

Los retos de la reforma constitucional en materia educativa durante la cuarta transformación (4t)¹⁹

SUMARIO: Introducción. 1. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la 4T. 2. El modelo económico de la 4T. 3. La reforma educativa del *Pacto por México*. 4. La reforma educativa de la 4T. 5. Un enfoque económico de la educación. 6. Bibliografía.

Introducción

Parto del supuesto teórico de que la relación sistema educativo-sistema productivo está de tal manera conectada que no resulta posible la construcción de escenarios prospectivos -económicos, políticos o sociales-, sin tener en cuenta las modalidades y los resultados de dicha interrelación.

Es por ello que, inicialmente, trato de identificar en el ámbito de la teoría constitucional al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, al interior del cual y por las razones que en su momento expongo ubico las reformas constitucionales en marcha durante la 4T, cuya comparación con las derivadas de *Pacto por México* resulta obligada.

En función de tales supuestos, el propósito de mi contribución es el de ubicar con la mayor objetividad posible el contexto jurídico, económico y político de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 2019, a efecto de identificar los retos que entraña su implementación.

Desde el punto de vista estrictamente constitucional, es conveniente seguir el rastro de la reforma educativa inmediata anterior pero también, de otra parte, de las reformas anteriores en materia educativa. Igualmente, pero en un marco constitucional más amplio, insisto, situarla en las grandes líneas del constitucionalismo contemporáneo mexicano y latinoamericano.

¹⁹ 8º Coloquio Iberoamericano Estado Constitucional Y Sociedad. Universidad Veracruzana. Instituto Iberoamericano De Derecho Constitucional. Mesa De Trabajo: Retos Del Constitucionalismo Democrático

Análisis que no puede desvincularse de la propuesta política formulada por el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador y materializada en una serie de documentos de los cuales el más importante de ellos, por su propia naturaleza, es el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*; en cuya órbita e implementación se sitúa también la reforma constitucional ahora en estudio.

Es por ello que el reto que plantea la reforma educativa de la 4T, entraña en sí mismo un desafío para la implementación y éxito del proyecto político y social que representa la 4T.

1. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la 4T

En los inicios de la historia constitucional de las democracias contemporáneas tenemos varios eventos y fechas emblemáticos, por ejemplo: la *Carta Magna* de 1215 y la *Petition of rights* de 1628 en Gran Bretaña; la *Constitución de los Estados Unidos de América* de 1787; y la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 en Francia.

Eventos y fechas a los cuales están necesariamente asociados una serie de libros y autores que siempre es oportuno recordar. Por ejemplo, el *Ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke y *The English Constitution* de Walter Bagehot; *El Contrato Social* de Rousseau y *¿Qué es el Tercer Estado?* de Sieyès; o *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay, así como *La Democracia en América* de Alexis de Tocqueville.

Además de dichos antecedentes universales, en el constitucionalismo mexicano tenemos como antecedentes la Constitución española de Cádiz de 1812 y las constituciones nuestras de Apatzingán de 1814, la primera Constitución federal de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reformas de 1847 y las constituciones federales de 1857 y 1917. Textos constitucionales que no son ajenos ni a la influencia europea ni a los ciclos políticos latinoamericanos.

Respecto de la historia constitucional en América Latina, Roberto Gargarella en su libro *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en*

América Latina (1810-2010), identifica y describe cinco periodos: el *primer constitucionalismo latinoamericano* que ubica entre los años 1810 y 1850, desde las declaraciones de independencia hasta mitad de siglo; el constitucionalismo que llama *de fusión* -por el pacto entre liberales y conservadores que lo caracteriza-, pero que también llama *periodo fundacional o de consolidación del constitucionalismo poscolonial*, que parte de mediados de siglo hasta comienzos del siglo XX; el tercer periodo es el de *crisis de dicho modelo de constitucionalismo poscolonial*, al que ubica entre finales del siglo XIX y comienzos del XX; el cuarto periodo es el del *constitucionalismo social* que se inicia con la crisis de 1930 y tiene su punto culminante con la Segunda Guerra Mundial. El quinto y último periodo se extiende desde finales del siglo XX hasta el cambio de siglo, al que llama *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, en el que con las reformas y nuevas constituciones se expanden “de modo notable los compromisos sociales en materia de derechos; aunque normalmente tan modestas como las anteriores en lo relativo a la democratización de la organización política y la limitación del poder político”; una manera elegante de referirse a nuestro subdesarrollo democrático ancestral.

En su descripción del constitucionalismo latinoamericano contemporáneo, Gargarella afirma que “El constitucionalismo de finales de siglo resultó muy impactado por los dos hechos históricos más significativos de la época: la crisis política y de derechos humanos derivada del paso de dictaduras y gobiernos autoritarios en torno a los años setenta, y la crisis económica relacionada con la aplicación de los programas de ajuste estructural característicos de la década de 1990” (Gargarella, 2014 p. 269); mejor conocidos como programas neoliberales, a los que más adelante me referiré con detalle.

