

# APORTES *al debate* *parlamentario* 12

## Controversias en torno a la reforma constitucional en materia educativa

El 12 de diciembre de 2018 el presidente Andrés Manuel López Obrador envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se busca derogar la reforma en materia educativa promulgada en 2013<sup>1</sup> y establecer las bases de lo que será la política educativa para el periodo 2018-2024.

El contenido de la iniciativa ha generado pronunciamientos tanto a favor como en contra de los distintos actores involucrados en la política educativa. En general, se han calificado como positivas las siguientes propuestas de reforma al artículo 3º constitucional:

- Establecer el interés superior de niñas, niños y jóvenes como base de la educación impartida por el Estado.
- Reconocer a los maestros como agentes del cambio social, con derecho a contar con un sistema permanente de actualización.
- Precisar que el objetivo de la educación nacional es contribuir al bienestar de la población, por lo que además de los principios ya establecidos debe ser integral, equitativa e inclusiva.
- Dar prioridad a la formación profesional del magisterio mediante el fortalecimiento de las escuelas Normales y otras instituciones formadoras de docentes.

- Proponer la ampliación de la cobertura de todos los niveles educativos, el desarrollo de acciones para la alimentación en la educación básica de zonas vulnerables y el respaldo a los estudiantes en desventaja socioeconómica.

En este documento se presentan las propuestas de reforma al artículo tercero constitucional que han generado mayor polémica, junto con una síntesis de los principales argumentos utilizados por diferentes participantes tanto en las audiencias públicas realizadas por las comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado, como en otros foros organizados por instituciones académicas y en los medios de comunicación masiva.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> En este documento encontrará el texto original del artículo 3º constitucional y una síntesis de sus principales reformas, así como un esquema con las modificaciones que se proponen en la iniciativa de diciembre de 2018. También se incluyen las ligas a algunos de los materiales elaborados por el Área de equidad y derechos sociales del Instituto Belisario Domínguez sobre la reforma en materia educativa de 2013.

<sup>2</sup> Muchas de las aportaciones corresponden a las leyes reglamentarias e, incluso, a las políticas públicas del sector educativo, por lo que deberán recuperarse en otro momento.

**Iniciativa de reforma al artículo 3° constitucional  
Ejecutivo federal, 12 de diciembre de 2018**

<b>TEXTO VIGENTE</b>		<b>PROYECTO DE REFORMA</b>
<p>El de toda persona a recibir educación. Obligatoriedad de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.</p>	<b>Derechos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligatoriedad de la educación superior.</li> <li>- El interés superior de niñas, niños y jóvenes como base de la educación que imparta el Estado.</li> <li>- Derecho de los maestros a contar con un sistema permanente de actualización.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación laica, basada en los resultados del progreso científico.</li> <li>- Democrática.</li> <li>- Gratuita.</li> </ul>	<b>Principios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integral.</li> <li>- Equitativa.</li> <li>- De excelencia.</li> <li>- Inclusiva.</li> </ul>
<p>La educación que imparta el Estado busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano.</li> <li>- Fomento del amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos...</li> <li>- Contribuir a la mejor convivencia humana, aprecio y respeto por la diversidad cultural...</li> </ul> <p>Será de calidad (mejoramiento constante y máximo logro académico de alumnos).</p>	<b>Fines y criterios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se añade el fomento del civismo.</li> <li>- Se introduce el concepto de excelencia en la educación impartida por el Estado.</li> </ul>
<p>Impartir la educación obligatoria, garantizando su calidad y el máximo logro de aprendizaje de los educandos, asegurando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- materiales y métodos educativos</li> <li>- organización escolar</li> <li>- infraestructura educativa</li> <li>- idoneidad de los docentes y los directivos</li> </ul> <p>Promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la inicial, apoyar la investigación científica y tecnológica, y alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.</p>	<b>Obligaciones del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender prioritariamente a las escuelas normales y demás formadoras de docentes.</li> <li>- Ampliar la cobertura en todos los niveles.</li> <li>- Determinar directrices y medidas para garantizar la equidad de la educación.</li> <li>- Desarrollar acciones para la alimentación en la educación básica de zonas vulnerables, y respaldar a los estudiantes en desventaja socioeconómica.</li> <li>- Promover la inclusión de los jóvenes en la educación superior.</li> <li>- Los padres son responsables de hacer que sus hijos concurren a la escuela.</li> </ul>
<p>El Ejecutivo federal determina planes y programas de estudio de preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Los particulares pueden impartir educación en todos sus tipos y modalidades, previa obtención del RVOE. En educación básica y normal deberán apegarse a los fines y criterios establecidos en este artículo y la Ley. Universidades autónomas por ley, tienen facultad para gobernarse a sí mismas.</p>	<b>Facultades</b>	<p>Se incorpora en los planes de estudio: valores, historia, geografía, cultura y lenguas originarias, deportes, artes, en esencial la música, diversas manifestaciones culturales y respeto al medio ambiente.</p>
<p><b>Se elimina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El concepto de calidad y la enumeración de los elementos del sistema educativo que el Estado debe garantizar.</li> <li>- La disposición de que el ingreso al servicio docente y la promoción a puestos directivos se realicen mediante concurso de oposición, así como la obligación de docentes y directivos de someterse a evaluación para la permanencia en la función y para acceder a distintas formas de reconocimiento.</li> <li>- El Servicio Profesional Docente.</li> <li>- El Sistema Nacional de Evaluación Educativa.</li> <li>- El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.</li> </ul>		<p><b>Se crea</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Servicio de Carrera Profesional del Magisterio, a cargo de la Federación. La actual Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente asumirá las funciones que la ley establezca al respecto.</li> <li>- Un Centro con autonomía técnica para la mejora continua de la educación, dirigido por un Consejo Directivo de siete miembros designados por la autoridad educativa federal. Contará con un Consejo Consultivo de amplia representación. Los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta el INEE se transfieren al nuevo Centro.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal.

