

LA CONTRARREFORMA EDUCATIVA DEL
PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR
ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INICIATIVA DE REFORMA AL
ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL

THE EDUCATIONAL COUNTER-REFORMATION OF
PRESIDENT LÓPEZ OBRADOR
CRITICAL ANALYSIS OF THE REFORM INITIATIVE TO THE
3RD ARTICLE OF THE CONSTITUTION

SALVADOR RAMÍREZ ARGOTE *

Resumen

Este trabajo intenta analizar la iniciativa de reforma al artículo 3º constitucional presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, en diciembre de 2019. La iniciativa intenta derogar del artículo 3º constitucional todos aquellos elementos introducidos durante la administración del expresidente Enrique Peña Nieto, entre ellos, el criterio de calidad, el examen de oposición como medio para el acceso, el ascenso y la permanencia en el servicio profesional docente y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Pero va más allá y también intenta eliminar aspectos integrados al mismo artículo en sexenios anteriores, por ejemplo, la educación inicial y la autonomía universitaria e introduce nuevos elementos. Este artículo analiza de manera crítica dichos aspectos contenidos en la iniciativa.

Abstract

This paper aims to analyze the reform initiative to the 3rd article of the constitution presented by President Andrés Manuel López Obrador last December, 2019. The initiative attempts to repeal all those elements introduced

** Licenciado en Derecho y Licenciado en Educación Primaria, egresado de la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo de la Universidad Iberoamericana León. Se ha desempeñado como docente en los niveles de primaria, bachillerato, licenciatura y maestría. Como servidor público municipal ha ocupado los cargos de regidor del Ayuntamiento y secretario particular de la Presidencia Municipal de León.*

during the administration of former President Enrique Peña Nieto about the Constitutional article 3, including the quality criterion, the open examination to improve the access, promotion and permanence in the professional teaching service and the National Institute for the Evaluation of Education. But it goes beyond that and it also tries to eliminate aspects integrated to the same article in former six-year presidential terms, for example, early education and university autonomy and introduces new elements. This article analyses critically those issues contained in the initiative.

Palabras Clave: educación, reforma educativa, contrarreforma educativa, servicio profesional docente, calidad, evaluación.

Key Words: education, educational reform, educational counter-reform, professional teaching service, quality, evaluation.

Introducción

Dentro de las llamadas reformas estructurales que logró el gobierno de Enrique Peña Nieto, destaca la reforma educativa, no sólo por haber significado la primera reforma constitucional de gran calado durante el sexenio, sino además porque tocó las condiciones laborales de más de dos millones de trabajadores de la educación, que es uno de los gremios más politizados del país.

La reforma educativa implicó la reforma al artículo 3º constitucional, la creación de un órgano constitucional autónomo -el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)-, la creación del servicio profesional docente y del examen de oposición para acceder al servicio y para mejorar y permanecer dentro del sistema, la creación de dos leyes: la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. También implicó la formulación de un nuevo modelo educativo, cuyos planes y programas han entrado en vigor en el ciclo escolar en curso.

El candidato más fuerte en la elección presidencial de 2018, Andrés Manuel López Obrador, ofreció en campaña echar abajo la reforma educativa. Centró las críticas principalmente en el examen de oposición y en el INEE, y consideró que la reforma impulsada por Peña Nieto fue punitiva contra los maestros.

Al ganar la elección en julio y asumir la presidencia en diciembre de 2018, López Obrador presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los artículos 3º, 31 y 73 de

la Constitución. Por la variedad de elementos que elimina o introduce, la propuesta de López Obrador es una verdadera contrarreforma, porque los contenidos del artículo 3º constitucional que modifica no son sólo los introducidos en el sexenio anterior, sino otros que vienen desde el sexenio salinista y más allá, si se considera el tema de la autonomía universitaria, que adquirió rango constitucional en 1980 y que la iniciativa pretende o pretendía borrar.

En las siguientes páginas se analizan, de manera crítica, los temas más relevantes de la iniciativa presidencial.

1. El derecho a la educación para el bienestar.

“La educación es un derecho de toda persona para alcanzar su bienestar”. Es la propuesta de inicio del nuevo artículo 3º constitucional. El antecedente remoto es la redacción del mismo artículo reformado durante el régimen encabezado por Carlos Salinas de Gortari, que decía: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”.

En su momento, esa redacción fue la más avanzada y pertinente porque implicó, por primera vez en México, el reconocimiento de la educación como un derecho humano, o garantía individual, según la terminología entonces vigente.

Con motivo de la reforma política en torno al otrora llamado Distrito Federal y ahora Ciudad de México, en enero de 2016 hubo reformas a una gran cantidad de artículos constitucionales, entre otros, el 3º. Pero al mismo tiempo aprovecharon la ocasión para cambiar el término individuo por el de persona. De manera que actualmente el inicio del dispositivo es: “Toda persona tiene derecho a recibir educación”.

Parece que esa modificación fue más de forma que de fondo, y tiene que ver con el lenguaje incluyente y de género. Quizás creyeron que el término individuo hacía referencia a los varones e invisibilizaba a las mujeres. Pero el Poder Reformador de la Constitución no aportó explicación alguna ni en la iniciativa ni en el dictamen.

Sin embargo, los legisladores omitieron considerar que el término persona es polisémico, pues por lo menos es posible hablar de personas físicas y de personas jurídico-colectivas. Siendo la Constitución un documento jurídico por excelencia, debió considerarse esta circunstancia, pues es evidente que el derecho a la educación sólo debe ser referido a las personas físicas, es decir, a los individuos de la especie humana, y no a todas las personas.

Si la intención fue utilizar lenguaje incluyente, una alternativa pertinente hubiera sido redactar “toda mujer y todo hombre...”. Al no haberse hecho así, esta nueva iniciativa del presidente López Obrador era una oportunidad ideal para corregir el yerro de la reforma de 2016. Sin embargo, en lugar de corregir, se reitera el error y ahora se añade que ese derecho de toda persona a la educación es “para alcanzar su bienestar”.

Es por lo menos cuestionable el añadido. El bienestar es un concepto que se refiere a la subjetividad humana, que no tiene relación directa con la educación. El Diccionario de la Real Academia Española (2014) define bienestar como el “conjunto de las cosas necesarias para vivir bien”. También como “vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad”. Y aún una tercera definición afirma que es el “estado de la persona en el que se le hace sensible el buen funcionamiento de su actividad somática y psíquica”. Tomando en cuenta las anteriores definiciones, la experiencia nos enseña que hay hombres y mujeres con niveles de escolaridad muy modestos y que, sin embargo, han alcanzado niveles de bienestar muy deseables. Y al mismo tiempo hay quienes tienen elevados niveles académicos sin haber alcanzado, ni de lejos, el bienestar anhelado.

No se niega que la educación pueda llegar a ser un factor que incida en el alcance del bienestar, pero en general la educación y el bienestar corren por cuerdas separadas, pues el alcance del bienestar de la población tiene mayor relación con el acceso a la mayor cantidad posible de bienes y servicios, incluida, por supuesto, la educación, pero no sólo ésta.