Pedro Salazar Ugarte realiza un análisis de tres constituciones latinoamericanas - Venezuela (350 artículos, 1999), Ecuador (444 artículos, 2008) y Bolivia (411 artículos, 2009)- bajo el prisma del nuevo constitucionalismo latinoamericano (NCL) y llega a las siguientes conclusiones: “las Constituciones del NCL, comparten una vocación social que se traduce en el reconocimiento de derechos

orientados hacia el combate a la exclusión y la desigualdad y amplios capítulos económicos para garantizar la participación del Estado en las decisiones públicas “sobre los recursos naturales o la regulación de la actividad financiera” que no necesariamente están presentes en las Constituciones del MDC”.(2016, p. 345-387)

El Modelo Democrático Constitucional (MDC) reúne instituciones de diferentes tradiciones (liberal, democrática y social), que maduraron en Occidente después de la Segunda Guerra Mundial; cuyos elementos característicos son resumidos por Salazar Ugarte así: a) Constitución escrita, rígida y suprema; b) amplio catálogo de derechos fundamentales; c) reglas democráticas para el acceso y gestión del poder; d) mecanismos de control constitucional. Salazar agrega que “las Constituciones del NCL, a diferencia de las Constituciones del MDC, son producto de procesos populares y adoptan instituciones propias de corte populista”²⁰; en las cuales distingue cuatro rasgos formales: “su originalidad; su amplitud (tienen un articulado extenso); su complejidad (aunque tienen un lenguaje asequible y simbólico son técnicamente complejas); su pronunciada rigidez (para garantizar el predominio del poder constituyente soberano sobre los poderes constituidos)”²¹.

A partir de diversas constataciones en el estudio de los textos de dichas Constituciones, Salazar afirma que “el NCL confecciona documentos constitucionales heterodoxos que, por su lenguaje y contenido, están abiertos a las interpretaciones más diversas. Por lo mismo, al quedar en manos de los intérpretes, son documentos que no ofrecen certeza y seguridad jurídicas. Desde el punto de vista de la teoría constitucional esa es la principal falencia de esos documentos que ganan en originalidad lo que pierden en coherencia”(p. 361).

Finalmente, advierte, “desde el punto de vista orgánico, el NCL combina mecanismos democráticos de participación popular con un diseño fuertemente

²⁰ Ob. cit., p. 351.

²¹ *Ídem.*, p. 355.

presidencialista. Por lo anterior, si buscamos un símil en el mundo de las especies animales, el NCL sería un **ornitorrinco jurídico**²² (énfasis propio).

En esta corriente del NCL tal vez fuese posible ubicar a la Constitución de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017, pero es una propuesta que requiere de un estudio más detallado del que realicé en el capítulo “Evaluación *ex ante*, *in itinere* y *ex post* de la norma y del ordenamiento como política pública y técnica legislativa. Un estudio de caso: la Constitución Política de la Ciudad de México”, de mi libro *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*²³.

Es oportuno aquí recordar que en su libro *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Arend Lijphart desarrolla dos modelos democráticos: el modelo Westminster de democracia y el modelo consensual de democracia, en los cuales identifica y compara los siguientes elementos: sistema de partidos; relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; sistemas electorales; grupos de interés; división del poder; procedimientos de enmienda constitucional y revisión judicial; bancos centrales; gestión macroeconómica y control de la violencia; y calidad de la democracia.

También estimo oportuno recordar que para Robert A. Dahl, en su libro *Poliarquía*, citado por Lijphart²⁴, existen ocho criterios para definir y medir la democracia: 1) el derecho de voto; 2) el derecho a ser elegido; 3) el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos; 4) elecciones libre y justas; 5) libertad de asociación; 6) libertad de expresión; 7) fuentes alternativas de información; 8) instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia. Elementos que necesariamente están incluidos tanto en la definición de Lincoln como en la del artículo tercero constitucional nuestro.

Sin embargo, a mi juicio, el carácter democrático de los sistemas políticos no se agota con las formas y procedimientos de gobierno, sino que incluye

²² *Ibidem*, p. 387.

²³ Editorial Flores, México 2018.

²⁴ *Modelos de democracia....*, p. 59.

necesariamente la reducción de las desigualdades sociales y el acceso de todos los habitantes a servicios públicos de la mayor calidad -por lo menos, según las posibilidades de la economía nacional- en dos aspectos básicos: educación y salud; como consecuencia de un crecimiento económico que asegure un desarrollo social.

