

LAS REFORMAS AL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL: HIPÓTESIS Y PROCEDIMIENTOS MEJORABLES, ARTÍCULOS TRANSITORIOS PERTINENTES Y PENDIENTES CENTRALES*

■ Fernando Mejía Botero** ■

Vivimos un momento paradójico: coinciden la fatiga ante el reformismo y la urgencia reformadora. El gobierno recién instalado comenzó su ges-

* Trabajo aparecido originalmente en la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLII, núm.4., 2012, pp. 5–13.

** Es economista por la Universidad de Manizales (Colombia); maestro en Ciencias Sociales por FLACSO (Sede México). Trabajó en el Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (GRECE) en Colombia entre 1993 y 2000, en diversos temas como medio ambiente, medición económica, descentralización, evaluación de programas públicos y privados, diseño de políticas públicas. Trabajó en la Subsecretaría de Educación Básica (en México), como asesor del programa para una cultura de la legalidad (2002). Fue investigador (2002–2005), director académico (2005–2008) y actualmente director general (2008) en el Centro de Estudios Educativos, A. C. Es coeditor responsable de la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (que ya tiene 42 años).

tión en el campo educativo con el Pacto por México,¹ el cual da marco a la Iniciativa de Reforma Educativa,² documento que contempla las reformas legales. El pacto es un acuerdo político firmado por el presidente de la república y los presidentes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN). En él quedan plasmados compromisos, de los cuales algunos se glosan en la iniciativa.³ El pacto, en materia educativa, se plantea tres objetivos:

Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad (*ídem*).

De esta forma, el actual gobierno arranca su gestión en materia educativa modificando el entramado constitucional y legal, con el soporte de acuerdos entre las élites partidarias. No es poca cosa haber alcanzado estos acuerdos entre los tres partidos firmantes.

1. Véase http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/Pacto_por_mexico_todos_los_acuerdos.pdf. Fecha de acceso, 7 de enero de 2013.
2. Véase <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Reforma-Educativa.pdf>. Fecha de acceso, 7 de enero de 2013.
3. En el documento aparecen nueve compromisos, pero algunos no se glosan en la iniciativa debido a que, según aquel texto, “no es necesario” la presentación de reformas legales; tal es el caso del compromiso 7, “Sistema de información y gestión educativo único”; compromiso 11, “Computadoras portátiles con conectividad”; compromiso 14, “Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior”; compromiso 15, “Programa Nacional de Becas (incluyendo programa piloto de “beca-salario”, en tres estados de la república).

La iniciativa comprende una reforma constitucional a los artículos 3° y 73. Ello implicará la modificación de ciertas leyes, entre ellas la de Educación y la Federal del Trabajo, y es en los detalles legales e instrumentales donde el asunto puede adquirir relevancia y pertinencia para mejorar el desempeño del Sistema Educativo Nacional (SEN).

La reforma fue aprobada con celeridad tanto por la Cámara de Senadores como por la de Diputados, el 21 de diciembre de 2012, a escasas dos semanas de haber sido presentada por el Ejecutivo, y fue publicada la minuta con el Proyecto de decreto de reforma a la Constitución Política en materia educativa en la *Gaceta Parlamentaria*.⁴ Dado su carácter de reforma constitucional, debe ser avalada por los congresos estatales, lo que se dará con certeza durante enero de 2013. Hay pocas diferencias entre el texto de la iniciativa y el de la minuta parlamentaria, y son poco significativas. Tomaremos como base del presente comentario el texto de la minuta a fin de describir, a continuación, los cambios propuestos, para luego exponer las hipótesis que parecen sustentar las modificaciones, y al final nuestro análisis de la modificación.

1. La reforma

Propone la modificación del texto del artículo 3°, quedando así: “El Estado garantizará la calidad de 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

4. Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121221-II.pdf>. Fecha de acceso, 7 de enero de 2013.

de aprendizaje de los educandos”;⁵ y añade un literal (d), donde queda el siguiente texto: “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. Como se afirmó antes, es en los detalles legales e instrumentales donde la reforma puede fortalecerse. En este sentido, el concepto “calidad” es polisémico y más en educación; ya hemos advertido en este espacio editorial que puede verificarse si algo es de calidad si se tienen claros y compartidos los referentes ante los cuales se llevará a cabo su evaluación y valoración. Es decir, ¿respecto a qué vamos a decir que estamos o no educando “con calidad” a los niños, niñas y jóvenes? Si bien el “logro de aprendizajes” es un indicador de calidad, debe tener a su vez estándares curriculares claros, concisos y consistentes.