En otras palabras, para el logro del bienestar, la mejor estrategia de un estado es el impulso de la economía. La educación es una parte, pero educación sin bienes y servicios no produce bienestar, sino frustración. Y en cambio, cuando hay bienes y servicios para todos, la educación está presente necesariamente.

No es posible obviar que el uso del término bienestar es uno de los que más se reiteran en esta iniciativa. El vocablo se utiliza cinco veces y parece más una necesidad del iniciante de identificarse como de izquierda, de identificarse con el modelo del Estado de bienestar y de marcar distancia con el llamado modelo neoliberal.

El estado de bienestar (welfare state) o estado asistencial puede definirse -en una primera aproximación- como un estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia (Regonini, 2011, p.551).

Es válido que un presidente busque dejar su impronta en la Constitución, sobre todo al tratarse de un gobierno de izquierda por primera vez en décadas, pero darle al bienestar esta relevancia en el encabezado del artículo constitucional, como si la educación por sí misma fuera a conseguir ese objetivo, es riesgoso, porque pone en la educación expectativas más allá de las posibles y, por la tanto, hace de la Constitución un documento demagógico.

2. Los principios de la educación en México.

La redacción de la segunda parte del primer párrafo también es desafortunada. En efecto, se trata esta porción normativa del derecho humano a la educación, que por ser universal es para todos y que tanto en la práctica, como en la norma vigente y en la propia reforma se reconoce que la educación puede ser la impartida por los órganos del Estado o bien la impartida por particulares.

Pues bien, la redacción de esta segunda parte queda:

El Estado garantizará su impartición”, lo cual está muy bien, pues el Estado mexicano debe garantizar la impartición de la educación pública, a través de sus propios órganos y servidores públicos, pero también de la educación privada, prestando todas las facilidades pertinentes y otorgando las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios que sean necesarios. Pero a renglón seguido escribió el iniciante: “... la cual debe cumplir con los principios de ser universal, gratuita, laica, obligatoria, democrática, integral, equitativa y de excelencia.

En otras palabras, los principios de gratuidad y laicidad, por lo menos, deben ser cumplidos por los particulares que impartan educación. En cuanto a la gratuidad es evidente que simplemente es de imposible cumplimiento para los particulares, a menos que el Estado subsidiara y mantuviera dicha educación, lo cual es impensable por la carga financiera que representaría.

Y en cuanto a la laicidad, es necesario recordar que desde 1917 se estableció en la Constitución la laicidad de la educación tanto pública como privada. Sin embargo, en la práctica las escuelas particulares impartían educación religiosa. La situación cambió con la reforma de 1992, mediante la cual se eximió a los particulares de la obligación de respetar el principio de laicidad quedando, en consecuencia, en libertad de ofrecer servicios educativos laicos o confesionales.

La reforma de 1992 fue un avance en el reconocimiento de los derechos humanos de los padres de familia que deciden si sus hijos han de recibir educación religiosa o laica. La redacción que ahora se ofrece en la iniciativa es un retroceso muy claro en esa ruta.

Dejando de lado el hecho de que los principios, para ser tales, han de ser expresados con sustantivos -universalidad, gratuidad, laicidad- y no con adjetivos -universal, gratuita, laica- es necesario destacar lo loable que sería que en el primer párrafo se expresaran los principios de la educación. Esa plausible intención, empero, se ve empañada por la confusión ya comentada de los principios aplicables a la educación pública y a la impartida por particulares.

Pero hay que agregar que los primeros seis de estos principios (universalidad, laicidad, gratuidad, obligatoriedad, democracia e integralidad) ya están presentes de manera dispersa en el vigente artículo 3°. Sólo el séptimo (equidad) y el octavo (excelencia) son nuevos.

De estos dos nuevos principios, el de equidad sí es definido en el inciso d) de la fracción II. Y a dicho principio hacemos referencia más adelante. Pero del principio de excelencia se guarda un preocupante silencio. No se define en ninguna parte del artículo lo que ha de entenderse por excelencia. Y es preocupante porque es el principio con el que se busca sustituir el criterio de calidad, mismo que sí está definido en el vigente artículo 3°, pero que es eliminado con motivo de la llamada cancelación de la reforma educativa, esto es, la cancelación de las evaluaciones a los docentes como medio para el ingreso y permanencia en el servicio profesional docente.

De la eliminación de este criterio de calidad también nos ocupamos más adelante. Asimismo, abordaremos el cuestionable principio de obligatoriedad, dentro del cual pretende el iniciante incluir la educación superior.

En este punto sólo resta agregar que la democracia y la integralidad que se intenta apuntar en el primer párrafo como principios, el propio artículo 3° ya los contiene, pero no como principios, sino que contempla a la democracia como criterio que ha de orientar a la educación (fracción II inciso a) y define el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, es decir, la integralidad, como un fin educativo (segundo párrafo en el artículo 3° vigente y octavo párrafo en la iniciativa). De manera que, de aprobarse la iniciativa, se introduce una confusión, pues quedaría la democracia al mismo tiempo como principio y como criterio, y la integralidad sería simultáneamente fin y principio.

3. Los órdenes de gobierno encargados de impartir educación.

El artículo 3º constitucional vigente establece en la segunda parte de su párrafo primero: “El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”.

Como se puede ver, la responsabilidad es del Estado mexicano en su conjunto, integrado; así lo explica la acotación incluida dentro de los guiones, por la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios.

Sin embargo, la función social educativa es distribuida, conforme con la fracción VIII del artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73 constitucionales, entre los tres órdenes de gobierno, correspondiendo la impartición de los tres niveles de educación básica a las entidades federativas¹.

Es verdad que sin perjuicio de ello se autoriza a los municipios a impartir educación en todos sus tipos y modalidades², pero la realidad de las finanzas municipales ha convertido esta disposición en simplemente inaplicable. Los municipios de México, en general, no están en condiciones de sostener escuelas de ningún tipo o nivel.

Desconociendo esta realidad, la redacción propuesta por el iniciante establece que “La Federación, Entidades Federativas y Municipios impartirán la educación preescolar, primaria, secundaria, media y superior”, es decir, ya no el Estado mexicano integrado por los tres órdenes, sino ahora directamente la Federación, las entidades federativas y los municipios. No es menor el cambio, porque se arroja sobre los municipios una obligación de imposible cumplimiento. Por lo menos, con el esquema tributario actual, la carga es sencillamente insostenible.

Al mismo tiempo, la Federación se arroga la facultad de impartir directamente la educación básica junto con los demás tipos.

También es necesario observar que en este párrafo son mencionados cinco servicios educativos diferentes, a saber, preescolar, primaria, secundaria, media y superior. Pues bien,

¹ La Ley General de Educación, en su artículo 13º, fracción I, faculta de manera exclusiva a las autoridades educativas locales a prestar los servicios de, entre otros, educación básica.