Las reformas constitucionales mexicanas recientes más importantes, en mi opinión, anteriores a las derivadas del *Pacto por México* son las relativas a la materia penal (DOF 18.06.2008), a los derechos humanos (DOF 10.06.2011) y al juicio de amparo (DOF 06.06.2011). Las siguientes, desde luego, son las derivadas del *Pacto* relativas a la cuestión económica en materia de energía (DOF 20.12.2013), telecomunicaciones (DOF 11.06.2013) y competencia económica (DOF 11.06.2013), así como la educativa (DOF 26.02.2013), la político-electoral (DOF 10.02.2014) y la anticorrupción (DOF 27.05.2015). Como consecuencia inmediata y directa de la democratización del ejercicio de gobierno y del gobierno dividido, el incremento del número de organismos constitucionales autónomos es otro de los rasgos distintivos de estas reformas, pues pasaron de 4 (Banco de México, IFE -después INE-, CNDH e INEGI) a 10 (se agregan CENEVAL, INEE, INAI, IFETEL, COFECE y FGR), además de la creación -antes y después del *Pacto por México*- de organismos de relevancia constitucional al interior de los tres poderes federales (Auditoría Superior de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Comisión de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía, Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, anteriormente también las Fiscalías especializadas de la PGR en las materias electoral y anticorrupción)²⁵.

José Roldán Xolpa inicia su libro *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante* con la siguiente afirmación: “El nuevo régimen constitucional de las telecomunicaciones, radio y televisión, energía y competencia económica de 2013 es el aspecto más visible de las transformaciones que se han dado en materia económica en los últimos años. Las iniciativas y las condiciones políticas se alinearon para dar lugar al cambio constitucional más notable desde

²⁵ Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del *Pacto por México*”, publicado en: *Historia y Constitución*, Tomo II, pp. 87-112.

las reformas de 1982 que crearon el llamado *Capítulo Económico* de la Constitución”²⁶.

Ahora bien, durante el gobierno de la 4T ha habido hasta el momento de redactar esta ponencia, las siguientes seis reformas constitucionales publicadas sobre las materias que se indican: 1) *DOF* 14.03.2019. Extinción de dominio; 2) *DOF* 26.03.2019. Guardia Nacional; 3) *DOF* 12.04.2019. Prisión preventiva oficiosa; 4) *DOF* 15.05.2019. Materia educativa; 5) *DOF* 06.06.2019. Paridad de géneros; 6) *DOF* 09.08.2019. Reconocimiento a los pueblos y comunidades afro-mexicanas.

Sostengo, respecto a dichas reformas, además de las disposiciones legislativas derivadas de ellas aprobadas y en curso -sujeto a una demostración empírica más amplia de la intentada en esta contribución-, que tienen en común las siguientes características: 1) responden a una oferta política electoral expresada en campaña por el candidato presidencial triunfante; 2) consecuentemente, son instrumentos legitimadores de su acción de gobierno e instrumentadores de su proyecto económico y social; 3) pero también son instrumentos para afirmar un poder político institucional de la nueva élite gobernante; 4) por lo cual establecen los mecanismos institucionales para asegurar y/o facilitar el acceso y permanencia de la nueva élite en los cargos públicos. Es de hacer notar que ninguna de dichas reformas se refiere a cambios estructurales del modelo económico vigente al inicio del nuevo Gobierno federal.

2. El modelo económico de la 4T

La historia económica de México durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI ha estado caracterizada por una serie de hechos y datos que a riesgo de ser demasiado esquemático pudieran sintetizarse en los siguientes periodos: 1) La modernización económica bajo el gobierno del general Porfirio Díaz; 2) La guerra civil o lucha de facciones entre la nueva élite político militar; 3) La reconstrucción de la estructura gubernamental y económica; 4) La industrialización a partir del modelo de sustitución de importaciones; 5) El populismo económico y el

²⁶ Roldán, ob. cit., p. 27.

agotamiento del modelo anterior; 6) La industrialización sustentada en el libre comercio y reformas estructurales; 7) El actual intento de cambio de régimen durante la 4T bajo el supuesto del agotamiento del modelo anterior.

Me parece que cada uno de estos periodos se explica por la interrelación entre política y economía. La vertiente política caracterizada por la sustitución, emergencia o institucionalización de la élite gobernante en diferentes momentos históricos, en tanto que la vertiente económica caracterizada a su vez por la industrialización como respuesta a las necesidades planteadas por una economía agropecuaria que pasa del autoconsumo a la producción industrial incipiente, impulsada por la expropiación petrolera, las necesidades de importación y exportación, la sustitución de importaciones y, finalmente, el libre comercio.

La vertiente política, insisto, pasa primero de presidentes militares a presidentes civiles y, luego, éstos se convierten en presidentes con facultades metaconstitucionales hasta que la transición mexicana hacia elecciones auténticas trae como consecuencia los gobiernos divididos y la pérdida de las facultades metaconstitucionales del presidente de la república.

Pero el 1 de julio de 2018, una mayoría de 30 millones de votantes le entrega al nuevo presidente de la república una mayoría legislativa suficiente, en la que antaño se sustentaron las facultades metaconstitucionales de los presidentes del partido entonces hegemónico y después dominante, para permitir la renovación y actualización de dichas facultades metaconstitucionales durante la 4T (Castellanos 2019).