## Temas de controversia

### Mecanismos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio docente

La iniciativa deroga la disposición de que el ingreso al servicio docente y la promoción a puestos directivos se realicen mediante concurso de oposición, así como la obligación de docentes y directivos de someterse a evaluación para la permanencia en la función y para acceder a distintas formas de reconocimiento. El Servicio Profesional Docente se sustituye por el Servicio de Carrera Profesional del Magisterio.

#### Argumentos a favor de la iniciativa

- La reforma de 2013 colocó a los docentes en una situación permanente de indefensión laboral, con la obligación de “refrendar” su nombramiento cada cuatro años mediante mediciones que no permiten hacer ninguna inferencia sobre el trabajo docente en el aula.

Para el ingreso debe encontrarse una opción de concurso de oposición donde se muestren realmente las habilidades docentes, diferenciando educación preescolar y primaria de secundaria y bachillerato. Ingreso por concurso no es ingreso por examen (Ángel Díaz Barriga, IISUE/UNAM).

- Se partió de que los responsables únicos de los problemas educativos del país son los maestros y su trabajo cotidiano. La evaluación (reducida a sistemas de examinación masiva) se planteó como un fin para generar calidad y como estrategia de control laboral, adecuación administrativa y modificación de las relaciones de poder, no como medio de mejora.

Para el ingreso, el reto es un sistema inteligente que tome en cuenta la preparación del profesor y las necesidades del país. Porque la meritocracia simple lo que hace es reproducir más la desigualdad.

Deben realizarse los cambios necesarios para que el magisterio deje de estar en un régimen laboral de excepción (Manuel Gil, El Colmex).

- En la experiencia internacional, en ningún caso las políticas centradas en la evaluación han llevado a una mejora cualitativa y equitativa en los resultados de la educación. Por el contrario, han producido mayor desigualdad y una creciente privatización, en el sentido de destinar recursos públicos hacia sectores (empresas educativas, consultorías) que operan con fines de lucro (Elsie Rockwell, DIE/Cinvestav).
- Se estableció el mérito como premisa central para identificar docentes merecedores de ejercer la docencia en las escuelas públicas y mantenerse en ella. El mérito apela a la capacidad individual y supone a todos los sujetos en las mismas condiciones frente a una circunstancia. La idoneidad se valoró más que la experiencia, la ponderación más que los saberes, la memoria más que las prácticas (Catalina Inclán, IISUE/UNAM).
- Un solo examen no refleja la verdadera capacidad de un maestro porque no considera su trayectoria ni otros elementos fuera de las aulas (Diputada Adela Piña).
- En el caso del ingreso y la promoción de los maestros, la evaluación debe ser por escalafón, pero dejando a un lado a otras fuerzas políticas y de control, como los sindicatos. Ese es el mecanismo que más funciona en el mundo, porque implica la trayectoria de vida, estudios, resultados y otros índices que se ponderan para crecer adentro, y justamente la tensión principal de la reforma es que se quitó el escalafón y se puso una evaluación (Luis Humberto Fernández, AEF Ciudad de México).
- Deben eliminarse las connotaciones percibidas como punitivas de la evaluación del desempeño docente y quitarle sus consecuencias laborales para privilegiar su valor formativo (Marco Antonio Fernández, ITESM y México Evalúa).