² El primer párrafo del artículo 15 de la Ley General de Educación faculta a los ayuntamientos a, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.

no hay algo que reciba el nombre de educación media. Lo que debió escribirse es “educación media superior”, que corresponde al bachillerato.

En efecto, en el sistema educativo mexicano existen tres tipos educativos: el tipo básico, integrado por tres niveles -preescolar, primaria y secundaria-, el tipo medio superior, integrado por un solo nivel -bachillerato- y el tipo superior, integrado por al menos cuatro niveles -licenciatura, especialidad, maestría y doctorado.

Sin duda se trata de un error de dedo. Error grave al tratarse de una de las primeras iniciativas de reforma constitucional firmadas por el actual titular del Poder Ejecutivo y al tratarse de una reforma en materia educativa.

Estimo que la redacción vigente es la más adecuada. Si acaso, sólo habría que agregar el tipo o nivel que se desea añadir a la lista. La nueva redacción no abona en nada positivo, sólo confunde.

4. Interés supremo de niñas, niños y jóvenes y función del magisterio.

El iniciante intenta introducir un tercer párrafo al artículo. Párrafo en que se define el papel de los educandos y el de los docentes.

En cuanto a los educandos, dice: “En las niñas, niños y jóvenes, radica el interés supremo de la impartición de educación por parte del Estado para el bienestar”.

Es indudable que a primera vista este enunciado tiene un gran potencial para despertar la simpatía de educadores, padres de familia, defensores de los derechos de los niños y sobre todo de los propios estudiantes. Tiene su antecedente inmediato en el noveno párrafo del artículo 4º constitucional, que establece:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Es decir, a primera vista pareciera que este nuevo tercer párrafo será una reiteración de lo que ya está en el artículo 4º constitucional. Sin embargo, hay diferencias. La primera de ellas es que el ámbito personal de validez va más allá de los niños y las niñas, incluyendo a los

jóvenes. Y éste es el primer problema, porque mientras que para la niñez hay un límite muy claro, que es la edad de 18 años, no hay la misma certeza para la juventud, que puede llegar a los 20, a los 24, a los 28, y aún más allá.

La delimitación es importante porque dentro del sistema educativo está incluida la educación superior, que atiende a personas de 18 años en adelante, sin límite de edad. Entonces, ante posibles futuras controversias, será importante saber quiénes sí pueden invocar este principio y quiénes no.

La segunda diferencia es que mientras el artículo 4º establece el "interés superior", en la iniciativa se propone el "interés supremo". El interés superior de la niñez es una expresión muy usual en el derecho internacional de los derechos humanos y deriva de la propia Convención sobre los Derechos del Niño³. En cambio, la expresión "interés supremo" no es usual.

No pasa inadvertido que el vocablo superior (Real Academia Española, 2014) se refiere a una cosa "que está más alta y en lugar preeminente respecto de otra", y supremo significa "que no tiene superior en su línea", es decir, mientras que superior es relativo, supremo es absoluto. Y en ese sentido parecería que esta iniciativa es mucho más ambiciosa en favor de los intereses de los niños y jóvenes y, por lo tanto, más digna de ser bien recibida y aprobada. Pero esta declaración aparentemente de avanzada se estrella con la realidad de la eliminación del criterio de calidad y la supresión del examen de oposición para acceder y permanecer en el servicio profesional docente y, por consiguiente, la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para ser sustituido por un órgano totalmente dependiente del secretario de Educación Pública. Todo lo cual atiende no al interés de la niñez y la juventud, sino al interés de grupos políticos y sindicales y de la propia autoridad educativa federal.

La última parte del tercer párrafo que propone la iniciativa dice literalmente: "asumiendo el magisterio su función de agente primordial de la transformación social". Sería la primera vez que se incluyera en la Constitución una declaración de esta naturaleza en relación con el magisterio.

Por eso resulta válido cuestionar ¿a qué transformación social se refiere el presidente? Si se refiere a la llamada Cuarta Transformación, es un gran exceso querer imponerle al magisterio

³ El principio del interés superior del niño se encuentra contemplado en los artículos 3, 9, 18, 20, 21, 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

en su conjunto la función de agente de un concepto propagandístico de un partido político -Morena- y de un presidente, el propio López Obrador.

Y si no se trata de eso, entonces resulta preocupante que se arroje sobre los maestros una carga tan pesada, nada menos que la de ser agente primordial de una transformación social de la que no se dan más detalles: hacia dónde se orienta esa transformación, cuáles son sus propósitos, cuáles sus métodos, cuáles son sus tiempos o plazos.

Esa declaración se antoja válida para un discurso político, para un ensayo de Filosofía de la Educación tal vez, para un artículo periodístico, pero no para ser insertada en la máxima norma jurídica del Estado mexicano.

5. Eliminación del Servicio Profesional Docente y creación del Sistema permanente de actualización y formación continua y del Servicio Profesional de Carrera Magisterial.

Los párrafos cuarto y quinto de la iniciativa intentan crear dos sistemas. Por una parte, un sistema para la actualización y la formación continua de los maestros, y por otro lado un nuevo Servicio Profesional de Carrera del Magisterio, que vendría a sustituir el Servicio Profesional Docente, ahora vigente y que tiene su base en la actual fracción III del artículo 3º constitucional. La iniciativa no da mayores detalles de lo que sería este Servicio Profesional de Carrera, remite a la Ley, pero establece que los requisitos y criterios aplicables deberán favorecer la equidad educativa, la excelencia de la educación y el desempeño académico de los educandos.

La iniciativa deroga la actual fracción III y, al hacerlo, termina con la disposición relativa a que todo ingreso al servicio docente y toda promoción deben realizarse con base en concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades de los aspirantes.

Parece obvio que en el servicio público el concurso de oposición es el idóneo para garantizar una adecuada prestación del servicio, a través de servidores públicos idóneos, y para garantizar el principio de igualdad en el acceso al ejercicio del derecho ciudadano o derecho político contemplado en la fracción VI del artículo 35 constitucional, a saber, poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley⁴.

⁴ También la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 23, párrafo 1, inciso c) el derecho político de "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". Y el párrafo 2 del mismo artículo permite

Por ende, y sobre todo tratándose del servicio público educativo, el concurso de oposición es el medio más idóneo, para obtener el cargo. Sin embargo, esta iniciativa elimina la disposición constitucional relativa, abriendo, de esa manera, la puerta al regreso de la discrecionalidad en el nombramiento de los profesores⁵.

6. Fortalecimiento de las Escuelas Normales.

El sexto párrafo del artículo que surgiría, de aprobarse la iniciativa, postula que el Estado dará atención prioritaria al fortalecimiento de las escuelas normales e instituciones de educación superior que brindan formación docente. Este fortalecimiento tiene dos objetivos: “actualizar los métodos de enseñanza aprendizaje y mejorar la educación”. Todo esto con el fin de “actualizar dichos métodos y aportar a la excelencia educativa”.