Además de lo anterior, la modificación se plantea en dos asuntos fundamentales: servicio profesional docente (fracción III), y la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (fracción IX).

- Del servicio profesional docente, el tema fundamental es que los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio serán mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades que correspondan.
- En referencia al SNEE, el tema fundamental es la conversión del INEE en un “organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”.

5. El inicio del texto del artículo 3° en la Constitución vigente al 30 de noviembre de 2012, y que es objeto de modificación, decía: “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 secundaria conforman la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias”. Véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Fecha de acceso, 7 de enero de 2013.

2. Las dos hipótesis (una para cada componente central de la iniciativa)

- El Estado mexicano recupera la rectoría del SEN, y ello le permite ofrecer una educación de calidad y con equidad. Recuperar la rectoría es, sin más, disminuir el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y para ello es fundamental modificar el sistema de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del magisterio.⁶
- La no autonomía del INEE no permite desentrañar el estado de las cosas del SEN y, por lo tanto, no logramos mejorar. La evaluación por medio de un órgano independiente de los funcionarios del SEN será más objetiva.

3. El análisis

Como se mencionó al comienzo, la reforma es una “modificación”; es decir, un cambio en algunos asuntos del sistema educativo. En el texto se aprecia el conocimiento un tanto impreciso de algunas cuestiones del SEN. Aun así, esperamos que esta apuesta tenga un calado significativo en el sistema hacia su mejora, lo que se podrá evaluar a lo largo del sexenio que inicia.

Dicen algunos que disminuir el poder del SNTE aumenta la calidad educativa, pues éste es el responsable del estado actual de la educación, y una manera de restarle poder es modificando el estado actual en el tema de la carrera profesional docente. Su silogismo es el siguiente: la carrera profesional de los maestros ha estado en manos del SNTE, donde la cul-

6. De hecho, Jesús Zambrano Grijalva, uno de los dirigentes firmantes del Pacto por México, manifiesta que la iniciativa en materia educativa tiene como “objetivo expreso de quitar a Elba Esther Gordillo el control sobre la educación básica en el país”. Véase <http://www.eluniversal.com.mx/notas/888835.html>. Fecha de acceso, 8 de enero de 2013.

tura corporativa y de compadrazgo ha permitido que la calidad educativa sea tan precaria. Así, según ellos, con la aprobación de la iniciativa, serán los maestros los directamente empoderados de su carrera profesional, y mejorará la educación: el ahínco por estar actualizado y renovar su formación profesional y su interés por mejorar el desempeño en el aula. En otras palabras, la liberación del servicio profesional docente de la injerencia del sindicato hará que los resultados educativos se optimicen.

No cabe duda de que establecer procedimientos claros para la contratación, la promoción y el reconocimiento a los docentes puede influir, positivamente, en su actividad profesional, pero no podemos fincar las esperanzas de avance sólo en ello. El SEN es complejo, hay muchos factores socioeducativos implicados y es preciso modificarlo de manera sistémica, de modo que los factores y sus transformaciones se refuercen entre sí. En la actualidad, en México tenemos ciertos indicadores de resultado (PISA, ENLACE, EXCALE), pero también hay explicaciones acerca de esos resultados, dentro de las cuales la más relevante —detectada desde hace muchos años— es el nivel socioeconómico de los familiares de los alumnos. Sin embargo, en ese estado de la cuestión, y aprovechando la poca difusión de los resultados de las evaluaciones (de una manera no críptica) entre la población, algunos medios de comunicación y “expertos en educación” han construido el imaginario de que la única causa de los males que aquejan al sistema educativo es el SNTE. En cualquier caso, además del sindicato, somos muchos los responsables de ello: funcionarios federales, estatales, académicos, docentes frente a grupo, familiares. Eso sí, cada uno desde el ámbito en que tiene injerencia.