#### Argumentos en contra de la iniciativa

- La propuesta de reforma sigue siendo punitiva toda vez que en la Fracción VIII [se] pide constitucionalmente que el Congreso de la Unión expida leyes que entre otras cosas señalen sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo a todos aquellos que las infrinjan (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE).
- No queda claro cómo se va a determinar el ingreso ni la promoción, lo que puede poner en riesgo la rectoría del Estado sobre la política de ese sector que se recuperó con las modificaciones constitucionales de 2012. El sindicato se había convertido en patrón en muchos lugares del país y tenía estructuras clientelares, corporativas, corruptas y corruptoras, en donde había tráfico de influencias, venta de plazas, favores sexuales, hostigamiento de otra naturaleza (Diputado Juan Carlos Romero Hicks).
- El Servicio de Carrera Profesional del Magisterio que se creará, quizá englobe al sistema de recompensas por méritos y puede ser colonizado nuevamente por los dirigentes sindicales (Carlos Ornelas, UAM-X).
- No se puede perder en la Constitución la obligación de las autoridades estatales y federales de garantizar que toda maestra ingresa al servicio y avanza en su trayectoria profesional a través de procesos imparciales, públicos, transparentes y equitativos (David Calderón, Mexicanos Primero).
- La reforma de 2013 acabó con la venta y herencia de plazas, y el manejo patrimonial del presupuesto educativo (senadores del PRI y del PAN integrantes de las comisiones de Educación y de Puntos Constitucionales).
- El diseño del Servicio Profesional Docente incorpora muchas de las mejores prácticas internacionales: evaluación para el ingreso y la promoción de docentes, periodo de inducción, formación continua y reconocimiento al buen desempeño (Rafael de Hoyos, Banco Mundial).
- Lo que se podría perder en el camino, sería el esquema de transparencia que impuso el sistema de evaluación de la Constitución actual. La transparencia significa sacar a los intereses políticos o a las prebendas por servicios al sindicato o a las autoridades educativas (Eduardo Andere, analista y escritor).
- Se pone en riesgo la capacidad de la federación y de los estados para mejorar la calidad y mantener la gobernabilidad del sistema educativo. Dejaría la asignación de las plazas docentes bajo los criterios que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado determina para todas las plazas del servicio público (Bernardo Naranjo, INEE).
- Al eliminar las evaluaciones para el ingreso y la promoción, y no establecer un proceso alternativo, los docentes perderán certeza sobre cómo entrar a su profesión y promoverse dentro de ella. Con la derogación de la LGSPD los docentes de nuevo ingreso perderían el derecho al acompañamiento de un tutor y al servicio de asistencia técnica a la escuela. Se debe garantizar que el acceso sea con un proceso estandarizado, público y transparente (Jennifer O'Donoghue, Mexicanos Primero).

La mayoría de los participantes apoya la eliminación de la evaluación de los profesores para determinar su permanencia en la función, pero también se manifiestan por mantener algún mecanismo que regule los procesos de ingreso y de promoción. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) rechaza toda forma de evaluación y propone mantener vigentes los criterios para el ingreso y la promoción que el apartado B del artículo 123 constitucional establece para los trabajadores del Estado:

“VII. La **designación** del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los **ascensos** se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;”

Respecto al ingreso a la carrera docente, es pertinente señalar que la modalidad de concurso se estableció como política nacional para los egresados de educación normal en 2008, con la Alianza Nacional por la Calidad de la Educación; de 2008 a 2012 oficialmente se concursaron 140 mil plazas, lo que representa apenas un tercio de las plazas disponibles (SEP, 2018).

En los concursos de ingreso realizados a partir de 2013 se asignaron 147,688 plazas (SEP, 2018), pero se desconoce el número total de plazas disponibles; en noviembre de 2016 Campeche fue reconocido como el primer estado en el que se asignaban por concurso todas las plazas docentes, pero nunca se informó sobre los 31 estados restantes.

