

Ensayo La reforma educativa en México, apuntes políticos y jurídicos.

Introducción

A partir de la creación de la SEP en 1921, se inició el proceso de centralización de la educación en México, pasando por las distintas fases que caracterizaron al sistema educativo mexicano en el siglo pasado. A pesar de esta tendencia predominante hacia la centralización, el sistema educativo mexicano (a partir de 1970, especialmente durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari) pasó por una fase de descentralización, con la transferencia gradual de las oficinas de los directores de educación primaria y general a los gobiernos estatales¹. Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República, el ejecutivo federal recuperó el control del sistema educativo nacional.

El 1 de diciembre de 2012, *Enrique Peña Nieto* tomó posesión como Presidente de la República y en su primer discurso presidencial anunció que presentaría una reforma educativa al Congreso Federal. Al día siguiente, gracias a una clara coalición de las principales fuerzas políticas del país, se firmó *el Pacto por México*, el documento que contiene el acuerdo político que sustenta esta reforma. De conformidad con el acuerdo, la iniciativa de reforma educativa fue publicada en el Boletín del Congreso de los Diputados, aprobada (tras algunas modificaciones por el Senado) por el Congreso de la Unión y enviada a las legislaturas estatales para su aprobación. en febrero de 2013, la reforma educativa fue declarada constitucional y entró en vigor.

El contexto político nacional que rodeó a esta reforma se caracterizó por el surgimiento de Enrique Peña Nieto como titular del ejecutivo federal y la posterior destitución de *Elba Esther Gordillo*, líder del sindicato de maestros, quien fue llevada a juicio por diversos delitos.

En el ámbito social, el país vive un fuerte ambiente debido a diversos temas a nivel nacional, como el narcotráfico (aparición de policías comunitarias), la cuestionada legitimación de la presidencia del PRI el día de las elecciones (manifestaciones y represión durante la toma de posesión presidencial) y la propia reforma educativa (movilizaciones en estados como Guerrero).

Las pasadas reformas constitucionales (en materia de educación, derechos humanos y derechos constitucionales) han proporcionado un contexto legal digno de análisis, generando una serie de preguntas y consideraciones que merecen una elaboración más precisa. La actual reforma educativa, que se asemeja más a la reforma de la administración laboral, plantea una serie de interrogantes sobre posibles violaciones de los derechos humanos de los trabajadores, especialmente de los derechos laborales. Además, la reciente reforma de la Ley de Protección, cuyos principales cambios se analizarán a continuación, plantea una nueva cuestión sobre los principios constitucionales que se verán amenazados por la entrada en vigor de la reforma objeto de este artículo.

El objetivo de este artículo es analizar el contexto político y jurídico de esta reforma, que ha cambiado uno de los aspectos más importantes del país: la educación.

Para ampliar y relacionar estas perspectivas sobre la reforma educativa y sus consecuencias, el artículo se divide en dos partes: la primera presenta un análisis de los orígenes, características e implicaciones políticas de la reforma. La segunda parte es un estudio de los aspectos legales y las implicaciones jurídicas de la reforma educativa en México, dejando una serie de cuestiones a tratar en el futuro sobre las posibles implicaciones en los derechos laborales de los docentes. Concluye con una serie de cuestiones políticas y jurídicas que tendrán respuesta una vez que la reforma haya "aterrizado" en la realidad social, y hace un llamamiento a los estudiosos del tema para que asuman un compromiso social.

La reforma educativa y su dimensión política.

Como se mencionó al principio de este artículo, el sistema educativo mexicano pasó por un proceso de centralización seguido de un periodo de descentralización, interrumpido por un nuevo proceso de descentralización en la educación tras el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República. A continuación se analiza brevemente el proceso por el cual el Estado mexicano retomó su papel decisorio en la educación.

El proceso legal, político y administrativo de centralización de la educación primaria en el país se inició oficialmente con la creación del Ministerio de Educación Nacional por parte de *José Vasconcelos*, quien también fue el primer titular de este ministerio. Esto fue a pesar de que el proyecto de Vasconcelos fue El objetivo de la "federalización de la enseñanza" no era reducir las competencias de los cantones en materia de educación, sino delimitar el ámbito de cada uno de ellos, lo que otorgaba a la Confederación poderes suficientes para crear, organizar y mantener escuelas de todo tipo y clase en toda la República, así como para legislar sobre todas las cuestiones relacionadas con estos centros. Esta competencia otorgaba a los cantones el derecho a legislar en todas las materias no delegadas a la Confederación.²

Las posteriores modificaciones administrativas y laborales realizadas por la administración en estrecha colaboración con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) dieron lugar al surgimiento de un sindicato representado por el magisterio, cuya estructura corporativizada, unificada y centralizada funcionó como instrumento de control político de los partidos políticos del régimen dominante.