Por cuanto al modelo de libre comercio y reformas estructurales -que para algunos es un tránsito del Estado interventor al Estado garante y para otros simplemente es un modelo neoliberal, sea en tono descriptivo o sea en tono despectivo-, tenemos que identificar sus características. Las mejor conocidas pueden ser las siguientes, puntualmente descritas por el anterior secretario de Hacienda, Carlos M. Urzúa, en un artículo editorial reciente(Universal, 28 de octubre 2019): 1) Disciplina fiscal; 2) Redirección del gasto público hacia la educación básica y la atención primaria de salud; 3) Ampliación de la base tributaria; 4) Tasas de interés

determinadas por el mercado; 5) Tipo de cambio competitivo; 6) Reducción de aranceles al comercio exterior; 7) Atracción de la inversión extranjera directa; 8) Privatización de las empresas estatales; 9) Promoción de la competencia económica; 10) Seguridad jurídica para los derechos de propiedad; 11) Autonomía del Banco de México; 12) Libre flotación del peso; 13) Metas inflacionarias para la política monetaria; 14) Libre asociación laboral; y, finalmente, 15) Acuerdos de libre comercio con un sinnúmero de países.

Con la única excepción de tres aspectos que expresamente el Gobierno federal se resiste a aceptar públicamente, pero no a suprimir o dejar de instrumentar (ampliación de la base tributaria, inversión extranjera directa pero solo en el sector energético y competencia económica por preferir monopolios públicos y privados), Ursúa sostiene que todos los elementos característicos forman parte de las políticas públicas del actual gobierno.

El Senado de la República aprobó el día 19 de junio de 2019 la renovación del tratado de libre comercio para América del Norte, conocido como T-MEC en su nueva versión; documento en el que de una u otra manera se reflejan las decisiones económicas estratégicas que identifican al periodo que he denominado de industrialización sustentada en el libre comercio y las reformas estructurales.

La Cámara de Diputados, por su parte, aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, publicado en el *DOF* de 12 de julio de 2019, previamente enviado para su análisis y aprobación por el presidente de la república; documento al que más adelante me referiré en la parte educativa.

3. La reforma educativa del *Pacto por México*

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, hasta la fecha, el artículo 3º ha tenido once reformas y adiciones, de las cuales “algunas están relacionadas directamente con el contenido educativo del artículo tercero, otras, son consecuencia de las reformas cuyo objeto principal son los contenidos de los otros artículos modificados”; según señala César K. Becker Cuéllar en su estudio sobre

las primeras diez reformas, a las que agrego la más reciente. Dichas once reformas han sido publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en las fechas siguientes y se distinguen por los temas señalados a continuación: 1) *DOF* de 13 de diciembre de 1934. Establece el carácter socialista de la educación; 2) *DOF* de 30 de diciembre de 1946. Elimina la mención a la educación socialista; 3) *DOF* de 9 de junio de 1980. Constitucionalización de la autonomía universitaria; 4) *DOF* de 28 de enero de 1992. Ratifica que la educación será laica, como consecuencia de la reforma al artículo 130 constitucional; 5) *DOF* 5 de marzo de 1993. Obligatoriedad de la educación primaria y secundaria; 6) *DOF* de 12 de noviembre de 2002. Obligatoriedad de la educación preescolar incorporada a la educación básica; 7) *DOF* de 10 de junio de 2011. La educación fomentará el respeto a los derechos humanos, como consecuencia de la reforma al artículo 1º constitucional; 8) *DOF* de 9 de febrero de 2012. Obligatoriedad de la educación media superior; 9) *DOF* de 26 de febrero de 2013. Creación del Servicio Profesional Docente y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en busca de la calidad y la igualdad en la educación; 10) *DOF* de 29 de enero de 2016. Derivada de la reforma política de la Ciudad de México; 11) *DOF* 15 de mayo de 2019. Crea el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación. Me refiero en seguida a la reforma constitucional de 2013 derivada del *Pacto por México*.

Al inicio del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto hubo una concertación política entre el Gobierno federal y los partidos que habían obtenido mayor votación en el proceso electoral de 2012: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, a los que posteriormente se sumó el Partido Verde Ecologista de México.

Para Héctor Zamitis Gamboa, “El Pacto por México debe considerarse una innovación en los mecanismos de acuerdo político que se propuso modificar algunos obstáculos, para lograr una cooperación más eficaz entre los actores políticos en nuestro país, pues logró la aprobación por el Congreso de reformas constitucionales que para muchos eran necesarias para el desarrollo nacional,

aunque trastocó algunos aspectos del sistema político, tanto en la toma de decisiones, como en la ejecución de las acciones”(2016, p .9).