Así, en 10 años de aplicación de un examen para el ingreso a la carrera docente no se ha logrado someter a concurso todas las plazas disponibles, ni transparentar el proceso de asignación. No se han erradicado la venta y la herencia de las mismas.

El anterior gobierno federal no pudo frenar la venta y herencia de plazas docentes, y usó fondos discrecionales para repartir dinero y tranquilizar inconformidades derivadas de la Reforma Educativa. (La CNTE) reclamaba que el gobierno del estado les pagara tres mil plazas. Estas plazas eran plazas de

normalistas que entraron al sistema educativo sin presentar examen de ingreso. Nada más que el dinero se lo daba el gobierno federal al estatal (*Esteban Moctezuma*).

Sin embargo, sigue siendo necesario el establecimiento de un proceso de selección para el ingreso en el que se valoren las habilidades para la docencia, lo cual no se logra con la aplicación de un examen de opción múltiple.

En educación básica es necesario porque las plazas disponibles —que se asignan a nivel de cada entidad— pueden no coincidir con el número de egresados de las escuelas normales: en un estado pueden faltar, mientras que en otro puede haber más plazas que aspirantes; en este mismo sentido, el senador Rubén Rocha señaló que “mientras no haya la suficiente cantidad de plazas para todos los normalistas, estas se deben dar a través de concursos”. La situación en la educación media superior es diferente, puesto que la planta docente se ha conformado con profesionistas de diversas carreras quienes, generalmente, cuentan con formación disciplinaria pero no con formación pedagógica. La norma constitucional debe ser lo suficientemente flexible para la atención de estas distintas realidades.

En cuanto a los mecanismos para la promoción a puestos directivos y de asesoría técnica, hay consenso respecto a evitar el predominio de criterios ajenos al desempeño profesional, tales como la participación sindical. Debe subrayarse que la educación media superior requiere disposiciones específicas, puesto que a nivel nacional existen pocos supervisores y asesores técnicos; antes que definir criterios para la promoción —o simplemente reproducir los mismos que para la educación básica, como se hizo en la reforma 2013— debe valorarse la pertinencia de seguir impulsando la creación de plazas para estas figuras, considerando el gran tamaño de algunos planteles y la dispersión de escuelas de un mismo tipo de servicio.

Por último, debe hacerse hincapié en un tema señalado por algunos especialistas: la disposición a nivel constitucional sobre el Servicio de Carrera Profesional del Magisterio no debe limitarse a regular el ingreso y la promoción de los docentes, sino que debe definir las pautas para establecer una profesión docente atractiva, con distintas opciones y apoyos para el desarrollo profesional y el crecimiento personal.

## 2

### Existencia de un organismo autónomo para evaluar el sistema educativo

La iniciativa sustituye el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) por un Centro con autonomía técnica, cuya finalidad será contribuir a la mejora continua de la educación, dirigido por un Consejo Directivo de siete miembros designados por la autoridad educativa federal. Se deroga el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

#### Argumentos a favor de la iniciativa

- Un grave error del INEE fue validar los instrumentos deficientes de evaluación solo por cumplir con los calendarios (Diputada Dolores Padierna).
- El INEE no cumplió con el mandato de evaluar el desempeño de los docentes, se quedó en una mera medición y clasificación de estudiantes y maestros. Colaboró en el desprestigio de la profesión docente y fue insensible a las condiciones particulares de cada maestro, además de que nunca asumió su autonomía y gastó mucho en evaluación.

El nuevo Centro debe dejar de enfatizar el papel de la evaluación; no es necesario que tenga autonomía, las tareas relacionadas con la construcción de indicadores y la difusión de información ya las realizaba el INEE antes de ser autónomo, pero sí que se renueve completamente el consejo directivo (Ángel Díaz Barriga, IISUE/UNAM).