Evidentemente la redacción deja mucho que desear y pone al descubierto que los responsables de la iniciativa no tienen ideas claras sobre los fines educativos y sobre los medios idóneos para alcanzarlos. Primero dicen que el fortalecimiento de las escuelas normales es para la actualización de los métodos de enseñanza-aprendizaje, lo cual es sumamente limitado, dadas las múltiples necesidades de las escuelas normales en cuanto a planta física, mobiliario, tecnología, bibliografía, elevación de los niveles salariales de los profesores, entre otras. Y el otro fin es el mejoramiento de la educación, lo cual es demasiado amplio y vago y, por lo tanto, peca con el defecto contrario. Pero este mejoramiento de la educación, a su vez, es un medio para la actualización de los métodos de enseñanza aprendizaje, lo cual es un círculo vicioso que no tiene sentido.

Si la idea era plasmar en la Constitución un deseo genuino de fortalecimiento de las escuelas normales, lo conducente hubiera sido que se hiciera una enumeración breve, pero sólida, de compromisos concretos del Estado con las normales, con objetivos claros. Expresado el deseo como está en la iniciativa, suena más a demagogia que a verdadera política en favor de la formación de los futuros docentes.

7. Contenido de los planes de estudio.

El párrafo séptimo del proyecto de decreto de la iniciativa contiene una lista de disciplinas o

que la ley reglamente el ejercicio de ese derecho u oportunidad por razones de instrucción, entre otras calidades.

⁵ El ex secretario de Educación Pública, Otto Granados Roldán, recuerda la ocurrente expresión de un crítico de la reforma educativa, expresión según la cual para ocupar una plaza docente “contaban más los conocidos que los conocimientos” (Granados Roldán, 2018, p.20).

materias que necesariamente deben ser incluidas en los planes de estudio de “la educación que se imparta en el país”. Este listado es:

... la promoción de valores, el conocimiento de la historia, la geografía, la cultura y las lenguas originarias de nuestro país, así como la activación física, el deporte, las artes, en esencial (sic) la música, las diversas manifestaciones culturales, y el respeto al medio ambiente.

La primera pregunta que salta es si la redacción propuesta obliga a que ese listado esté presente en todos los planes de estudio o sólo algunas materias en algunos planes. Y la pregunta surge porque la redacción propuesta no delimita, lo deja expresado de manera general: “la educación que se imparta en el país”.

Parece lo más razonable concluir que no en todos los planes de estudio se ha de incluir todo, sino sólo en los que sea pertinente. De manera que queda a discreción de la autoridad redactora de los planes de estudio (el ejecutivo federal para la educación básica y normal y las autoridades educativas federal y locales para autorizar otros planes). Y al quedar a discreción de las autoridades administrativas, resulta ocioso que esté plasmado en la Constitución. Situación diferente sería que la redacción estableciera que en la educación básica o en la educación primaria deberán ser incluidas tales o cuales materias, es decir, que hubiera una delimitación precisa que obligue a la autoridad administrativa.

Al margen de ello, llama la atención que al iniciante no le merecen una sola mención materias tan fundamentales como las Matemáticas y el Pensamiento Matemático ni la Lengua Española, oral y escrita. No se diga el Aprendizaje del Uso de la Lengua Inglesa, presente hoy en los planes de estudio de toda la Educación Básica.

Habría que aclarar que todo el listado propuesto ya está presente en la educación básica que se imparte actualmente y, obviamente, en los planes de estudio. Su inclusión en el texto constitucional no aporta absolutamente nada nuevo y sólo le abona a la nada loable tradición mexicana de hacer de la Constitución un reglamento.

Por abordar sólo el ejemplo de las artes, en el modelo de la reforma educativa, uno de los tres componentes es el de las áreas de desarrollo personal y social. Estas áreas son, a su vez, tres: Artes, Educación Socioemocional y Educación Física. Pues bien, dentro del área de Artes se contempla no sólo la música, también el teatro, la danza y las artes visuales, y su tratamiento

tiene un sólido sustento teórico⁶. Resulta por lo menos curioso que la iniciativa pretenda reducir el arte a la música, sin que medie explicación alguna en la exposición de motivos, como si las preferencias o gustos personales de un presidente debieran ser impuestos al conjunto de la población escolar.

El octavo párrafo del nuevo artículo propuesto, alberga los fines que en el artículo vigente se encuentran en el segundo párrafo: el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. La iniciativa agrega dos nuevos fines: el fomento del civismo y el fomento de una cultura de paz.

Llama la atención que se utilice el término *civismo*, ya anticuado, y no *formación ciudadana*, *educación para la ciudadanía* u otra expresión semejante. En efecto, el civismo fue una materia incluida en los planes de estudio del siglo pasado y tiene más que ver con un conjunto cerrado de temáticas de la vida en común, mientras que la formación ciudadana es un enfoque más amplio que implica la participación de todas las personas en las situaciones compartidas con los demás. Es decir, este enfoque privilegia los derechos humanos y potencia la capacidad del individuo para influir en la comunidad (Luna, 2007).

8. Eliminación del criterio de calidad.

El artículo 3º constitucional vigente menciona el criterio de calidad en el actual tercer párrafo:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

El inciso c) de la fracción II reitera, refiriéndose al criterio que orientará a la educación obligatoria: "Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos".

La iniciativa pretende derogar estas dos porciones normativas. Pero no se encuentra en la Exposición de Motivos ninguna explicación sobre la necesidad de eliminar el criterio de calidad en la educación básica.

⁶ Aprendizajes Clave para la Educación Integral, SEP, 2017 pp. 466-515.

Parte de la explicación no ofrecida, probablemente, está en que actualmente la fracción IX liga el concepto de calidad con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que ha sido acusado de ser un órgano punitivo en contra de los maestros: "Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación".

Se entienden los compromisos de campaña con agrupaciones de docentes como la CNTE y parte del SNTE, por lo que había que eliminar el órgano público autónomo. Pero desaparecer el criterio de calidad -apenas incorporado en 2013- de un sistema educativo al que le urge dar mejores resultados, resulta por lo menos impertinente.

Es verdad que no hay un concepto único de calidad en el ámbito de la educación. La UNESCO (2007) plantea que la calidad en la educación reúne cinco dimensiones: respeto de los derechos, relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia. Por su parte Sylvia Schmelkes (2010) asevera:

La calidad que estamos buscando como resultado de la educación básica debe entenderse claramente como su capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo, y el desarrollo de valores y actitudes acordes con una sociedad que desea una vida de calidad para todos sus habitantes. (p. 11)

Y Soberanes (2015) afirma que en la reforma de 2013 fue un error incluir la calidad entre los criterios y que se trata más bien de un principio operativo y obligatorio de la educación en nuestro país.