Una de las reformas constitucionales pactadas fue la reforma en materia educativa publicada en el *DOF* de 26 de febrero de 2013, que permitieron la modificación de los artículos 3º y 73, primordialmente, las reformas a la Ley General de Educación, la expedición de la del Servicio Profesional Docente y a la del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. Según Carlos Hernández Alcántara, “la reforma constitucional le otorgó autonomía relativa al gobierno federal y los gobiernos locales para la construcción de nuevas capacidades institucionales y directivas en el proceso educativo y el establecimiento de las nuevas reglas y procedimientos sobre el manejo de las relaciones y negociaciones con las organizaciones sindicales como el SNTE y la CNTE y las organizaciones sociales”.

Cabe aquí hacer mención a la importancia que en la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional tienen las organizaciones sindicales de los trabajadores. Jesús José Bautista Pérez, especialista en sindicalismo magisterial, en su libro *Teorías, estrategias y desafíos de los trabajadores y del sindicalismo* identifica los siguientes prototipos de estrategias y cursos de acción de las agrupaciones sindicales: 1) sindicalismo de cooperación crítica o de “regulación conjunta”; 2) sindicalismo experto y democrático; 3) sindicalismo de “movimiento social”; 4) sindicalismo de acción política; 5) movilización y uso de los recursos de poder para la transformación sindical; 6) sindicalismo globalizador de la solidaridad entre los trabajadores y el movimiento sindical. Las dos organizaciones sindicales magisteriales mexicanas, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora de los Trabajadores de la Educación (CNTE), tienen una presencia activa en la definición de contenidos constitucionales y legales en materia educativa en nuestro país, cuyo impacto ha estado presente en las dos reformas constitucionales en materia educativa a que me refiero en este trabajo.

El 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, publicado en el DOF de 26 de febrero de 2013, reitero, estableció las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente, y crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo. Como consecuencia de esta reforma, se modificó la Ley General de Educación y se expidieron las leyes de General de Servicio Profesional Docente (*DOF* de 11 de septiembre de 2013. Ley abrogada *DOF* 15.05.2019) y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (*DOF* de 11 de septiembre de 2013. Ley abrogada *DOF* 15.05.2019).

Jesús José Bautista Pérez, en otra publicación señala que a través de la reforma constitucional y la legislación secundaria, se incorporaron los siguientes avances: “I) exigibilidad del derecho a una educación de calidad; II) concurso de oposición obligatorio para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de maestros, directores y supervisores; III) evaluación obligatoria (2015) del desempeño para maestros, directores y supervisores; IV) participación (2016) de todos los aspirantes a docentes en el examen por las plazas; V) evaluación con consecuencias; VI) institucionalización del Servicio Profesional Docente basado en el mérito, VII) conversión del INEE en un organismo autónomo; VIII) mayor transparencia a través del Sistema de Información y Gestión Educativa; IX) fomento de una mayor participación social; y, X) compromiso con “una educación inclusiva que conjugue satisfactoriamente la equidad con la calidad en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades””. (2014, p. 31)

4. La reforma educativa de la 4T

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 contiene cuatro apartados: 1) Política y Gobierno; 2) Política Social; 3) Economía; y 4) Epílogo: Visión 2024. En el apartado relativo a la Política Social aborda el tema educativo de la siguiente forma:

Derecho a la educación

Durante el periodo neoliberal el sistema de educación pública fue devastado por los gobiernos oligárquicos; se pretendió acabar con la gratuidad de la

educación superior, se sometió a las universidades públicas a un acoso presupuestal sin precedentes, los ciclos básico, medio y medio superior fueron vistos como oportunidades de negocio para venderle al gobierno insumos educativos inservibles y a precios inflados, se emprendió una ofensiva brutal en contra de las escuelas normales rurales y **en el sexenio pasado se operó una mal llamada reforma educativa que era en realidad una contrarreforma laboral, contraria a los derechos laborales del magisterio y orientada a crear las condiciones para la privatización generalizada de la enseñanza** (énfasis propio).

Esta estrategia perversa se tradujo en la degradación de la calidad de la enseñanza en los niveles básico, medio y medio superior y en la exclusión de cientos de miles de jóvenes de las universidades. En los hechos, el derecho constitucional a la educación resultó severamente mutilado y ello no sólo privó al país de un número incalculable de graduados, sino que agravó el auge de la delincuencia y las conductas antisociales. **En el sexenio anterior la alteración del marco legal de la educación derivó en un enconado conflicto social y en acciones represivas injustificables** (énfasis propio).

Ante esta circunstancia, el gobierno federal se comprometió desde un inicio a mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, a garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y a revertir la mal llamada reforma educativa. La Secretaría de Educación Pública tiene la tarea de dignificar los centros escolares y el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión y el magisterio nacional se encuentran en un proceso de diálogo para construir un nuevo marco legal para la enseñanza (énfasis propio).

Las **Universidades para el Bienestar Benito Juárez García** iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias

se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales.