- El INEE se convirtió en el símbolo de castigo para el magisterio, por lo que debe desaparecer. Fue visto por los maestros como el “instrumento punitivo” más que como un organismo autónomo que genera información sobre el sistema educativo del país y enumera directrices; su desaparición es una decisión política para pacificar al país. Además, los organismos autónomos son las estructuras más onerosas y las que más privilegios tienen como parte de las instituciones del Estado (Senador Rubén Rocha).
- En la percepción del magisterio el INEE fue el responsable de las evaluaciones; con su desaparición se termina con la relación entre evaluación y castigo que han establecido los profesores (Diputada Adela Piña).
- Los organismos autónomos no necesariamente expresan una representación democrática de los ciudadanos, debido a los procesos de designación y elección de sus órganos de gobierno. En el caso del INEE, Teresa Bracho y Margarita Zorrilla han formado parte del Consejo Editorial de la organización Empresarios por la Educación Básica (ExEB). Sylvia Schmelkes y Gilberto Guevara Niebla han formado parte del Consejo Académico de Mexicanos Primero. Patricia Vázquez Mercado fue asesora académica de Suma por la educación y Bernardo Naranjo fue director general de Proyecto Educativo S.C., organización estrechamente vinculada con ExEB y Mexicanos Primero. Los criterios del INEE se presentan como técnicos y neutrales sobre lo que debe ser la educación pública, pero en realidad se han mostrado favorables a las propuestas empresariales (Mauro Jarquín Ramírez, analista).

#### Argumentos en contra de la iniciativa

- Es indispensable un organismo autónomo para conocer el Sistema Educativo Nacional y superar las brechas de inequidad que lo caracterizan, puesto que brinda información objetiva, confiable y pertinente a la sociedad. No se puede dejar la evaluación de los diversos componentes del sistema educativo a la misma autoridad encargada de prestar el servicio educativo. La propuesta de eliminar un organismo autónomo representa un atentado contra el sistema de pesos y contrapesos de la democracia, y en particular contra los organismos constitucionales autónomos (Teresa Bracho, INEE).
- La ley del INEE se deroga sin nada que la sustituya, más que la mención de un nuevo Centro que se constituirá en el futuro, lo cual crea un vacío: unas oficinas con personal pero sin personalidad jurídica. Para cubrir el vacío se establece que el ejecutivo federal administrará temporalmente los recursos del INEE, es decir, la reforma le da al ejecutivo la administración de facto de un órgano autónomo de Estado. Este es un dilema jurídico constitucional (Eduardo Andere, analista).
- El Consejo Directivo del nuevo instituto sería designado por el secretario de educación, en lugar del proceso que hoy corresponde al Senado. Riesgos: que se oculten los resultados de las evaluaciones, que las mediciones sean para autoconsumo, que las familias no cuenten con un referente confiable y nacional del desempeño de las escuelas (David Calderón, Mexicanos Primero).
- El INEE tiene muchas más facultades, funciones y responsabilidades para evaluar y mejorar el sistema educativo nacional, ¿por qué eliminar al Instituto y no simplemente sus facultades en materia de evaluación del desempeño docente? ¿Quién se va a encargar de estas funciones si desaparece? (Diputado Ernesto Robledo Leal).
- Se cancelaría la oportunidad de contar con datos, evidencias y conocimiento que enriquecen el debate público y permiten conducir la política educativa con base en información de calidad (Carta firmada por 1,600 académicos y estudiantes de distintas instituciones).
- La evaluación es el termómetro del estado de la educación en los países, por lo que es importante que exista un órgano dedicado a ella (Roberto Martínez Yllescas, OCDE).
- El Sistema Nacional de Evaluación Educativa permite contar con diagnósticos claros, como base de un programa de formación docente (Consejo Coordinador Empresarial).

El INEE se creó por decreto presidencial en 2002, como un organismo público descentralizado de carácter técnico para apoyar a las autoridades educativas en la función de evaluación del Sistema Educativo Nacional; en sus primeros diez años de funcionamiento desarrolló, principalmente, “herramientas e instrumentos técnicos para ampliar [la] comprensión de las variables que interactúan en el hecho educativo” (INEE, 2012). En mayo de 2012 –nuevamente por decreto presidencial– se amplió su personalidad jurídica como organismo no sectorizado de la SEP, con autonomía técnica, de operación y de decisión.

La autonomía constitucional de la cual se le dotó en 2013 obedeció a que le fue asignada la evaluación docente. Al respecto, conviene destacar la forma como la autonomía se define en el dictamen por el que se aprobó la Ley del INEE en septiembre de 2013:

“La autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía (...). La autonomía e independencia de los citados organismos no significa que no formen parte del Estado ni la separación absoluta respecto de los poderes públicos...” (Senado de la República, 2013).