A partir de los años 70, el país comenzó a descentralizar la educación, estableciendo Delegaciones del Ministerio de Educación Nacional en todo el país para satisfacer las diversas necesidades administrativas del servicio educativo.

Se ha dado mayor peso a la lógica económica, haciendo de la eficiencia el principio rector de la educación en el país y reforzando así el proceso de descentralización.

Tras la reforma del artículo 3 de la Constitución en 1993, el gobierno federal delegó la responsabilidad de la educación a los estados, y el organismo central se convirtió así en el órgano regulador y supervisor de los proyectos creados a nivel estatal.

La pérdida paulatina del control estatal sobre las cuestiones administrativas y laborales en el sector educativo, como resultado del crecimiento y consolidación del poder político sindical, condujo a un monopolio del poder sobre los maestros en manos de la dirigente del SNTE, *Elba Esther Gordillo*, quien en los años setenta ya se había abierto paso en las estructuras sindicales, que dominaba desde 1988.³

La configuración política del sistema educativo ha reportado enormes beneficios al sector docente, que goza de ventajas laborales muy superiores a las de la mayor parte del sector laboral mexicano.

Sin embargo, los resultados de las elecciones de 2012 marcaron el fin del dominio sindical en la educación, ya que el poder político de los sindicatos parecía haberse desmantelado tras la detención y el juicio de los líderes sindicales y la falta de respuesta de los miembros del SNTE.

Tras ganar las elecciones y el regreso del Partido Revolucionario
Con la llegada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República, la "educación de calidad" parece haberse convertido en un principio fundamental del sistema educativo nacional. Esta reorientación de la educación se refleja en un documento firmado por las principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI, PRD), *el Pacto por México*, que proclama tres objetivos principales para la educación.

1. Mejorar la calidad de la educación básica y obtener mejores resultados en las evaluaciones internacionales.⁴
2. Ampliar el acceso y mejorar la calidad de la enseñanza secundaria superior y universitaria.⁵

3. El Estado mexicano debe recuperar el control del sistema educativo nacional.⁶

Los objetivos de la administración federal son claros y se esperan alcanzar a través de una serie de acciones, entre ellas la creación de un sistema general de gestión e información educativa a través del cual las autoridades federales dispondrán de una plataforma con los datos necesarios para el funcionamiento del sistema educativo, lo que les permitirá profundizar en sus capacidades y adquirir elementos que les permitan recuperar su papel de liderazgo en la educación.

Además, con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)⁷, cuya junta directiva (máximo órgano de gobierno) será elegida de una lista de candidatos propuestos por el presidente, las manos del poder ejecutivo federal se han ampliado, ya que el Instituto es responsable de evaluar la calidad, la eficacia y los resultados del sistema educativo nacional, además de sus otros mandatos educativos fundamentales⁸.

Con la creación del servicio profesional docente, se creará un sistema de concursos de oposición para las plazas docentes nuevas o vacantes, así como para los cargos de director y ejecutivo, y el gobierno federal le quita al INE el control de las plazas, lo que también aumenta el control del presidente, encabezado por Enrique Peña Nieto, en este ámbito.

Estos son algunos de los elementos que nos dan una idea de la dimensión política de la reforma educativa, indicativa de la firme intención del Presidente de la República de recuperar el liderazgo del sistema educativo nacional de forma sensata y bien organizada.

Esto indica el nacimiento de un nuevo proceso que está viviendo la educación en el país, dejando abierta la pregunta de si se trata realmente de una reforma educativa orientada al desarrollo educativo, o si lo que estamos enfrentando es principalmente una reforma laboral y administrativa, parte de una estrategia para ganar (restaurar) el poder político.

Aspectos jurídicos de la reforma educativa en México.

