

## EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL: GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO (1917-2017)

Aurora LOYO BRAMBILA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Gobernabilidad y gobernanza*. III. *La gestión del conflicto y la búsqueda de esquemas alternativos (1977-1992)*. IV. *Soluciones inestables y nuevos desafíos (1992-2012)*. V. *El artículo 3o.: en el epicentro del conflicto (2012-2016)*. VI. *La finalidad de la reforma*. VII. *La rectoría del Estado*. VIII. *El meollo de la reforma constitucional*. IX. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En 2017 celebraremos el centenario de la Constitución, uno de cuyos preceptos emblemáticos es el artículo 3o. que norma la educación. El objetivo de este ensayo consiste en ofrecer una visión, al mismo tiempo sintética y analítica, que vincula el precepto constitucional y sus más importantes reformas a los cambios que ha experimentado el sistema educativo. Para tal efecto, se adopta un enfoque sociológico macro y se hace uso de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Se identifican los conflictos suscitados en torno a la orientación de la educación pública. Sus resultados van moldeando un tipo de gobernabilidad fuertemente marcada por el corporativismo del sistema político. La liberalización política de los años ochenta da lugar a la participación de otros actores sociales, al tiempo que se redefinen las responsabilidades gubernamentales mediante un proceso de descentralización. Tales cambios posibilitan pensar en términos de una incipiente gobernanza, sin que se establezca aún un nuevo esquema de gobernabilidad que proporcione estabilidad al sistema.

La última reforma al artículo 3o. constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013. Interesa presentar con cierto detalle las

---

\* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

AURORA LOYO BRAMBILA

condiciones que dieron lugar a la iniciativa de reforma, presentada por el presidente Enrique Peña Nieto a escasos diez días de haber tomado posesión de su cargo. Este cambio constitucional fue el centro de lo que ha sido denominado “la reforma educativa”. Tanto sus antecedentes inmediatos como algunas de sus repercusiones más importantes se abordan con cierto detenimiento. La prueba de fuego de esta reforma consistirá en la consistencia que muestre para orientar y dar cauce a los desarrollos necesariamente conflictivos de un sistema educativo en el que se dirimen visiones e intereses de una multiplicidad de actores involucrados. Es prematuro pronunciarse al respecto. Sin embargo, en la parte final de este ensayo presento algunas reflexiones que puedan resultar de interés para un debate que apenas comienza.

## II. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

No existe un acuerdo suficiente respecto a la definición de estos dos conceptos. En América Latina el debate ha sido intenso. El concepto de gobernabilidad ha sido empleado primeramente de una forma restrictiva, en la que todo desemboca en el grado de “eficacia gubernamental” y en la capacidad para mantener bajo control las demandas sociales; desde otra perspectiva más amplia se incluyen en la gobernabilidad, esquemas de concertación entre actores políticos estratégicos y, por tanto, se considera clave el binomio eficacia-legitimidad.

Por su parte, el concepto de gobernanza, con una historia más reciente, se emplea principalmente en el análisis de gestión y políticas públicas sectoriales. La “gobernanza moderna” implica la cooperación directa de actores públicos y privados e incluye formas de auto-regulación que pueden consistir en arreglos neo-corporativos. Concebida de esta manera, requiere de condiciones mínimas que encuentran condiciones de posibilidad en un Estado y una sociedad civil con un grado aceptable de fortaleza.

De lo anterior se infiere que gobernabilidad y gobernanza pueden ser utilizados de manera fructífera en el ámbito educativo para subrayar dimensiones que, si bien se encuentran relacionadas, son susceptibles de un tratamiento diferenciado. La pertinencia del concepto de gobernabilidad es evidente para el análisis de procesos políticos en el sector educativo y se centra en la acción del Estado y de aquellos actores políticos con capacidad institucional preponderante en el campo. La gobernanza, por su parte, ilumina la participación de una gama más amplia de actores sociales, que directa o indirectamente intervienen en la formulación e implementación de las políticas públicas sectoriales.