La participación del INEE en la evaluación docente (ingreso, promoción y permanencia) derivó en un incremento sustancial

de su presupuesto: de 294.86 millones de pesos (mdp) en 2013 pasó a 1,227.73 mdp en 2018 (PEF, 2013 y 2018).<sup>3</sup> En 2012 el instituto contaba con una estructura y plantilla ocupacional de 144 personas, que en 2018 pasó a 1,030 empleados.

Respecto a las funciones que en la iniciativa se atribuyen al nuevo Centro deben señalarse dos cuestiones:

- 1) Se encargaría de la actualización y la formación continua de los profesores, lo cual duplicaría las tareas realizadas por el área específica de la SEP.
- 2) Tendría a su cargo la acreditación de las instituciones que “certifiquen” el desempeño de las instituciones, autoridades y otros actores de la educación, con lo cual se mantiene la idea de estándares que deben ser cumplidos y se justifica la existencia de organismos evaluadores externos. Elsie Rockwell afirma que la “certificación” lleva a señalar aquellas escuelas “excelentes” y a las que no lo son, lo cual deriva en “una jerarquización de las escuelas y a un trato inequitativo hacia las familias, los docentes y los estudiantes: a los “peores” se les dará menos, y a los “mejores” se les dará más”.

---

<sup>3</sup> El costo total de las evaluaciones docentes se desconoce, ya que en las acciones también participaron la SEP y las autoridades educativas estatales, además de que otras fueron realizadas por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (Ceneval), mediante contratos con la SEP cuyo monto no se ha hecho público.

### 3

#### Obligatoriedad y gratuidad de la educación superior

En la iniciativa se establece la obligatoriedad de la educación superior; así como la gratuidad de toda la educación de ese nivel impartida por el Estado.

#### Argumentos a favor de la iniciativa

- La gratuidad y la universalidad de la educación superior representa una posibilidad de futuro para los jóvenes. Para poder cumplir con la gratuidad será necesario reestructurar el presupuesto para este sector, pues se necesitan alrededor de 7 mil millones de pesos (mmdp) anuales, además de cubrir los 13 mil millones que actualmente reciben las universidades por concepto de cuotas y servicios que prestan: 20 mmdp en total cada año (Luciano Concheiro Bórquez, subsecretario de Educación Superior de la SEP).
- Países con cobertura universal o mayor a 60%, no han establecido en sus ordenamientos legales la obligación de cubrir la educación superior para los jóvenes o sus familias; lo que debe establecerse es la obligación del Estado de garantizar las condiciones para el acceso de quien así lo decida y para su permanencia en el nivel (con becas y apoyos pedagógicos) hasta la conclusión de los estudios. Así se lograría la universalización (Diputado Tona-tiuh Bravo Padilla).
- Se abre la posibilidad de que se cumpla el derecho de acceso a la educación superior para los sectores más pobres y marginados del país, pero el Estado tiene la obligación de otorgar recursos suficientes para evitar una crisis como la que se registró hace unos años, que se presionó a las universidades estatales para que crecieran y luego se les cortaron los recursos públicos. Es necesario establecer con claridad que la educación superior pública, incluyendo la que se imparte en las instituciones públicas a las que la ley otorga autonomía, serán gratuitas y obligatorias (Imanol Ordorika, IIE/UNAM).

#### Argumentos en contra de la iniciativa

- La obligatoriedad de la educación superior es un lujo que se han dado solo los países ricos; en México no hay recursos económicos, materiales ni académicos para establecer la obligatoriedad, pues hay una tasa bruta de cobertura de 35%; la incapacidad institucional para absorber a la mayoría de los estudiantes que quieran inscribirse va a generar muchos conflictos. El riesgo de crear 100 universidades en el país es que terminen siendo universidades pobres para pobres (Alma Maldonado, DIE/Cinvestav).
- Debe respetarse el cobro de cuotas por servicios educativos en las universidades, pues si son eliminadas su subsistencia estaría en riesgo (rectores de diversas universidades públicas).
- Debe precisarse el alcance de la obligatoriedad y gratuidad, ya que no se especifica si se refiere solo a la licenciatura o incluye el posgrado, así como si la gratuidad se refiere a la exención de cuotas o incluye servicios escolares y administrativos. También debe señalarse un periodo para alcanzar estos propósitos, tal como se hizo en el caso de la educación mediasuperior (Jaime Valls, Anuies).
- Las universidades privadas de bajo costo podrían cerrar ante la medida de abrir universidades públicas en todo el país como parte de la estrategia para aumentar la cobertura en educación superior. Sería más sencillo implementar un esquema de apoyo a jóvenes aprovechando la infraestructura existente de las universidades privadas (Gustavo Santín Nieto, Auiems).

