy poco trabajo científico sobre este tópico. Trabajos serios sólo conozco los del doctor Carlos Ornelas de la UAM Xochimilco, quien desde fines del siglo pasado ha estado escribiendo. Un profesor del Colegio de México, Manuel Gil Antón, publica artículos de opinión en diarios nacionales, correctos pero periodísticos. Periodistas no especializados y comentaristas políticos publican casi a diario, pero con opiniones sesgadas por sus colores partidistas. Probablemente el libro que planea publicar el Senado de la República en varios tomos sea la primera aportación seria y plural en torno a este asunto de origen multifactorial.

Referencias

Álvarez, J. R. (1996). *Enciclopedia de México*. México: La Enciclopedia de México.

Arriarán, S. (1997). *Filosofía de la posmodernidad. Crítica a la modernidad desde América Latina*. México: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ (2007). *La filosofía latinoamericana en el siglo XXI. Después de la posmodernidad, ¿qué?* México: Universidad Pedagógica Nacional/Ediciones Pomares.

Bauman, Z. (2006). *Vida líquida*. Madrid: Paidós.

Bell, D. (1986). *El advenimiento de la sociedad posindustrial*. Madrid: Alianza.

_____ (1989). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. México: CNCA/Alianza.

Benjamin, W. (1982). *Discursos interrumpidos*. Madrid: Taurus.

Bermejo, D. (2005). *Posmodernidad: pluralidad y transversalidad*. Barcelona: Anthropos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (28/jun/2016). Título Primero. Capítulo Primero de los Derechos Humanos y sus Garantías. Artículo Tercero. En Instituto de Investigaciones Jurídicas/INFO JUS (legislación federal actualizada).

Foucault, M. (1983). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
Gargani, A. *et al*. (1983). *Crisis de la razón. Nuevos modelos de la relación entre saber y actividades humanas*. México: Siglo XXI Editores.
Khun, T. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.
Lyotard, J. F. (1984). *La condición posmoderna*. Madrid: Cátedra.
Marín Marín, A. (1999). *Diputados ilustres mexicanos de los siglos XIX y XX*. Montevideo, Uruguay: Editorial Cono Sur.
_____ (2008). *Historia de la pedagogía en el Porfiriato*. México: Lagares.
_____ (2009). *Diputados ilustres del Porfiriato, la Independencia y la Revolución*. México: Innovación Editorial Lagares.
Meneses Morales, E. (1998). *Tendencias educativas oficiales en México*. México: UIA/CEE.
Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI Editores.
Tena Ramírez, F. (1981). *Leyes fundamentales de México 1808-1979*. México: Porrúa.
Vattimo, G. y otros (1994). *En torno a la posmodernidad*. Madrid: Anthropos.
Villegas Moreno, G. (2003). *México: liberalismo y modernidad 1876-1917: Voces, rostros y alegorías*. México: Fondo Cultural Banamex.
Weber, M. (1970). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Península.
Zarco, F. (2009). *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. México: Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas (INEHRM).



EL TERCERO CONSTITUCIONAL A DEBATE

Primera edición 2022

El cuidado y diseño de la edición estuvieron a cargo
del Departamento Editorial de la Dirección General de Difusión
y Vinculación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.