Lo cierto es que la calidad, como se expresa en el artículo 3º constitucional vigente, busca el máximo aprendizaje o mayor logro académico posible de los estudiantes. Y ello es tan valorado socialmente, tan reconocido por la comunidad académica y tan aceptado por la clase política, que el propio iniciante, aun cuando elimina todo rastro del concepto de calidad en el proyecto de decreto, comete la incongruencia de abogar por la **calidad educativa** por lo menos en dos ocasiones dentro de la Exposición de Motivos:

La abrogación de la "Reforma Educativa" ... conlleva la presentación de un proyecto alternativo, a través del cual se propone el diseño de un programa con visión de largo aliento, como

los implementados en otras naciones que han alcanzado una consistente elevación de la **calidad educativa**⁷ (el resaltado es propio).

Con la presente iniciativa, el Ejecutivo a mi cargo propone la creación de un Centro Nacional para la revaloración del magisterio y la mejora continua de la educación para... que presente propuestas a las autoridades educativas a fin de tomar en cuenta los resultados de sus mediciones para aplicar soluciones que eleven el nivel de la **calidad de la educación** y fortalezcan la equidad de su impartición⁸ (el resaltado es propio).

Bien pudiera haber sido eliminado el INEE, pero conservando el criterio de calidad y explorando nuevas alternativas para su logro. El iniciante optó por eliminar este criterio y sustituirlo por la expresión “educación de excelencia”.

Y pareciera que *educación de excelencia* es un concepto superior al de *educación de calidad*. Pero mientras que el concepto de calidad está bien definido -además de que existe el desarrollo teórico suficiente sobre el tema-, lamentablemente el concepto de excelencia educativa no es definido en el cuerpo del proyecto de decreto ni tampoco en la Exposición de Motivos. Mucho menos se ofrecen parámetros para su medición.

9. Equidad.

La iniciativa promueve, en el primer párrafo del que sería el nuevo artículo 3º constitucional, la inclusión de la equidad como un nuevo principio de la educación. Sin embargo, confunde principios con criterios al desarrollar el tema de la equidad en el conjunto de los criterios contemplados en la fracción II:

e) Será equitativa, el Estado aplicará una política educativa incluyente, adecuada a la diversidad cultural y étnica, a fin de combatir las desigualdades sociales, de género y regionales.

Incluirá la educación indígena, respetando y preservando su patrimonio histórico y cultural. En las zonas con población indígena se asegurará la impartición de educación bilingüe y bicultural para todos los educandos.

7 Exposición de Motivos de la Iniciativa p. 5, párrafo 19.

8 Exposición de Motivos de la Iniciativa pp. 5-6, párrafo 21.

El Estado establecerá directrices y medidas tendientes a garantizar la equidad de la educación. En las escuelas de educación básica en zonas vulnerables, se implementarán acciones de carácter alimentario. Asimismo, se respaldará a los estudiantes en condiciones de desventaja socioeconómica, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y de carácter transversal. (referencia)

Como se puede apreciar, el primer párrafo de ese nuevo inciso e) contiene una declaración general de la equidad, que, si bien no es completa, podría considerarse aceptable como introducción del inciso.

Pero en los siguientes dos párrafos el desarrollo no es sistemático, sino casuístico. En primer lugar, el segundo párrafo se refiere a la educación indígena, la cual se impartirá “respetando y preservando su patrimonio histórico y cultural” (referencia) y asegurando la impartición de la educación bilingüe y bicultural.

En realidad, esta propuesta no abona en nada al enriquecimiento de la Constitución, pues su contenido ya está enteramente plasmado en la Carta Magna, específicamente en la fracción II del apartado B del artículo 2º constitucional.

Dicho apartado B contiene un conjunto de políticas a desarrollar por el Estado para asegurar la equidad abatiendo carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas. Y así, en su fracción II, establece como obligación de las autoridades:

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

Es decir, nuestra Constitución ya tiene contempladas las medias de equidad en materia de educación indígena que propone la iniciativa de López Obrador. Sólo que nuestra Constitución las contiene ya de manera notablemente más completa, favoreciendo no sólo la educación bilingüe e intercultural, sino además buscando la conclusión de la educación básica, media superior y superior, estableciendo un sistema de becas en todos los niveles

y definiendo los programas con contenidos regionales para la preservación de la herencia cultural de los pueblos, previa consulta con las propias comunidades indígenas.

El tercer párrafo del propuesto inciso e) inicia con una declaración general de equidad, lo cual ya sobra por ser repetitivo y no aportar nada nuevo. Y en seguida propone que se establezca que en las zonas vulnerables se implementarán acciones de carácter alimentario y que se respaldará a los estudiantes en condiciones de desventaja socioeconómica.

En realidad, estas dos medidas ya están presentes en la Ley General de Educación, específicamente en su artículo 33 fracciones VIII y XVII y último párrafo:

VIII. Desarrollarán programas con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación;

XVII. Impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos, a partir de microempresas locales, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria.

El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. (referencia)

Y es que, desde 1993, la Ley General de Educación contiene todo un capítulo dedicado a la equidad en la educación; es el Capítulo III, que abarca del artículo 32 al 36. Y todavía el artículo 41 desarrolla el tema de la educación especial, que es fundamental para lograr la igualdad de oportunidades de quienes padecen una discapacidad o con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación.

Específicamente el artículo 33 contiene el catálogo de actividades a que se obliga el Estado para garantizar la equidad. Son 17 fracciones. Dichas acciones han sido clasificadas por Carlos Muñoz Izquierdo (1999) en preventivas, compensatorias y remediales.

Las medidas preventivas buscan que los alumnos socialmente desfavorecidos desarrollen en forma adecuada, especialmente durante sus primeros años de vida, las habilidades necesarias para el aprendizaje.

Las medidas compensatorias tienden a que los estudiantes que no viven en ambientes favorables para el aprendizaje cuenten oportunamente con los apoyos para desenvolverse adecuadamente en el sistema escolar.

Y las medidas remediales buscan corregir, a posteriori, los efectos de los factores arriba mencionados.

Es decir, el tema de la equidad educativa ya lleva muchos años de desarrollo legislativo y teórico en México. Era deseable que la iniciativa tomara en cuenta todos estos antecedentes para hacer una propuesta más sistemática y menos casuística. Sobre todo, porque la iniciativa afirma en la Exposición de Motivos que la llamada "Cuarta Transformación" deberá inspirarse en el valor de la **Equidad**.

10. Obligatoriedad y universalidad.

El segundo párrafo propuesto por la iniciativa pretende establecer que, junto con la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, será obligatoria la educación superior.

Lo primero a observar en este punto es que la educación superior inicia normalmente a los 18 años, es decir, justo cuando las personas llegan a la mayoría de edad y, con ella, a la ciudadanía. De manera que un tipo educativo sería obligatorio para mayores de edad.