Esta propuesta de la iniciativa es apreciada favorablemente, aunque destacan las prevenciones respecto a las obligaciones presupuestales del Estado para cumplir con la obligato-

riedad. Asimismo, hay consenso respecto a que se define una obligación del Estado, no de los jóvenes ni de sus padres.

## 4

### Atributos de la educación impartida por el Estado

En la iniciativa se elimina el concepto de calidad, así como los elementos del sistema educativo que el Estado debe garantizar (materiales y métodos, infraestructura, etc.), y se introduce el concepto de excelencia.

La CNTE se pronunció en contra de la inclusión de cualquiera de los dos términos: “la iniciativa corresponde a un modelo neoliberal puesto que aún contempla términos como la ‘excelencia’ que perfecciona el concepto infundado de ‘calidad’ que no son términos pedagógicos, sino empresariales, planteados desde la perspectiva de la OCDE y Mexicanos Primero, que distorsionan el carácter universal y humanizador que debe prevalecer en la educación”.

En el mismo sentido se pronunciaron otros participantes:

- No es necesario colocar calificativos a tareas sustantivas, sino establecer con claridad las finalidades de la educación (Ángel Díaz Barriga, IISUE/UNAM).
- Se utilizan dos conceptos competitivos en su significado: “excelencia de la educación” y “desempeño académico de los educandos”. ¿No es excelencia el alto desempeño académico de los estudiantes? (Eduardo Andere, analista y escritor).
- Pablo Latapí señalaba que el vocablo excelencia es una de las cualidades del lenguaje empresarial que se ha tratado de introducir en la educación mexicana (Carlos Ornelas UAM-X).
- El término equidad es más importante que los términos calidad o excelencia (Elsie Rockwell, DIE/Cinvestav).
- La educación que imparta el Estado ha de enunciar los valores en que se sustenta y que promueve, pero no adjetivos innecesarios. Decir que la educación que imparta el Estado será de excelencia o de calidad, es como decir, en la Constitución, que la justicia que imparta el Estado será justa (Manuel Gil, El Colmex).

Otro aspecto que habría que valorar es la pertinencia de mantener en el texto constitucional la enumeración de los componentes del sistema educativo que el Estado debe garantizar en la educación pública.



## Texto original y reformas al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### Texto original 5 de febrero de 1917

"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."

### 13 de diciembre de 1934

Se establece que "la educación que imparta el Estado será socialista", excluirá "toda doctrina religiosa" y "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".

Se instituye la obligatoriedad de la educación primaria y la obligación del Estado de impartirla gratuitamente.

Se faculta al Estado para:

- establecer los planes, programas y métodos de enseñanza para la educación primaria, secundaria y normal;
- autorizar a los particulares interesados en impartir esos niveles cuando se ajusten a lo establecido en este artículo y cuenten con "personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto".
- revocar en cualquier momento la autorización a planteles particulares, así como para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se ofrezcan en ellos.

Se prohíbe que las corporaciones religiosas, ministros o sociedades relacionadas directa o indirectamente con un credo religioso, intervengan en o apoyen económicamente a escuelas primarias, secundarias o normales.

Se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y los Municipios, para fijar las aportaciones económicas correspondientes y para señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan, no hagan cumplir o infrinjan las disposiciones relativas.

### 30 de diciembre de 1946

El mandato al Estado para impartir educación socialista se elimina, y se ordena que dicha educación aspire "a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano" y fomenta "el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia", de acuerdo con los siguientes criterios:

- ajena a cualquier doctrina religiosa y basada en los resultados del progreso científico;
- democrática;
- nacional
- contribuirá a la mejor convivencia humana.

Se establece la obligatoriedad de la educación primaria y el carácter gratuito de toda la educación impartida por el Estado.

### 9 de junio de 1980

Se establecen las facultades de las universidades a las que la ley otorgue autonomía:

- gobernarse a sí mismas;
- incluir en sus fines la educación, la investigación y la difusión de la cultura;
- la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas.