Los edificios permanentes en los que operarán las Universidades para el Bienestar serán construidos con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales, en terrenos donados o entregados en comodato por campesinos, municipios o comisariados ejidales. Las carreras que se ofrecen son Ingenierías Civil, Industrial, Forestal, Agroalimentaria, Ambiental, Agroforestal, Electromecánica, Agronomía, en Minas, Piscícola, en Acuicultura, en Desarrollo Regional Sustentable, Química de la Industria Petrolera, en Administración de la Industria Energética y en Procesos Petroleros, en Energías Renovables; Medicina Integral y Salud Comunitaria; Enfermería y Obstetricia; Medicina Veterinaria y Zootecnia; Contabilidad y Administración Pública; Derecho; Patrimonio Histórico e Industria de Viajes; Gestión Integrada del Agua; Normal de Educación Básica; Estudios Sociales; Patrimonio Histórico y Biocultural; Educación Física; Administración Municipal y Políticas Públicas; Música y Lutería y Normales Rural e Intercultural Bilingüe.

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, es resumido de la manera siguiente por la Cámara de Diputados en el micrositio correspondiente de su página web:

Estipula que corresponde al Estado la rectoría de la educación. Crea el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión. Determina que el Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales. Precisa las materias de los planes y programas de estudio. Crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, coordinado por un

organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y presupuestaria, no sectorizado. Señala que este organismo contará con una Junta Directiva, un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano. Contempla que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, la Ley General de Educación Superior y la General de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La Ley del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación; la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, y la Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación, no aparecen publicadas aún en la página del Diario Oficial de la Federación y tampoco aparecen en la compilación legislativa de la Cámara de Diputados. Por su parte, la nueva Ley General de Educación fue publicada en el *DOF* de 30 de septiembre de 2019.

En su momento (12.12.2018), la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, elaboró un cuadro comparativo entre el texto constitucional entonces vigente y el proyecto de reforma en que destaca los siguientes aspectos: derechos, principios, fines y criterios, obligaciones del Estado, facultades, lo que se elimina y lo que se crea, así como las implicaciones legislativas y los principales temas de controversia. Señalo solo estos últimos: 1) La cancelación del INEE; 2) La suspensión de cualquier forma de evaluación a los maestros, en especial para el ingreso al servicio docente y la promoción, por sus implicaciones en el control de las plazas; 3) La inclusión de la educación superior como nivel obligatorio; 4) Se omite la obligación del Estado de promover y atender la educación inicial; 5) La inclusión de contenidos específicos en los planes de estudio de todos los niveles educativos; 6) La eliminación del criterio de calidad y la enumeración de los elementos del sistema educativo que el Estado debe garantizar.

Posteriormente (30.04.2019), la Dirección General de Difusión y Publicaciones también del Instituto Belisario Domínguez del Senado Mexicano, preparó una nota legislativa sobre la minuta de reforma constitucional en materia educativa aprobada por la Cámara de Diputados, de la que destaco dos temas: “El Servicio Profesional Docente será sustituido por el Sistema de Carrera de las Maestras y los Maestros. La admisión, promoción y reconocimiento del personal funciones docentes, directivas o supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos”, así como “se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, que será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado”. Es decir, un organismo constitucional autónomo es sustituido por un organismo descentralizado con funciones equivalentes.

5. Un enfoque económico de la educación

En mi libro *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo* (1991) analizo el proceso de reforma administrativa, mediante la cual fueron creadas las administraciones regionales como un cuarto escalón administrativo -además de la comuna municipal, el departamento y el Estado nacional- y su impacto en la administración y planeación educativa en Francia; al inicio del gobierno del presidente entonces recientemente electo, Francois Mitterrand.

Además de la investigación documental y de campo que realicé en los ministerios de Educación y de Planeación, así como en rectorados de academia (equivalentes de las delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en los estados de la república, antes de la descentralización educativa durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo), efectué una investigación bibliográfica en fuentes nacionales francesas sobre planeación y administración educativa así como en

fuentes bibliográficas tanto del Instituto Internacional de Planeación Educativa de la UNESCO como de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; organismos internacionales ambos con sede en la ciudad de París.

Una de las experiencias más significativas de ese periodo de investigación fueron mis entrevistas con M. Raymond Poignant, secretario técnico de las comisiones elaboradoras de los diferentes planes educativos franceses de la posguerra, además de autor de libros sobre la materia publicados por el Instituto Internacional de Planeación Educativa.

La vinculación expresa entre el sistema educativo y el sistema productivo la encontré, desde luego, de manera puntual, en el libro *Planification de l'éducation en URSS*, publicado por el IIPE (1967), que inicia y reitera en muchas partes que “El grado de desarrollo de la educación y de la cultura está determinado en toda sociedad por la cantidad de bienes materiales que ella produce, es decir, por el grado de desarrollo de su economía”(1967 p.21). Es por ello que la técnica soviética de planificación educativa se basaba en establecer la relación entre ésta y los balances de requerimientos de mano de obra calificada en cada nivel educativo, según lo describe el texto mencionado. Puesto que se trataba de una economía centralmente planificada, las reglas establecidas para asegurar dicha vinculación no me parecieron sorprendentes.