A raíz de las reformas constitucionales del pasado en materia de derechos humanos y del juicio de amparo, las llamadas *garantías constitucionales* han dado paso a los denominados "derechos humanos" (contenidos en los primeros 29 artículos de nuestro Mapa de Derechos Humanos), los cuales, además de los textos constitucionales, están protegidos por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. En cuanto al procedimiento de amparo, esto significa que ahora es posible reclamar el amparo no sólo en casos de violación de la Constitución, sino también en casos de violación de derechos consagrados en tratados internacionales. .⁹

Relacionando lo anterior con la reforma educativa, nos encontramos ante una situación en la que las implicaciones legales de esta reforma entrarán en un proceso de ponderación respecto a los derechos laborales de los trabajadores una vez que entren en vigor todas las reformas secundarias que acompañan a las modificaciones constitucionales en materia educativa.

Frente *al Pacto por México* (y sus problemáticas bases), la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Presidente de la República parece ser un paso firme en la búsqueda de la "excelencia educativa" y constituye la base para una nueva comprensión del sistema educativo nacional. .¹⁰

Tras la aprobación de la reforma constitucional aquí analizada, encontramos que de su contenido se desprenden cuatro aspectos fundamentales: la calidad, la autorregulación, los servicios profesionales docentes y un sistema nacional de evaluación educativa.

La calidad de la educación es uno de los principales objetivos de esta reforma constitucional, ya que los acuerdos pertinentes contenidos en el Pacto por México establecen que se debe *mejorar la calidad de la educación de los mexicanos para hacerlos mejores ciudadanos y productores, y que se debe mejorar la calidad de la educación básica para reflejar mejores resultados en las evaluaciones internacionales*. Mejorar la calidad de la educación no es sencillo ni fácil; es un gran

reto para profesores y alumnos, así como para las autoridades educativas. La inclusión de la educación de calidad en el texto constitucional la convierte en norma legal hasta que la práctica y la realidad confirmen los beneficios alcanzados¹⁰, es decir, no basta con elevar la aspiración de mejorar la calidad de la educación al nivel de la constitución; para que estas disposiciones legales sean efectivas y eficaces, es necesario un compromiso real expresado en acciones por parte de autoridades, docentes y alumnos.

En cuanto a la autogestión, el nuevo texto constitucional permite a los profesores y a los padres participar más eficazmente en la elaboración de los planes de estudio y los programas, que antes era responsabilidad de los funcionarios, que en muchos casos tenían poco conocimiento del proceso educativo.

El punto más controvertido de la actual reforma se refiere a los servicios profesionales de la enseñanza, ya que el nuevo texto constitucional introduce dos novedades: la evaluación obligatoria y las oposiciones. Hasta ahora, la certificación del profesorado era voluntaria, y los profesores que lo deseaban podían hacerlo y recibir salarios más altos. Sin embargo, tras la reforma constitucional en esta materia, la evaluación será obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el sistema educativo.

Esto significa que cualquier persona que desee entrar en el sistema educativo debe ser seleccionada por concurso. Los que deseen ascender a un puesto de dirección o de supervisión deben ganar un concurso adecuado. Lo mismo ocurre con los premios que se concederán durante el proceso de selección.

El punto más delicado es la valoración obligatoria de la permanencia, ya que los derechos laborales de los empleados pueden verse supuestamente vulnerados por la retroactividad de la reforma. Esto incluye el hecho de que los profesores, como se establece claramente en la Ley Federal de Empleados de la Administración Pública, tienen un carácter inamovible¹¹, por lo que no es posible rescindir la relación laboral en caso de un resultado negativo de la evaluación, ya que esto tendría efectos retroactivos sobre la posición inamovible de la que disfrutaba el profesor.

Lo anterior, a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y amparo, abre la puerta a varias preguntas de carácter constitucional: ¿las implicaciones legales de la actual reforma educativa afectan los derechos humanos (laborales) de los maestros? ¿Tendrá esta reforma (tras reformar el derecho derivado) un efecto retroactivo sobre los derechos adquiridos por el profesorado (inamovilidad/estabilidad laboral)? ¿Es el Estado mexicano, y en particular el poder judicial federal, capaz de hacer valer los derechos legalmente garantizados de los educadores? ¿Esta reforma constitucional y sus reformas secundarias violan las disposiciones de los tratados internacionales que México ha firmado?

Además de la cuestión mencionada, surge la pregunta de si esta reforma educativa realmente pretende cumplir con el derecho humano a la educación de calidad contenido en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta pregunta surge de un análisis más profundo del contenido de la reforma porque, por muy profunda que sea, es evidente que se trata (como ya se ha dicho) de una reforma de carácter administrativo-laboral, ya que sus principales cambios se refieren precisamente a esas cuestiones (administrativas-laborales) y no a una apuesta por la mejora de la educación en el país.