### 1. *Primera fase (1917-1946)*

De alguna manera, en México toda discusión sobre educación comienza y acaba en el artículo 3o. constitucional. Como antecedente y cargada de gran fuerza

simbólica, la Constitución liberal de 1857, en su artículo 3o. estableció la educación laica en las escuelas públicas, marcando con ello un hito en el accidentado proceso hacia la secularización de la sociedad mexicana. La inestabilidad política de la Guerra de Reforma y, más tarde, durante el Porfiriato, la conciliación con la Iglesia, obstaculizarían severamente el impulso liberal en el terreno educativo. No es sino en 1916, a seis años de iniciada la Revolución y merced a un debate inédito, que el Constituyente de Querétaro acuerda un nuevo texto del artículo 3o. Éste será el que proporcione el anclaje ideológico e institucional del moderno sistema educativo de México.

El presidente Venustiano Carranza había presentado un proyecto moderado. Su principal innovación consistía en incluir el concepto de gratuidad de la educación en las escuelas públicas. El debate fue álgido y terminó por prevalecer un proyecto alternativo que se impuso merced a la fuerza de sus argumentos y al ímpetu revolucionario que aún latía en ese momento. Se trató de un proyecto radical, impulsado por un grupo de liberales de orientación jacobina. El sentido profundo del texto, aprobado por 99 votos contra 58 consistió, y cito al diputado Romero, en que “cierra las puertas que los ilustres constituyentes de 1857 dejaron de par en par abiertas a la reacción y a las hordas del clero”. De esta manera en el artículo 3o. de la nueva Constitución queda refrendada la obligatoriedad de la educación elemental, establecida en 1857, pero se adiciona la gratuidad del servicio en las escuelas públicas y se proporciona una amplitud y una profundidad insospechada a la laicidad. El precepto aprobado por el Constituyente establece que la educación ha de ser laica, pero ya no únicamente en los establecimientos públicos, sino también en los privados. Además, prohíbe expresamente que las corporaciones religiosas o ministros del culto establezcan o dirijan planteles educativos y exige que las escuelas particulares se sujeten a una estricta vigilancia oficial.

En 1926 el Episcopado y diversas organizaciones católicas emprenden una campaña para reformar los preceptos contrarios a sus intereses. No puede evitarse el levantamiento armado de campesinos y clases medias de algunos estados —principalmente Guanajuato, Jalisco, Aguascalientes, Colima, Michoacán y Zacatecas— oponiéndose a acatar las prohibiciones y limitantes a la educación religiosa y a la actividad de los sacerdotes. El gobierno negocia una tregua que resulta efímera y entre 1927 y 1929 se desata la violencia tanto de grupos insurrectos como del ejército federal, en un conflicto que se conoce como “Cristiada”. Finalmente, en 1932, tiene lugar otra negociación en la que participa la alta jerarquía de la Iglesia católica mexicana. El resultado: la legislación no se modifica, pero en los hechos los sucesivos gobiernos no ponen ningún obstáculo a que se imparta educación religiosa en escuelas privadas.

En 1921 se había creado la Secretaría de Educación Pública; pese a los conflictos, la educación y la cultura se habían ido afianzando como importantes campos de legitimación del régimen. A ello contribuyeron de manera decisiva proyectos novedosos como las Misiones Culturales, la Escuela Rural Mexicana y las Escuelas para Hijos de Trabajadores. En el gobierno de Lázaro Cárdenas, con el impulso que proporcionó a la educación popular y la orientación nacionalista que acompa-

AURORA LOYO BRAMBILA

ño a la expropiación petrolera, se fortalecieron las bases políticas e ideológicas de la escuela pública mexicana. Al mismo tiempo, una nueva reforma al artículo 3o. constitucional en 1934 estableció la “educación socialista” abriendo nuevos flancos para un conflicto político e ideológico. Señalemos al vuelo que de nueva cuenta se encienden los ánimos de grupos que se oponen al control y a la orientación que el Estado da a la educación. La educación socialista, nunca definida con suficiente precisión, promueve el cooperativismo sin atender contra la propiedad privada, procura inculcar en los niños sentimientos nacionalistas y aborda con cierta exaltación el pasado prehispánico.