Pero tampoco es sorprendente encontrar dicha vinculación educación-producción en una economía mixta donde coinciden la economía de mercado y la intervención estatal en la economía, como en dicho texto lo sostiene el entonces director del IIPE: “La importancia sin cesar creciente que tienen los problemas de enseñanza y de formación, particularmente en tanto que factores de desarrollo económico y social, conduce a todos los países, sean industrializados o no, a intensificar sus esfuerzos en favor del desarrollo de sus sistemas de enseñanza y, por tanto, a tratar de racionalizarlos lo mejor por medio de una planeación específica”.

En su libro *Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale* (UNESCO 1967), al estudiar la naturaleza de los factores que influyen en el desarrollo de la escolarización R. Poignant identifica los

siguientes: 1) Evolución demográfica; 2) Actitud de diversos grupos sociales; 3) Política escolar del gobierno; 4) Desarrollo de la enseñanza y necesidades de mano de obra; para señalar los aspectos financieros de la integración del plan de desarrollo de la educación en el plan económico nacional, así como la determinación de los objetivos de crecimiento del sistema de enseñanza a inscribir en el plan de desarrollo económico y social al definir los factores de su evolución, arbitraje y elección.

Esta relación inicial ha sido complementada posteriormente con nuevos enfoques económicos neoliberales desde la perspectiva de la educación como inversión en capital humano, así como para definir la calidad de la educación a partir de mecanismos de oferta y demanda de formación calificada por los mercados de trabajo. Mark Blaug, por ejemplo, sostiene que “En todas las economías de las que se tiene conocimiento, las personas con mayor educación ganan en promedio mayores ingresos que las gentes con menos educación, al menos si las personas comparadas son de la misma edad. En otras palabras, educación adicional se manifiesta en la forma de mayores ingresos en el tiempo de vida”.

Pero sea desde nuevas perspectivas u otras que pudieran surgir, la relación educación-producción y la inserción de los egresados del sistema educativo en mercados de trabajo, después de la caída del sistema soviético y el capitalismo de Estado que ha permitido el crecimiento económico espectacular de China, ya no pueden ser efectuadas mediante fórmulas centralizadas y autoritarias de planificación económica. Sostengo, pues, que la lógica económica implícita en la oferta y demanda educativa tiene que ser tomada en cuenta como un aspecto determinante de los arbitrajes y elecciones a realizar tanto por los administradores gubernamentales y privados de la educación como por los estudiantes y sus familias. Juan Prawda en su libro *Teoría y praxis de la planeación educativa en México* identifica los siguientes seis problemas críticos a los que se enfrenta la educación media superior y superior en México en el corto plazo: 1) crecimiento de la demanda; 2) empleo para sus egresados; 3) costo y financiamiento; 4) desigualdades educativas; 5) planeación y operación del sistema; 6) calidad y

relevancia de la educación e investigación que se desarrolle en los institutos de educación superior.(Prawda, 1984, p. 58)

Esto me lleva a poner énfasis en la calidad de la educación a efecto de que los egresados del sistema educativo consigan empleos productivos en el mercado libre de trabajo. Ahora bien, tanto de mis investigaciones sobre el tema como de mi experiencia docente y de administración educativa, constato que la calidad de la educación no puede lograrse y mantenerse si no existen mecanismos eficaces y eficientes de evaluación educativa dirigidos a los alumnos, así como de acceso a la docencia.

Es aquí donde a mi juicio radica el gran reto de la reforma constitucional en materia educativa pues ha disminuido, debilitado o francamente banalizado los mecanismos de acceso, promoción, permanencia y egreso o acceso a los mercados educativos expresados, el de alumnos y el de docentes, en detrimento de la calidad de la educación pública y de la inserción laboral de sus egresados frente a los egresados de las instituciones privadas.

Es natural que la complejidad creciente de los mercados de trabajo exija una mayor especialización que prolongue los años de escolaridad y esto retarde el acceso de los alumnos a los mercados de trabajo. Pero la demanda de empleo de los egresados del sistema educativo necesariamente tendrá que darse más tarde o más temprano, de tal forma que para que existan suficientes puestos de trabajo será necesario a su vez el crecimiento económico único mecanismo creador de empleos, pues las prestaciones sociales no son generadoras de empleo sino solo de dádivas las más de las veces temporales que si bien pueden impactar en el consumo no impactan en la producción de riqueza directa por parte de los beneficiarios.

Ahora bien, sostengo que tanto la reforma constitucional en materia educativa derivada del *Pacto por México*, en 2013, como la de la 4T, en 2019, son reformas constitucionales en cuyo objetivo central se encuentra el aspecto laboral de los trabajadores de la educación. En el primer caso, para establecer mayor rigor en el

acceso, promoción y permanencia o egreso de docentes y alumnos; en tanto que, en el segundo caso, para facilitar dichos procesos.