Ello es impertinente, porque cualquier persona mayor de edad ya tiene la capacidad para fijar por sí misma su plan de vida, sin que ninguna autoridad le obligue a trabajar, a estudiar, a contraer matrimonio o cualquier otra circunstancia que coarte su derecho al libre desarrollo. Hay que decir, sin embargo, que ese mismo párrafo segundo remite a la fracción cuarta al decir: "...serán obligatorias, de conformidad con la fracción IV de este artículo". Dicha fracción establece en su redacción actual: "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita". La iniciativa no toca esta porción, pero le agrega un segundo párrafo, redactado de la siguiente manera:

La educación universal y obligatoria implica el derecho de toda persona a acceder a la educación, y la responsabilidad de los padres o tutores de que sus hijos concurran a la escuela.

La primera parte de ese párrafo usa el verbo implicar, que es ambiguo y, por lo tanto, impertinente. En efecto, el vocablo *implica* podría significar que incluye el derecho, además

de la obligación. O bien podría interpretarse también en un sentido aproximado al siguiente: “La obligatoriedad no significa que tengan las personas la obligación de cursar los estudios, sino que todos tienen el derecho de cursarlos, si es su deseo, y el Estado está obligado a proporcionarles los medios para hacerlo”.

Si esta última fuera la interpretación correcta, estaríamos ante una redacción muy lamentable, pues se estaría usando un vocablo -obligatoria- para referirse a una figura completamente diferente: derecho.

Sin embargo, sí hay una mención expresa, en ese párrafo añadido, a la “responsabilidad de los padres o tutores de que sus hijos⁹ concurran a la escuela”. Y en la reforma que propone esta misma iniciativa a la fracción I del artículo 31 constitucional se impone a los mexicanos la obligación de “ser responsables de que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas, para recibir la educación obligatoria”.

No parece razonable que padres de familia de hijos de 18, 20, 30 o más años de edad sean los responsables de que sus hijos vayan a la escuela.

Pero se les impone una carga más: “así como verificar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo”. Es por lo menos cuestionable que los padres de familia sean los encargados de verificar el desempeño escolar de sus hijos, cuando ésta es una de las funciones fundamentales de los docentes y del, ya casi extinto, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Pero hay que agregar, además, que, de acuerdo con el marco jurídico actual, la educación superior comprende, por lo menos, los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado¹⁰.

¿Con esta iniciativa se pretende que el doctorado sea obligatorio? ¿Será el acceso al doctorado un derecho universal? ¿Cuánto le costaría al Estado proveer de educación a nivel doctorado a toda la población? No hay que olvidar que toda la educación que el Estado imparte será gratuita. Y si no es el Estado, sino los particulares los que impartirán dicha educación, ¿cómo

⁹ Si el iniciante se refirió a padres y tutores, debió hacer referencia también a hijos y pupilos. Pero se le olvidó referirse a estos últimos y sólo hizo mención de los hijos.

¹⁰ La Ley General de Educación, en su artículo 37, detalla los tipos y niveles del Sistema Educativo Nacional.

puede obligarse a alguien a que cumpla con una obligación por la que además debe pagar? Y si hay que pagar para tener acceso, ¿de verdad se trata de un derecho universal?

Son cuestiones técnicas no aclaradas en la Exposición de Motivos de la iniciativa, por lo que parece una propuesta poco seria, poco estudiada y más cercana a la ocurrencia.

Pero inevitablemente surge la duda de si realmente quiere el presidente hacer obligatoria toda la educación superior o sólo el nivel de licenciatura. En este último caso estaríamos ante una pifia o descuido de quien o quienes elaboraron la iniciativa.

11. Eliminación de la educación inicial.

Al derogar la fracción III, con el objeto de “cancelar” la reforma educativa, específicamente en cuanto a los exámenes para el ingreso y promoción en el servicio profesional docente, la parte relativa a la elaboración de planes y programas por parte del Ejecutivo pasa a la fracción V, misma que se reestructura, albergando en un segundo párrafo el tema de planes y programas.

Y en su primer párrafo mantiene la obligación del Estado de incentivar la investigación científica y tecnológica y de alentar el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura. Pero inexplicablemente, se elimina la obligación del Estado de atender la educación inicial.

Y es que la V fracción vigente establece¹¹ que “...además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior”

Esta referencia explícita a la educación inicial, que obliga al Estado mexicano a su atención, es simplemente eliminada de la fracción V de la iniciativa y no se retoma en ninguna otra porción del nuevo artículo.

La Ley General de Educación nos explica que dentro del Sistema Educativo Nacional:

11 La mención explícita a la educación inicial fue incorporada al artículo 3º constitucional en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de enero de 2002. Pero la educación inicial como parte del Sistema Educativo Nacional está presente en la Ley General de Educación desde su promulgación y publicación del 13 de julio de 1993.

La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos. (Ley General de Educación, art. 40)

Según Sylvia Schmelkes (1999), la investigación educativa ha encontrado que los primeros años de vida del niño son clave para su desarrollo posterior en el área intelectual, en su personalidad y en su comportamiento social, de tal manera que:

La inversión en programas de esta naturaleza permite que la sociedad logre ahorros sustantivos en programas de nutrición, salud y, notablemente, en el sistema educativo formal. (Schmelkes, 1999, p.145)

En México, los servicios de educación inicial son variados. El Consejo Nacional de Fomento Educativo, la Secretaría de Educación Pública, El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de Salud y la antes Secretaría de Desarrollo Social, entre otros, cuentan con programas para atender a los menores de cuatro años.

En todos los casos, el objetivo es favorecer el desarrollo integral de los bebés y niños menores de cuatro años, a través del juego como experiencia básica, del desarrollo corporal y el movimiento y del lenguaje y la comunicación (Secretaría de Educación Pública, 2018).

Los fundamentos jurídicos son el principio del interés superior de la niñez, enunciado en el noveno párrafo del artículo 4º constitucional, y esta obligación del Estado formulada en la vigente fracción V del artículo 3º constitucional, de atender la educación inicial. La Exposición de Motivos de la Iniciativa no aporta explicación alguna, pero sin duda, se trata de un serio retroceso en la concepción de los niños como sujetos de derecho desde su nacimiento mismo.

12. El enredo de la educación particular.

La actual fracción VI establece que “los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Además, le impone dos obligaciones a los particulares que impartan educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Estas obligaciones se encuentran expresadas en sendos incisos:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

Pues bien, la iniciativa es confusa en la redacción que propone, porque está escrito el número VI seguido de puntos suspensivos, con lo que se da a entender que la fracción VI queda intocada. Pero, aparentemente, sólo el encabezado de la fracción queda intocado, porque el actual contenido del inciso a) es trasladado -con algunos ajustes necesarios, derivados de los cambios que pretende introducir la propia iniciativa- a la fracción VII, de la siguiente manera:

La impartición de la educación se realizará con apego a los fines y criterios que establecen (sic) en el párrafo primero y la fracción II de este artículo para alcanzar el bienestar de la población, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción V;

La primera pregunta que habría que hacerse en relación con esta nueva fracción VII es la siguiente: ¿A qué educación se refiere? ¿A la educación impartida por el Estado? ¿A la que imparten los particulares? ¿A ambas?