En el primer lustro de los años cuarenta, el impacto de la Segunda Guerra Mundial que conduce a la llamada política de “unidad nacional” permitió el viraje político e ideológico que cristalizaría en una nueva reforma al artículo 3o. constitucional. Esta reforma conservó el laicismo y los controles sobre la educación privada, aunque éstos se modificaron para quedar ligeramente atenuados. Pero lo fundamental consistió en que se eliminó la controvertida “educación socialista” estableciendo en cambio dos criterios. El criterio democrático, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y político de las masas”. Además, se indicaba que la educación había de ser nacional: “sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”.

La otra pieza, que conseguiría introducir gobernabilidad en el sistema educativo, consistió en apaciguar las pugnas entre grupos rivales de maestros. Las pugnas inter-sindicales del magisterio ocasionaban conflictos frecuentes y desde el gobierno de Lázaro Cárdenas se había intentado unificar a las diversas organizaciones magisteriales en un solo sindicato. Esto se consiguió hasta 1943, mediante la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Este sindicato, dentro de una estructura de corte corporativo, quedaría adscrito a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y al Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

En sólo tres décadas y pese a los conflictos arriba reseñados, se había asentado la gobernabilidad del sistema de educación básica. El Estado, en especial el gobierno federal, poseía la rectoría de la orientación educativa. Las escuelas privadas católicas, pese a infringir la ley, no representaban una amenaza real a esa rectoría. Los maestros, agrupados en un sindicato único y nacional, actuaban como una especie de ejército civil, colaborando en las campañas de alfabetización, de salud y, sobre todo, constituían un valioso apoyo al partido del gobierno en las campañas políticas.

## 2. Segunda fase: expansión del sistema y efectos sobre la gobernabilidad (1946-1977)

En los siguientes treinta años se asiste a una expansión notable del sistema educativo, en especial en el nivel de primaria, presionado por las altas tasas de creci-

miento demográfico. La institucionalidad creada durante el periodo anterior sirve de soporte a esta expansión. En 1946 se aprueba el nuevo texto constitucional; es éste el inicio de un ciclo que veremos cerrarse hasta 1977, año en que se pone en marcha el proceso de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública.

Como señal de las tensiones producidas por la acelerada expansión del sistema, comienzan a aflorar demandas difíciles de procesar. La protección que el corporativismo brindaba al SNTE era usufructuada por una capa de dirigentes sindicales que ahogaban cualquier intento de disidencia en el interior de su membresía. Esto, aunado a la baja del poder adquisitivo del sueldo magisterial, provocó brotes aislados de protesta. La más relevante fue una combativa huelga de maestros de preescolar y primaria de la Ciudad de México, que en 1958 exigió aumento de sueldos y democracia sindical, cuestionando por primera vez uno de los pilares del esquema de gobernabilidad vigente. Haciendo uso de varios tipos de control, incluyendo el encarcelamiento de líderes de la protesta, el gobierno y la burocracia sindical oficialista consiguieron desgastar al grupo inconforme agrupado en el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM).

Otro tipo de tensiones provinieron de la necesidad del gobierno de imponer límites a ciertos privilegios que habían sido establecidos con anterioridad. Un ejemplo: Jaime Torres Bodet narra en sus memorias que durante su gestión como secretario de Educación Pública hubo de enfrentarse a maestros iracundos recién egresados de la Escuela Normal, quienes no se contentaban con tener su plaza asegurada al salir de su etapa formativa, sino que exigían quedarse en la capital de la República resistiéndose a cumplir el servicio en localidades apartadas. A pesar de éstos y otros conflictos menores, la educación siguió siendo una fuente incesante de legitimación del régimen, que en 1960 celebró con bombo y platillo el cincuentenario de la Revolución mexicana. El secretario Torres Bodet logró que se creara la Comisión del Libro de Texto Gratuito, mediante la cual se dotó a todos los alumnos de primaria de una herramienta valiosísima: libros de texto gratuitos que cada comienzo del año escolar serían y son distribuidos en las escuelas primarias de todo el país.