Finalmente, como resultado de la reforma al amparo, hay que tomar en cuenta algunos cambios fundamentales, como el hecho de que este instrumento de amparo ahora puede aplicarse no sólo contra violaciones a derechos humanos constitucionalmente protegidos, sino también contra violaciones a derechos protegidos por tratados internacionales; además, en la reforma al amparo vemos que ahora puede aplicarse no sólo para proteger derechos individuales, sino también para proteger derechos colectivos para avanzar en este proceso¹². Por lo anterior, una vez que entre en vigor la legislación secundaria de esta reforma educativa, los estudiosos del derecho tendrán la interesante tarea de ahondar en el ámbito de la filosofía jurídica y ponderar los derechos protegidos por la reforma en cuestión con los derechos laborales de los educadores. Determinar si esta reforma (como lo ha manifestado reiteradamente el titular del Ejecutivo de la Federación) viola los derechos laborales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales

suscritos por el Estado mexicano, porque de no ser así, en casos concretos los tribunales federales tendrán que determinar la constitucionalidad de la reforma educativa a través de los juicios de amparo interpuestos por los ciudadanos afectados.

Conclusión

Tras un análisis general de los aspectos políticos y jurídicos de la actual reforma educativa, más que sacar conclusiones definitivas, este análisis abre la puerta a diferentes cuestiones en estos dos niveles.

Estas preguntas podrán responderse de forma objetiva cuando estos cambios "se afiancen" en la realidad social, es decir, cuando podamos sentir su impacto en las esferas política, social y jurídica.

Desde el punto de vista político, es evidente que uno de los principales objetivos de la reforma educativa es precisamente recuperar el control del sistema educativo nacional, con la clara intención de mejorar la calidad de la educación en México. Sin embargo, hay que mantener los ojos abiertos y dilucidar con detalle si realmente se trata de un deseo sincero de mejorar la educación o si estamos ante el regreso del *presidencialismo mexicano*, una característica dominante del régimen que aparentemente murió en las elecciones de 2000.

En el ámbito jurídico, es igualmente difícil sacar conclusiones y acercarse a los dictámenes antes de introducir estas reformas, que modifican las disposiciones básicas que cambian las condiciones de trabajo de los profesores en el país. En mi opinión, es importante ver si estas enmiendas logran los objetivos establecidos en nuestra Constitución, que están dirigidos a mejorar el nivel de la educación en el país. Cabe señalar que lo anterior debe hacerse sin vulnerar los derechos laborales en el sector docente, es decir, en pleno cumplimiento del derecho humano a la educación de calidad contenido en el artículo 3 de la Constitución, pero al mismo tiempo respetando y aplicando los derechos humanos reconocidos en la

Constitución y en los tratados internacionales suscritos por México (especialmente en materia laboral).

En este sentido, se vuelve a plantear la cuestión de fondo, ya que el incumplimiento de una o ambas condiciones abre la posibilidad de que los ciudadanos (sean educadores o maestros) exijan el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y de los tratados internacionales, que constituyen obligaciones del Estado mexicano y derechos de los gobernados, a través de instrumentos jurídicos como el juicio de amparo.

Otra cuestión jurídica que debe abordarse en el futuro se refiere a la capacidad del Estado para hacer cumplir los derechos mencionados (en materia de educación y trabajo), ya que con el reciente descubrimiento de los derechos humanos y su creciente internacionalización, el Estado tiene ahora responsabilidades y obligaciones no sólo con sus ciudadanos a nivel nacional, sino también con la comunidad internacional.

Por último, cabe señalar que las cuestiones políticas y jurídicas analizadas en este documento en relación con la reforma no están aisladas entre sí ni de la dimensión social, ya que la educación es un elemento importante para abordar la crisis social e institucional que vive nuestro país. Por ello, quienes nos interesamos por la política y quienes estudiamos el derecho no debemos perder de vista que el análisis de estas dos dimensiones debe ir acompañado de un fuerte compromiso social que nos permita determinar objetivamente si se han alcanzado los objetivos propuestos que justifican la reforma y entonces aplaudir, apoyar y fortalecer este nuevo proyecto; pero al mismo tiempo, si estos objetivos están lejos de alcanzarse, debemos tratar de identificar los puntos débiles y (a través de diferentes canales) exigir los cambios necesarios para que podamos ver el logro de lo propuesto