No parece que se refiera a la educación impartida por el Estado, porque entonces sería una reiteración totalmente superflua. No tendría ningún caso reiterar en una fracción VII que el Estado debe cumplir con los fines y criterios, a los que ya se obligó el Estado en otras porciones normativas del mismo artículo 3º constitucional. Además, sería ocioso señalarle al Estado la obligación de cumplir con los planes y programas creados por el propio Estado. Entonces, convengamos en que no se trata de la educación pública, sino de la impartida por los particulares, por más que la fracción VII no lo exprese con claridad, sino que hemos de entenderlo al estar esta fracción inmediatamente después de aquella que faculta a los particulares a impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Esta conclusión nos lleva a comentar dos inconvenientes. El primero es que los particulares estarían obligados a impartir la educación con apego a los “fines” y criterios del párrafo primero y la fracción segunda, lo que incluye los principios de laicidad y gratuidad. Como ya explicamos más arriba, la laicidad en la educación particular implicaría un serio retroceso

en materia de derechos humanos¹², además de abrir la puerta a un conflicto con la iglesia, ya superado, y de fomentar nuevamente la simulación que se vivió en la educación privada durante la mayor parte del siglo XX. La gratuidad en la educación privada, ya lo dijimos también, es inviable y hasta impensable.

Segundo: el vigente artículo 3º obliga a los particulares a conducirse con respeto a los fines y criterios del segundo párrafo y de la fracción II.

El segundo párrafo actual establece que:

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Por su parte, los criterios de la fracción II son los de científicidad, democracia, nacionalismo, contribución a la mejor convivencia humana y calidad.

Por su parte, la iniciativa introduce, en el primer párrafo, la enunciación del listado de los principios de universalidad, gratuidad, laicidad, obligatoriedad, democracia, integralidad, equidad y excelencia. Recorre al segundo párrafo parte del contenido del actual primer párrafo: lo referente a la obligación del Estado de impartir educación y el principio de obligatoriedad de ciertos niveles educativos.

De manera que el actual segundo párrafo -el que enuncia los fines- es enviado hasta el párrafo octavo, conservando los fines de tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y el fomento del amor a la patria, del respeto a los derechos humanos y de la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, además de añadir el fomento del civismo y de una cultura de paz.

Pues bien, esta nueva fracción VII obligaría a los particulares a conducirse con apego a los "fines", que no son fines, sino principios del párrafo primero, y los exime del cumplimiento de los verdaderos fines, que ahora quedarían en el párrafo VIII.

12 Artículo 12, párrafo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Los padres, y en su caso los tutores tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

Este yerro no es asunto menor. No sólo porque delata la confusión entre criterios, principios y fines y, por lo tanto, una deficiente cultura pedagógica de los actuales responsables de la educación en México, sino sobre todo porque exime a los particulares de finalidades con una gran carga axiológica, como el fomento del amor a la patria y de los derechos humanos, y, en cambio, les impone cargas de imposible cumplimiento -la gratuidad- o de una evidente regresión en materia de derechos humanos -la laicidad en la educación privada.

Pero aún hay más. El inciso a) de la actual fracción VI queda convertido en la fracción VII. Pero no hay nada en relación con el inciso b) de la misma fracción VI. Este segundo inciso actualmente impone a los particulares la obligación de obtener previamente la autorización expresa del poder público para poder impartir educación preescolar, primaria, secundaria y normal.

Si el inciso a) de la fracción VI fue convertido en una nueva fracción, era de esperarse que el inciso b) corriera suerte similar. Pero no hay tal. De tal manera que estamos ante un dilema: o el inciso b) permanece intocado, o bien, dicho inciso desaparece.

En el primer caso llegaríamos al absurdo de que el inciso a) también queda intocado y por lo tanto su contenido o parte de él, queda ociosamente repetido en la fracción VII. En el segundo caso, estaríamos ante una situación aún más grave, pues intencionalmente o por negligencia, dejaría de estar constitucionalizada la obligación de obtener previamente la autorización para impartir educación preescolar, primaria, secundaria y normal.

Menos importantes, pero no por ello menos dignos de observación, son los dos yerros sintácticos que contiene la fracción VII: el primero consiste en que sobra enteramente la palabra *en* cuando dice "los fines y criterios que establecen **en** el párrafo primero y la fracción II". Debe ser "los fines y criterios que establecen el párrafo primero y la fracción II", o bien alguna otra solución sintáctica de las muchas que puede haber.

Y el segundo yerro se encuentra en la última parte, donde dice: "así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción V. Falta en toda la fracción -y en esto también puede haber muchas soluciones de redacción- el verbo *deber* conjugado como debe o deberá, pues el sujeto de la oración es "la impartición de la educación" el verbo sería *debe* o *deberá*, y el complemento, "cumplir los planes y programas...".

13. Eliminación de la autonomía universitaria.

Al hacer del contenido del inciso a) de la actual fracción VI una fracción VII en la iniciativa, el contenido de la vigente fracción VII fue eliminado y no fue reubicado en ninguna porción del nuevo artículo 3º.

No se trata de un asunto menor. La autonomía universitaria es una conquista de hace 90 años. En 1929, el presidente Emilio Portes Gil promulgó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), reconociendo la autonomía de la Casa de Estudios. En 1980, la autonomía fue constitucionalizada mediante la reforma al artículo 3º de la Carta Magna. Pero desde 1929, la autonomía ha sido la base del avance científico y académico, no sólo de la UNAM sino de las diversas universidades públicas que gozan de dicha condición. La autonomía tiene tres aspectos. El académico, que se refiere a la libertad de cátedra, de investigación y de examen y discusión de las ideas. El aspecto de gobierno, que implica la elección de sus autoridades y la definición de sus propias normas internas sin intromisión de los poderes públicos, pero con respeto a los límites que le señale a la universidad su ley orgánica. Y el aspecto económico, que se traduce en la libertad para administrar su patrimonio (Carpizo, 2004).

Pues bien, esta iniciativa elimina, sin mediar explicación, la autonomía universitaria. Por la gravedad del problema que representa, dicha eliminación fue denunciada inmediatamente después de su presentación, por el diputado Juan Carlos Romero Hicks y otros actores políticos.

El presidente de la república tuvo que salir a decir que se trataba de un error y que no había intención de terminar con la autonomía. Muy lamentable la redacción que, de un plumazo, borra la autonomía de las universidades. Muy lamentable también si se trató de un mero descuido, pues era de esperarse que en el equipo jurídico del presidente y en la Secretaría de Educación Pública estuvieran los profesionales más calificados para elaborar iniciativas de este calado y que, ciertamente, no se permitirían actos de negligencia de este calibre.