La iniciativa aprobada indica que este gobierno federal sigue bajo la misma premisa de los dos anteriores: la evaluación es el elemento que dará calidad a la educación. Así, esa calidad se logrará con evaluaciones de oposición para aspirar a plazas magisteriales, evaluaciones universales de desempeño, la transformación del INEE en una instancia jurídica

y patrimonial autónoma, responsable también del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Está dicho desde la campaña presidencial que si el SEN está para que los alumnos aprendan lo que tienen que aprender, y si se mide su logro, dicha medición será el resultado de lo que han hecho los maestros con la asignación directa al docente en turno. Si bien lo que hagan o no los docentes incide en el aprendizaje de sus alumnos, no hay nada más lejos de la realidad que atribuirles *todo* el resultado de los estudiantes, tanto cuando éstos son buenos, como cuando no lo son. El aprendizaje y su medición a través de pruebas de logro académico son asuntos de múltiples factores explicativos interrelacionados, lo cual lo hace un tema muy complejo.

De la otra cuestión, es deseable que la pretendida autonomía del INEE rinda buenos frutos. No obstante, podría quedar “formalmente” restringida, dado el modo de elección de la junta de gobierno, que será su órgano de dirección, la cual estará integrada por cinco miembros designados por el Ejecutivo federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores;⁷ si ésta no se pronuncia en un plazo de 30 días naturales, se ratificará la presentada por el Ejecutivo.

Es decir, el órgano de dirección del INEE será una designación del Ejecutivo, lo que, de suyo, restringe su autonomía jurídica y patrimonial. Los candidatos propuestos por él pueden ser idóneos para el cargo, pero también pueden no serlo y convertirse así en una institución que burocratice el tema de la evaluación educativa o que se dedique a hacer trabajos de nula o poca relevancia. Además, según los diseños institucionales de las democracias, la Cámara de Senadores representa, por partes igua-

7. En el texto de la iniciativa aparecía que el Ejecutivo enviaría los nombres de cinco aspirantes, pero ya en el texto de la Minuta de Proyecto de Reforma queda establecida una terna para cada aspirante, los cuales, además, una vez asumido el cargo, tendrán que comparecer ante la Cámara de Senadores.

les, a las entidades federativas y no a la población; por lo tanto, no es lo mismo disponer algo a la aprobación de la Cámara de Senadores que a la Cámara de Diputados (cuya conformación se acerca a la distribución poblacional). Hay suficientes asuntos donde las condiciones geográficas de los desempeños y los resultados no se distribuyen de manera homogénea ni equitativa entre las entidades; por eso, un proceso mediado por la Cámara de Diputados se desenvuelve más desde un punto de vista democrático.

El anterior juicio acerca del arreglo institucional no pretende menospreciar la importancia de caminar hacia la autonomía jurídica y patrimonial del INEE, si con ello se logra mejorar las explicaciones y, sobre todo, coadyuvar a encontrar formas de mejorar en los aprendizajes de los alumnos de la educación básica y media superior.

Los dos asuntos centrales de la reforma son muy relevantes, y es de esperar que se concreten para bien de los estudiantes de este país. Pero también es preciso hacer notar que hay muchos otros ámbitos sobre los que es preciso trabajar, que algunos de ellos están incluidos en la minuta, pero otros no.

Los siguientes retos contenidos en el artículo quinto transitorio son de la más alta relevancia educativa en la minuta, pero al no referir al SNTE carecen de gradería política y parecen haber pasado inadvertidos por muchos: la creación de un sistema de información y gestión educativa;⁸ la evaluación del desempeño docente con “referentes bien fundamentados que sirvan para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica

8. Antes de su creación, bien vale asomarse al Sistema Integral de Gestión de la Educación Básica (SIGEB), desarrollado recientemente por la Dirección General de Materiales e Informática Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica.

profesional”;⁹ el fortalecimiento de la autonomía escolar; la ampliación del número de escuelas de tiempo completo (con suministro de alimentos saludables), y la prohibición de alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.¹⁰

Hay otros asuntos que no están presentes en la iniciativa —acaso por no ser necesaria una reforma legal para atenderlos, o bien porque refieren a temáticas muy diversas respecto a sus componentes centrales—, pero que bien vale la pena anotar como prioridades de mejora o transformación de nuestro SEN:

- Las tecnologías de la información y comunicación con un fuerte respaldo educativo a sus usuarios (no sólo la provisión de computadoras y su conexión a Internet).
- La equidad en la educación a los sectores más desfavorecidos (entiéndase educación de los indígenas, CONAFE, telesecundaria, multigrado).
- La revisión del sistema de formación continua de maestros en servicio en el ánimo de procurarles apoyos realmente necesarios para su mejora docente.