Años más tarde, el sacudimiento de las bases sobre las que operaba el sistema educativo provino de un grupo reformista recién llegado a la administración pública. La planeación era entonces el credo de la alta burocracia; en 1977 el presidente José López Portillo nombra para la Secretaría de Educación Pública a Fernando Solana, experto administrador, dispuesto a afrontar los riesgos de emprender una muy necesaria reforma de la dependencia. Era evidente que la SEP no tenía ya la capacidad de realizar desde la Ciudad de México una gestión eficiente de un sistema que había crecido exponencialmente. Para afrontar este reto, el secretario pone en marcha la llamada “desconcentración” que asigna a las representaciones de la SEP en los estados, funciones operativas importantes. Esa política constituye un desafío al poder de los dirigentes del SNTE que en algunos estados de la República se habían adueñado del manejo local de los recursos educativos. En suma, a partir de un diagnóstico previo, la nueva gestión toma medidas para revertir procesos que minaban desde adentro la eficacia del sistema.

AURORA LOYO BRAMBILA

### III. LA GESTIÓN DEL CONFLICTO Y LA BÚSQUEDA DE ESQUEMAS ALTERNATIVOS (1977-1992)

Entre 1977 y 1992 corren quince años difíciles para México, mediados por varias crisis económicas. El inicio de la política de desconcentración del aparato educativo se da en 1977. De manera indirecta, la desconcentración incentivó a los movimientos magisteriales de izquierda que se oponían a la dirigencia oficialista del sindicato nacional. La llamada “apertura democrática” y posteriormente la “reforma política” dieron el espacio necesario para la sobrevivencia de estos movimientos que en otras condiciones hubieran sido aplastados. En 1982, en medio de una crisis económica de grandes dimensiones, el nuevo gobierno encabezado por Miguel de la Madrid abre al país a los mercados internacionales y en el plano político-ideológico atenúa la retórica en torno a la Revolución mexicana y al nacionalismo. Aun cuando se mantiene el acuerdo corporativo con el SNTE, crecen día con día las tensiones entre la élite tecnocrática liberal que ocupa puestos clave en el gobierno federal y un sindicato corporativo con un discurso y prácticas que son percibidas como anacrónicas. En 1989, al inicio de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se verifica el desplazamiento del grupo hegemónico del SNTE, siendo sustituido por una dirigencia afín al nuevo proyecto modernizador del gobierno. En 1992, después de un complejo proceso de concertación, se realizan cambios jurídicos y políticos sustantivos en el sistema educativo mexicano.

La concertación es una de las más poderosas herramientas que tiene la gobernabilidad. El grupo encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari la utiliza para intentar acoplar el sistema educativo al proyecto político-económico que se intenta imponer. Bajo el lema de “modernización educativa” realiza una operación política tendiente a este objetivo. El tema de mayor envergadura es la descentralización que, como sucedió en 1977, llevaba implícito un proyecto de acotar el poder sindical sin prescindir de él.

Arribar a un esquema de descentralización educativa no fue una tarea sencilla. El documento que signó la concertación política entre los actores estratégicos, denominado Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, reiteró como propósito central el mejoramiento de la calidad educativa. En el Acuerdo los firmantes fueron el Poder Ejecutivo Federal, los gobernadores y la dirigencia nacional del sindicato. En su parte medular comprendió tres aspectos: una nueva distribución de responsabilidades entre los tres niveles, la participación social y un nuevo sistema de estímulos para los maestros, denominado Carrera Magisterial.

Los cambios a nivel constitucional se dieron en dos etapas: la primera reforma al artículo 3o. tuvo como objetivo suprimir la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de culto para participar en planteles de educación básica privados. De manera simultánea se introdujeron modificaciones en los artículos 5, 24 y 30 de la Constitución, tocantes a la relación Estado-iglesias. La segunda modificación al artículo 3o. consistió en levantar las restricciones a los particulares en la prestación del servicio educativo, así como la ampliación de la obligatoriedad al nivel de secundaria.

#### EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL: GOVERNABILIDAD Y GOBERNANZA...

En términos de gobernabilidad, al tiempo que se confirmaba y se ampliaba la capacidad de dirección del Estado, concentrada en la iniciativa y las atribuciones normativas del Ejecutivo Federal —Presidencia y SEP— se asignaban nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales. Las reformas, adaptándose a una cierta liberalización política del régimen, abrían las puertas a una mayor participación en el ámbito educativo a otros actores, especialmente a la Iglesia católica, pero también a los empresarios y a asociaciones de padres de familia. En síntesis, la liberalización en marcha creó condiciones mínimas para una incipiente gobernanza del sistema educativo, al aflojar el dominio corporativo del SNTE, y al ampliar los márgenes de acción de los actores locales y privados.

La calidad educativa se insertaba en el discurso de la “modernización educativa”, en consonancia con orientaciones de organismos internacionales, en especial del Banco Mundial. La gobernabilidad del sistema educativo parecía capaz de adaptarse con éxito a las nuevas condiciones nacionales e internacionales al tiempo que se vislumbraba su reforzamiento mediante formas modernas de gobernanza. Pese a ello, los márgenes para el eventual desarrollo de la gobernanza continuaron siendo estrechos, al mantenerse vigente el acuerdo político de base: el existente entre el Presidente de la República y la dirigencia nacional del SNTE. Muy pronto la gobernabilidad enfrentaría nuevos retos.

#### IV. SOLUCIONES INESTABLES Y NUEVOS DESAFÍOS (1992-2012)

El impacto de las necesidades provenientes del sistema político sobre el ámbito de la educación se vuelve más evidente en este periodo. En especial, se aprecia que, una vez instalada la competencia electoral, aumenta el valor que el apoyo del magisterio organizado, canalizado a través del SNTE, representaba para los partidos contendientes. Esto, aunado al pragmatismo de la dirigencia sindical, provoca alianzas bizarras e impredecibilidad.

La gobernabilidad, tutelada casi en exclusiva por el gobierno federal y el sindicato, se erosionó visiblemente. El gobierno federal transfirió cuantiosos recursos a las entidades para la operación del sistema educativo perdiendo el control sobre éstos. Por su parte, la dirigencia nacional del sindicato transgredió todo límite y obtuvo para sí el control del subsistema de educación básica en 2006-2012.

La alianza Estado-sindicato, que había contado con un sustento político-ideológico fuerte fue sustituida por un conjunto inestable de arreglos políticos a nivel federal y en cada uno de los estados. En estas alianzas, los intereses personales y de grupos se manifestaron crudamente y, por tanto, empezaron a aparecer ante la sociedad como ilegítimos. En 2006, durante el gobierno de Felipe Calderón del Partido Acción Nacional, el poder del sindicato parece llegar a su clímax; un familiar cercano de la dirigente sindical ocupó la Subsecretaría de Educación Básica.



AURORA LOYO BRAMBILA

Los parámetros dentro de los cuales operaba la educación ya no eran únicamente nacionales. La entrada de México a la OCDE y posteriormente su participación en las pruebas PISA abrieron la caja de Pandora al exhibir los muy bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes mexicanos. La manera en la que esos resultados fueron retomados por los medios de comunicación y por los formadores de opinión contribuyó decisivamente a la imagen del fracaso de la escuela y de los maestros y a poner en la mira los privilegios del sindicato.

En esas condiciones y en especial durante los doce años de gobiernos del Partido Acción Nacional, se multiplicaron las organizaciones de la sociedad civil que buscaban incidir en la educación. Entre ellas destacó la organización Mexicanos Primero, de clara tendencia empresarial, en cuyo patronato aparecen algunos de los hombres más ricos de México. En 2012 las tensiones subyacentes del sistema se expresaban con claridad:

1. Una autoridad educativa capturada por el sindicato.
2. Grupos empresariales que cuestionaban duramente al sistema escolar, a los maestros, a su sindicato y, por tanto, indirectamente al esquema de gobernabilidad vigente, basado en la alianza Presidencia-SNTE.
3. Maestros de tendencia izquierdista agrupados en la llamada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación que utilizaban la movilización como su principal arma de presión.
4. Gobiernos estatales realizando sus propias negociaciones políticas y sellando arreglos contrarios a las políticas impulsadas desde la SEP.