14. Eliminación del INEE y creación del centro para la mejora continua.

La reforma de 2013 creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como un órgano constitucional autónomo¹³ encargado de “evaluar la calidad, el desempeño y

13 De acuerdo con Miguel Carbonell (2009, pp. 103-104), los órganos constitucionales autónomos poseen entre sus características, la de estar configurados inmediatamente en la Constitución, lo que incluye la forma de designar a sus integrantes y sus competencias

resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior". Para lograrlo, el mismo artículo dotó al instituto de facultades para

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetaran las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La iniciativa sustituye la vigente fracción IX por una nueva fracción IX, enteramente diferente, en la que se propone la creación de un centro que contribuya a la mejora continua de la educación a través de estudios, mediciones, investigaciones especializadas y la determinación de estándares e indicadores de resultados. Acreditará a las instituciones autorizadas para certificar el desempeño de los distintos actores de la educación y emitirá lineamientos relacionados con la formación y la mejora continua del magisterio, la mejora de las escuelas y el desempeño escolar. También promoverá la formación profesional de la gestión escolar. Dice el primer párrafo de la fracción IX que tendrá autonomía técnica. Pero el segundo párrafo dispone que será dirigido por un consejo directivo de siete miembros, designados por la autoridad educativa federal. Es decir, este órgano con "autonomía técnica" será manejado por siete personas designadas directamente por el secretario de Educación Pública. No se requiere perfil técnico, trayectoria o experiencia, ya que no se menciona en la iniciativa requisito alguno ni remite a ninguna ley para que se señalen requisitos. Además, no se establece periodo alguno para los integrantes del consejo directivo, por lo que pueden ser removidos en cualquier tiempo¹⁴.

De manera que la "autonomía técnica" en realidad no existirá, porque el nombramiento y permanencia de los miembros del consejo directivo dependerán enteramente de la voluntad del secretario de educación. Es decir, el diseño constitucional de este órgano no es en realidad de un órgano constitucional autónomo. tampoco de un simple organismo público

principales, y ubicarse fuera de la estructura de los poderes tradicionales, esto es, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

¹⁴ De aprobarse esa nueva fracción IX tal como está en la iniciativa, el legislador ordinario no podría señalar requisitos ni periodos para los integrantes del Consejo Directivo porque no hay norma constitucional que faculte al Congreso para hacerlo.

descentralizado, pues ni siquiera se llega a afirmar que tendrá personalidad y patrimonio propios. Será, si acaso, un desconcentrado al servicio del titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP)¹⁵.

Es evidente que la creación del INEE, como órgano constitucional autónomo, tuvo por finalidad darle credibilidad a la evaluación de los actores del sistema educativo y, señaladamente, al examen de oposición para acceder al servicio profesional docente y para ser promovido dentro del mismo.

La desaparición del INEE que plantea la iniciativa, y su sustitución por un órgano dentro de la burocracia de la SEP es congruente con la finalidad de eliminar el servicio profesional docente y el criterio de calidad a que tendría que sujetarse la educación, pero es un retroceso para el sistema educativo y para el sistema político mexicanos.

Conclusión

La iniciativa de reforma al artículo 3º constitucional, presentada en diciembre de 2018 por el presidente López Obrador, toca diversas porciones normativas del dispositivo constitucional en cuestión. Una valoración global de las modificaciones analizadas nos permite afirmar que la iniciativa:

1. Contiene serios retrocesos en relación con logros que se habían alcanzado: eliminación del criterio de calidad, eliminación del examen de oposición para el acceso y permanencia en el servicio profesional docente y eliminación de un órgano constitucional autónomo encargado de evaluar la educación, dando paso a un órgano subordinado de la Secretaría de Educación Pública.
2. Comete errores de suma gravedad: elimina de un plumazo la autonomía universitaria y la obligación del Estado de atender la educación inicial e introduce una enorme confusión en el tema de la educación impartida por particulares al obligarlos a impartir educación con apego a los principios de laicidad y gratuidad y al no quedar claro si para impartir educación preescolar, primaria, secundaria y normal es necesario o no obtener previamente la autorización expresa del poder público.

¹⁵ Miguel Carbonell (2009, pp. 105-106) señala que los órganos previstos en la Constitución pero que están incluidos dentro de la estructura de alguno de los poderes no son órganos constitucionales autónomos, sino que reciben el nombre de órganos de relevancia constitucional.

3. No distingue entre principios, criterios y fines educativos, siendo por tanto una propuesta confusa.
4. Es demagógica, al ofrecer que con la educación se alcanzará el bienestar, al postular el interés supremo de niños, niñas y jóvenes, al señalarle a los docentes una pretendida función de transformación social que no define sus alcances en ninguna parte; al sugerir que los municipios impartirán educación; al proponer la obligatoriedad de la educación superior sin distinciones de niveles; y al ofrecer un etéreo e inasible fortalecimiento de las escuelas normales.
5. Ignora o desconoce los avances constitucionales, legislativos y doctrinarios en diversos temas, lo que le conduce a hacer repeticiones innecesarias o a hacer propuestas mucho más limitadas de lo que ya está presente en el ordenamiento jurídico mexicano.
6. En la Exposición de Motivos deja mucho que desear, al ser omisa en dar justamente los motivos de los múltiples cambios que se proponen.
7. Contiene una cantidad exagerada de errores sintácticos y semánticos, lo cual es lamentable por tratarse de una iniciativa presumiblemente elaborada por profesionales de la educación y del derecho.

De manera que da la apariencia de ser una iniciativa elaborada al vapor, sin estudios serios y sin consulta con expertos. Y así, es la propia Exposición de Motivos la que da el colofón de esta conclusión al confesar -supongo que en uno más de los muchos errores que contiene la iniciativa- lo siguiente:

*La abrogación de la "Reforma Educativa" es carente de una visión integral para atender las necesidades educativas nacionales.*¹⁶ (Exposición de Motivos de la Iniciativa, AÑO, p. 5, párr. 19)

Referencias

Carbonell, M. (2009). *Elementos de derecho constitucional*. México: Distribuciones Fontamara, segunda reimpresión de la primera edición.

¹⁶ Exposición de Motivos de la Iniciativa, p. 5, párrafo 19.

Carpizo, J. (2004). Voz "Autonomía universitaria". *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I. México: Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos de la Iniciativa.

Iniciativa de reforma al artículo 3º constitucional.

Ley General de Educación (1993).

Luna, M. E. (2017). Entrevista con (Video). México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=f2XskoYiPGM>, México, 2017.

Muñoz Izquierdo, C. (1999). "La equidad en la educación". *Comentarios a la Ley General de Educación*. México: Centro de Estudios Educativos, segunda reimpresión de la primera edición.

Real Academia Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Editorial Espasa.

Regonini, G. (2011). "El estudio de las Políticas Públicas" Documentación administrativa, N° 224-225, págs. 59-88

Secretaría de Educación Pública (2018). *Acuerdo Número 04/01/18 por el que se establece el Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2018.

Schmelkes, S. (1999). "El proceso educativo en la Ley General de Educación". En *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos, segunda reimpresión de la primera edición.

Schmelkes, S. (2010). *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. México: Hacia una Cultura Democrática A.C.

Soberanes, J. M. (2015), *El derecho a la educación en México*, Editorial Porrúa, México, 2015.

UNESCO (2007). Declaración de Buenos Aires