9. También vale considerar la experiencia de los Estándares para la Educación Básica en México, un modelo diseñado, desarrollado y puesto en práctica en alrededor de un millar de escuelas públicas mexicanas y que comprende los referentes curriculares, de desempeño docente en el aula y de gestión de escuelas, como los tres ámbitos fundamentales del quehacer docente, y cuyo propósito fundamental es, precisamente, la mejora continua mediante la colaboración, la reflexión y el diálogo entre los actores educativos escolares.

10. Para ampliar la experiencia previa en este tema, véase: F. Mejía. “Lo educativo en torno a la obesidad y el sobrepeso en México”. Editorial, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol.XL, núm.2, 2010, pp. 5–8, y P. G. Rodríguez. “La nueva fábula de las abejas. En torno a la regulación de los alimentos chatarra en las escuelas”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol.XL, núms.3–4, 2010, pp. 9–54. Es importante destacar que esta prohibición ha de estar acompañada de capacidades escolares para resolver el tema de ambientes educogénicos saludables. Hay ya experiencias en este sentido como *Una diaria en nuestra escuela. Acciones para comer más verduras y frutas* (SEP/SAGARPA/SSA, 2012), que bien vale la pena aprovechar. Este material puede consultarse y descargarse en http://www.siap.gob.mx/opt/undia/una_diaria.html

- La revisión de los acuerdos 592, “por el que se establece la articulación de la educación básica”, y 648, “por el que se establecen normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica”.
- El reparto inequitativo de los recursos fiscales del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) entre las entidades federativas.¹¹
- El apoyo a los docentes en servicio en la mejora de la evaluación en el aula.
- La normalización legal y funcional de los asesores técnicos pedagógicos.
- La descentralización de la prestación de los servicios educativos al Distrito Federal.¹²

Así pues, la iniciativa tuvo un desempeño legislativo destacable ya que, en lo fundamental, ambas cámaras la aprobaron (con pequeñas modificaciones) y, seguramente, los congresos estatales también lo harán.¹³ Con ella, el gobierno de México se ha propuesto recuperar la rectoría del Estado mexicano sobre el SEN nacional, restando injerencia al SNTE en la toma de decisiones en lo que respecta al servicio profesional docente, bajo la hipótesis de que ha sido éste el factor principal del (mal) estado actual de la educación. Ojalá que tal claridad institucional

11. Véase F. Mejía. “Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de la distribución del FAEB, 2008–2012”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLII, núm. 3, 2012, pp. 21–34.

12. Véanse los editoriales de *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, números 1 y 3 de 2012, donde se exponen más ampliamente estos temas y se explicitan algunos otros.

13. Al cierre de este número ya había sido aprobado por 19 entidades (Hidalgo, Yucatán, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Colima, Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Tamaulipas, Veracruz, Querétaro, San Luis Potosí, Nayarit, Durango, Sinaloa y Baja California Sur).

se alcance y así las autoridades, técnicos federales y estatales puedan gestionar el sistema educativo con responsabilidad, y rendir cuentas de sus procesos y resultados.

También esperamos ver que, con la autonomía jurídica y patrimonial del INEE, aparezcan directrices necesarias y pertinentes para mejorar en materia educativa, además de que cumpla con la función de “contraloría social”. Proporcionar una educación “que no educa” es, en la práctica, un fraude y, si educa o no, sólo puede saberse evaluándola sistemáticamente. Desde luego que para ello hay que afinar los mecanismos que aseguren un equilibrio de poderes en la conducción de la instancia encargada de llevar a cabo la evaluación y, de la misma forma, hay que afinar los instrumentos y procesos mismos de la actual evaluación. No obstante, consideramos que la vorágine evaluativa que ha vivido el país debería ceder a niveles razonables, para dar paso a la perspectiva de poner en el centro del SEN a las escuelas, es decir, que todo el sistema trabaje para dar apoyo, acompañamiento y soporte a ellas para que así puedan dedicarse a lo que realmente están llamadas a hacer: que los y las alumnas aprendan lo que tienen que aprender, en el tiempo previsto para ello y que lo hagan siendo felices. Una premisa de este tipo puede constituir un acuerdo mínimo y básico acerca de la educación que queremos darnos.