Por todo lo anterior, aun cuando formalmente desde 1992 estaban dadas las condiciones para una mayor participación de otros actores sociales ésta continuó siendo marginal. En 2012 la gobernabilidad del sistema educativo se había erosionado notablemente sin que se perfilaran avances tendientes a instaurar un esquema alternativo que, introduciendo una incipiente gobernanza en el sistema, le proporcionara la necesaria estabilidad.

## V. EL ARTÍCULO 3o.: EN EL EPICENTRO DEL CONFLICTO (2012-2016)

El último cambio importante del artículo 3o. es muy reciente. Sin las ventajas que proporciona la perspectiva histórica buscamos ahondar en elementos de contexto que den sustento a nuestra interpretación. En las reformas importantes al precepto constitucional que norma la educación nacional se pueden identificar orientaciones vinculadas estrechamente a un proyecto político.

Cada reforma ha tenido su especificidad y representa una respuesta, a veces anticipada, a veces en retraso, a exigencias que van más allá del ámbito propiamente educativo. En este sentido resulta pertinente tratar de responder a dos cuestiones



interrelacionadas: la finalidad de la reforma constitucional y sus interconexiones con el proyecto social y político que enarbolan los reformadores.

## VI. LA FINALIDAD DE LA REFORMA

Los cambios sustantivos en temas especialmente sensibles como es la educación pueden intentarse por diversas vías, pero requieren de un delicado trabajo político por parte del grupo reformador. En este caso se optó por intentar una modificación constitucional. El proceso legislativo fue rápido y eficaz. Se había partido de dos supuestos que resultaron válidos: que el cambio constitucional era necesario y representaba en ese momento la vía más rápida y eficaz para lograr los objetivos que se habían establecido; y que existían las condiciones de posibilidad para lograr su aprobación.

No hubo lugar para la duda. Enrique Peña Nieto, a pocas horas de tomar posesión como Presidente de la República el 1o. de diciembre de 2012 afirmó:

Ha llegado el momento de la Reforma Educativa. Enviaré al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el artículo 3o. Constitucional y, en su momento, la subsecuente reforma a la Ley General de Educación. Con esta reforma educativa se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente.

Habrán reglas claras y precisas, para que todo aquél que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral. Adicionalmente a la reforma, he instruido al secretario de Educación Pública solicitar al INEGI la realización de un censo de escuelas, maestros y alumnos.

La apuesta por el cambio constitucional tenía su sustento en un acuerdo político que se haría público dos días después: el llamado Pacto por México entre los tres grandes partidos políticos: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El documento signado contiene entre sus temas el de “Educación de calidad y con equidad” y se establece el compromiso de impulsar una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos iniciales y complementarios entre sí: aumentar la calidad de la educación básica, aumentar la matrícula y mejorar la calidad de los sistemas de educación media superior y superior y que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional manteniendo el principio de laicidad. Para conseguir estos objetivos el Pacto estableció seis acciones:

1. Sistema de información y gestión educativa a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos.
2. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
3. Autonomía de gestión de las escuelas.
4. Escuelas de Tiempo Completo.

AURORA LOYO BRAMBILA

5. Computadoras portátiles con conectividad.
6. Crear el Servicio Profesional Docente.

La importancia de estas “acciones” era claramente desigual. La creación de un servicio profesional docente anclado a un sistema nacional de evaluación educativa era la apuesta más importante, dado que afectaría la manera en que estaba estructurado el sistema educativo en sus niveles básicos. Era un adelanto de los temas que incluiría la iniciativa de reforma al artículo 3o.

La finalidad de la reforma delineada implicaba cambiar la condición de los docentes que hasta entonces formaban parte de un grupo más amplio, el de “trabajadores al servicio del Estado” acercándolos al perfil de un profesional *sui generis* con opciones individualizadas vinculadas al mérito, pero sometido a un disciplinamiento homogeneizante por parte de la autoridad estatal. Al mismo tiempo que se trastocaba el estatus jurídico de los docentes se reducía el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación al acotar su campo de acción al ámbito propiamente laboral. Fue, pues, la conjunción del cambio de estatus del magisterio y el correspondiente debilitamiento político de su representación sindical, lo que configuró el meollo de la reforma constitucional.