Si lo vemos ahora no desde la perspectiva económica sino de los valores y principios que postula y garantiza una Constitución, encontramos una sustitución de ellos: la competencia o la justicia. Es decir, de una parte, la eficacia y eficiencia, en tanto que, de otra, el acceso y egreso sin cortapisas.

En la economía global en la que estamos inmersos -ya he referido la aprobación del T-MEC por parte del Senado Mexicano-, no es posible ignorar la reestructuración de los procesos productivos y la competencia -en el sentido de confrontación- entre economías nacionales que exige una mayor competencia -en el sentido de calidad competitiva- de los agentes económicos, es decir, los egresados de los sistemas educativos.

De cualquier manera, tanto la reforma de 2013 como la de 2019 no atienden de manera alguna otros aspectos del problema laboral educativo que cada una trató de enfrentar y resolver. Me refiero a la protección integral plena de los derechos humanos de los trabajadores de la educación; la compleja problemática que enfrenta sus sistemas de pensiones; la tranquilidad y certidumbre que puedan tener los trabajadores jubilados y pensionados de que el monto y pago de sus pensiones, o el rendimiento y la inversión de sus fondos, están garantizados; si se revertirán las políticas de austeridad en la gestión gubernamental; si se acabarán los despidos masivos de trabajadores del sector público.

Todo indica que una y otra reforma no pueden ser consideradas de manera aislada para poder ser suficientes para lograr los objetivos estratégicos de cualquier gobierno: transformar la realidad nacional y el país que vivimos para mejorar el nivel de vida de todos mediante mayor número de servicios públicos y privados de mayor calidad y acceso seguro, a partir de la relación entre los sistemas educativo y productivo como palanca del crecimiento económico y el desarrollo social.

6. Bibliografía

Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016), Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México 2016.

Bautista Pérez, Jesús José Javier, ***Teorías, estrategias y desafíos de los trabajadores y del sindicalismo***, Sindicato Independiente de Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México 2019.

Blaug, Mark, ***An introduction to the economics of education***, Penguin Books, England 1980.

Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Oscar (Coordinadores), ***Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández***, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2015.

Cárdenas, Enrique, ***La política económica en México, 1950-1994***, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México 1996.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, ***Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición***, Editorial Flores, México 2018.

....., ***Nuevo Derecho Electoral Mexicano***, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

....., ***La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo***, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, México 1991.

....., ***El Presidencialismo Mexicano en la Cuarta Transformación de la República (4T): facultades metaconstitucionales, políticas públicas, populismo y derechos humanos***, ponencia presentado en el **Primer Congreso Nacional de Derechos Humanos. Homenaje al Dr. Jorge Carpizo**, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y la Universidad Juárez del Estado de Durango a través de su Facultad de Derecho y

Ciencias Políticas, celebrado en la ciudad de Durango, Durango, en octubre de 2019.

....., Gómez-Galvarriato Freer, Aurora (Coordiadores), ***Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos***, Secretaría de Gobernación, Cuarta edición, Segunda reimpresión, México 2011.

Examen, Número 235, año XXIII, Partido Revolucionario Institucional, octubre 2014.

Gargarella, Roberto, ***La sala de máquina de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)***, Katz, Argentina, España, 2014.

Garrido Celso, ***Desarrollo Económico y Procesos de Financiamiento en México. Transformaciones contemporáneas y dilemas actuales***, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Siglo XXI Editores, México 2005.

González Pérez, Luis Raúl, Valadés, Diego (Coordinadores), ***El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo***, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2013.

Les Constitutions de la France depuis 1789, GF-Flammarion, Paris 1995.

Lijphart, Arend, ***Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países***, Editorial Ariel, Barcelona 2000.

Núñez Zúñiga, Rafael, ***La Economía Mexicana. De la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones***, Editorial Trillas, México 2014.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Planification de l'éducation en URSS, Unesco: Instituto international de planification de l'éducation, Paris 1968.

Poignant, R., ***Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale***, Unesco: Instituto international de planification de l'éducation, Paris 1967.

Prawda, Juan, ***Teoría y praxis de la planeación educativa en México***, Editorial Grijalbo, México 1984.

Price, J. H., ***Comparative Government. Four modern constitutions***, Hutchinson of London, Second edition, London 1975.

Rabasa, Emilio O., ***Las Constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México***, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003.

Roldán Xolpa, José, ***La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante***, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

Romero Sotelo, María Eugenia (Coordinación), ***Historia del Pensamiento Económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)***, Editorial Trillas, México 2005.

Urzúa, Carlos M., ***La Cuatroté y el Consenso de Washington***, "El Universal", Opinión A17, lunes 28 de octubre de 2019.

Valadés, Diego, ***La Constitución y la realidad***, Editorial Porrúa, México 2016.

Von Bogdandy, Armin, Fix-Fiero, Héctor, Morales Antoniazzi, Mariela (Coordinadores), ***Ius Constitutionale Comune en América Latina: Rasgos, Potencialidades y Desafíos***, Universidad Nacional Autónoma de México, Max-Planck-Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México 2014.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), ***Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014***, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.