Se especifica que las relaciones laborales del personal académico y administrativo de las universidades autónomas se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de la CPEUM.

### 28 de enero de 1992

Se elimina la prohibición a las corporaciones religiosas para intervenir en o apoyar económicamente a escuelas de nivel primaria, secundaria y normal.

### 5 de marzo de 1993

Se establece la obligatoriedad de la educación secundaria, así como la obligación del Estado de:

- promover la investigación científica y tecnológica;
- alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura.

### 12 de noviembre de 2002

Se establece la obligatoriedad de la educación preescolar y que ésta, junto con la primaria y secundaria, conforman la educación básica.

### 10 de junio de 2011

Se incluye el respeto a los derechos humanos como uno de los criterios de la educación impartida por el Estado.

### 9 de febrero de 2012

Se establece la obligatoriedad de la educación media superior.

### 26 de febrero de 2013

- Se establece la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación obligatoria; este atributo –la calidad– es uno de los criterios que deben orientar la educación nacional.
- Se instauran concursos de oposición para ingreso al servicio docente y la promoción a cargos de dirección y supervisión con el fin de garantizar la "idoneidad de conocimientos y capacidades que correspondan". Se define el carácter obligatorio de la evaluación para la carrera docente.
- Se da fundamento a una regulación específica del trabajo docente: "La ley reglamentaria de este artículo fijará los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio".
- Se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se constituye el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como máxima autoridad en materia de evaluación educativa, mediante el establecimiento de su autonomía y la ampliación de sus facultades.
- En los artículos transitorios se establece un mandato al poder legislativo y a las autoridades correspondientes para que –según sus facultades– establezcan un sistema nacional de información y gestión educativa, refuercen el sentido formativo de la evaluación, fortalezcan la "autonomía de gestión" de las escuelas, amplíen el número de escuelas de tiempo completo y prohíban el consumo en las escuelas de alimentos "que no favorezcan la salud de los educandos".

Fuente: elaboración propia con base en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

## Referencias

- Cámara de Diputados (2018). *Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf#page=2>
- \_\_\_\_\_ (2019). *Comisiones unidas Educación y Puntos constitucionales Audiencia pública reforma educativa.*, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencia-Publica-Reforma-Educativa>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE] (2012). *INEE. Una década de evaluación*, disponible en <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/236/P1D236.pdf>
- Secretaría de Educación Pública [SEP] (2018). *Educación en México 2013-2018: balance y perspectiva*. México: SEP.
- Secretaría de Hacienda (2012). *Presupuesto de egresos de la federación 2013*, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012)
- \_\_\_\_\_ (2017). *Presupuesto de egresos de la federación 2018*, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017)
- Senado de la República (2013). *Dictamen de las comisiones unidas de Educación, y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para Evaluación de la Educación*, disponible en [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-22-1/assets/documentos/Dictamen\\_Minuta\\_LINEE\\_VF.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-22-1/assets/documentos/Dictamen_Minuta_LINEE_VF.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2019). *Comisión de Educación. Foro 2019*, disponible en <http://comisiones.senado.gob.mx/educacion/foro2019/>

### Publicaciones IBD sobre la reforma en materia educativa de 2013

- Ramírez R., Rodolfo y Concepción Torres R. (2016). *La evaluación del desempeño docente: de lo comprometido a los realizados*, disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1922/reporte34.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ramírez R., Rodolfo (2016). *Reforma en materia educativa. Un análisis de su diseño y aplicación, 2012-2016*, disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3408/4%20EDUCATIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ramírez R., Rodolfo [coord.] (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, disponible en [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2937/La\\_Reforma\\_Constitucional\\_en\\_Materia\\_Educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2937/La_Reforma_Constitucional_en_Materia_Educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**APORTES *al debate parlamentario*** son documentos de memoria que sintetizan las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros o seminarios convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) o que integran análisis y recursos bibliográficos para facilitar la deliberación legislativa.

Este número estuvo a cargo Concepción Torres Ramírez. Área de Equidad y Derechos Sociales.  
Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este documento:

Torres Ramírez, Concepción (2019), *Controversias en torno a la reforma constitucional en materia educativa*, Aportes al debate parlamentario No. 12, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México  
Impreso en México. Marzo de 2019  
Distribución gratuita



Dirección General  
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.