## VII. LA RECTORÍA DEL ESTADO

El Pacto por México estableció como uno de sus tres objetivos en materia educativa la recuperación de la rectoría del Estado. No fueron las dirigencias de los partidos políticos firmantes del Pacto los que formularon inicialmente este objetivo sino que provino del campo de las organizaciones de la sociedad civil. Para documentar esta afirmación podemos revisar, entre otros, la crónica de la Primera Cumbre Ciudadana para construir un México Pacífico y Justo, reunión de organismos civiles que tuvo lugar en la Ciudad de México en mayo de 2012. Esta iniciativa fue la expresión de un activismo ciudadano en ascenso, que en ese momento buscaba incidir sobre los temas de agenda de la siguiente administración. La propuesta en materia de educación con calidad se centró en modificar el marco regulatorio “para que el Estado recuperara la rectoría de la educación” y las plazas del magisterio no fueran controladas por el SNTE. Estos puntos provenían de la Coalición Ciudadana por la Educación. También se incluyeron propuestas de Mexicanos Primero como fue la solicitud de que se elaborara un censo nacional de maestros que funcionara bajo criterios de transparencia.

La “recuperación de la rectoría del Estado”, se ve con claridad, hacía referencia al poder sindical y asumía de manera implícita que este poder había ido despojando paulatinamente al Estado de su función como autoridad educativa. En realidad se estaba más bien ante el resultado acumulado de décadas de funcionamiento de un modelo corporativo y de prácticas clientelistas que se dieron en el marco de un constante intercambio político sindicato-gobierno. Ciertamente el sindicato había

ido ganando terreno suplementario, a medida en que hacía valer su capacidad organizativa y su apoyo en los procesos electorales. No obstante, su poder distaba de ser autónomo y nunca poseyó la rectoría de la educación, aunque sí consiguió la suficiente fuerza y la capacidad de veto que lo convirtió en corresponsable de las serias deficiencias del sistema educativo.

El sindicato regía o gozaba de una influencia decisoria en puntos cruciales de la trayectoria del docente, desde la formación inicial en las normales, los mecanismos de ingreso y promoción, así como en cambios de adscripción y comisiones, para no citar sino las más importantes. En la medida en que el ejercicio de estas funciones se asentaba en cierto sustento jurídico, también jurídica tendría que ser la forma de modificarlo. Vale la pena recordar que hasta entonces el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 1946, no había sido derogado. Inicialmente la totalidad de las normas contenidas en este documento se encontraban alineadas al Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado que posteriormente se incorporó con modificaciones, al apartado B del artículo 123 constitucional. Los derechos laborales de los maestros estaban tutelados, dentro de un esquema de tintes corporativos, por un sindicato único y de afiliación obligatoria. El Reglamento que estamos examinando estableció en su párrafo introductorio:

Manuel Ávila Camacho. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.  
A sus habitantes.  
Sabed:

...que en uso de las facultades que le confiere ...la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en atención a que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 del Estatuto aludido (Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado), se ha tomado en cuenta la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que es la agrupación gremial legalmente reconocida; el que manifestó su aceptación completa respecto al proyecto que fue sometido a la consideración de este Ejecutivo a mi cargo, he tenido a bien expedir el siguiente reglamento...

Mediante este ordenamiento quedó establecido que en la SEP existían tres grandes grupos de trabajadores de base: docentes, técnicos y administrativos y que la mayor parte del articulado se refiere al conjunto formado por esos tres grupos. A los maestros se les denomina “trabajadores docentes” Solamente podemos encontrar breves señalamientos referidos de manera específica a ellos. Incluso los requisitos para formar parte de la Secretaría (artículo 12) son comunes a los tres tipos de trabajadores. En la fracción VII se menciona el “tener conocimientos necesarios para el desempeño del cargo a juicio del jefe de la dependencia donde exista la vacante, o sujetarse al concurso o pruebas de competencia que fije la Secretaría. En el caso del empleo técnico, acreditar la posesión de un título profesional registrado”. Nótese que para los trabajadores docentes no se estableció como requerimiento el título. Era muy limitada la proporción de maestras y maestros titulados y el sistema escolar en expansión no habría podido funcionar con tan escaso personal.

AURORA LOYO BRAMBILA

En las siguientes décadas el número de escuelas, de maestros y, por ende, de miembros del SNTE creció a ritmo acelerado. El SNTE se encargó de hacer valer el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de la SEP de 1946 para defender, no siempre de manera justificada ni legal, lo que consideró los derechos de sus agremiados. Cabe subrayar que esta gestión recurría habitualmente a prácticas informales propias del clientelismo y no exentas de corrupción. No obstante, hemos de considerar que, pese a ello, fueron caminos considerados como normales y seguros por los maestros dado que contaban con la anuencia de la autoridad educativa. Dentro de este esquema, los “trabajadores docentes” gozaron de una envidiable estabilidad en el empleo y se vieron beneficiados con la paulatina ampliación de los derechos sociales, que tuvo un empuje significativo con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado el 30 de diciembre de 1959 y que desplazó a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

Este esquema corporativo fue el que posibilitó que el Estado mexicano lograra mejorar las tasas de cobertura de la educación primaria a pesar del explosivo crecimiento demográfico. Entre 1940 y 1950 la tasa media de crecimiento demográfico fue de 2.7% y aumentó en los siguientes veinte años a una tasa promedio de 3.2%. En términos absolutos, mientras en 1940 la población de México era de poco menos de 20 millones de habitantes, en 1960 ascendía a 35 millones y solamente una década después se agregaban 12 millones más para sumar 47 millones de habitantes en 1970.

Los maestros, sujetos a controles gremiales y políticos, aportaron su trabajo cotidiano, las más de las veces disciplinado y con bajas remuneraciones económicas. La seguridad en el empleo, un mercado laboral en expansión y los beneficios sociales adscritos a las plazas operaron como factores de estabilización y dieron identidad y certidumbre al grupo. Pero al mismo tiempo el monopolio sindical llevó a los dirigentes a cometer todo tipo de abusos; los controles hicieron que los maestros y la educación perdieran toda capacidad de innovación y el verticalismo permeó la vida gremial y las relaciones en el interior de las escuelas y de las aulas. Fueron costos que difícilmente hubieran podido preverse cuando el presidente Lázaro Cárdenas buscaba conseguir el apaciguamiento de las pugnas políticas entre los maestros a través de su unificación en un sindicato único.

Los conflictos entre la dirigencia del sindicato y la autoridad educativa federal adquirieron visibilidad pública a finales de los años setenta con las políticas de desconcentración que fueron combatidas frontalmente por el SNTE. No obstante, en lo fundamental, la alianza política gobierno-dirigencia sindical se mantuvo vigente y, de manera paradójica, se fortaleció más allá de la alternancia política de 2000.

El SNTE constituyó una maquinaria valiosa para el partido de gobierno, PRI o PAN, durante los procesos electorales y fue una pieza clave en la gobernabilidad del sistema educativo con efectos excluyentes sobre otros actores sociales que reclamaban, cada vez con mayor fuerza, el derecho a una participación más amplia. En suma, en nuestra interpretación no se trató de la pérdida o expropiación de la rectoría de la educación del Estado a favor del sindicato sino de un proceso mucho más complejo. Instancias estatales, políticas y educativas se imbricaron largamente

## EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL: GOVERNABILIDAD Y GOBERNANZA...

con la dirigencia del sindicato siguiendo en un esquema de tipo corporativo y con prácticas clientelares; sus consecuencias terminaron siendo altamente disfuncionales, sobre todo en la medida en que se profundizaba la liberalización económica y política del país, y crecía la exigencia de mejoras en la calidad de la educación.

Para apuntalar esta interpretación es útil recordar aquí que la “modernización educativa” y la “modernización sindical” se establecieron mediante una concertación claramente corporativa durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Con un nuevo liderazgo en el SNTE, el de Elba Esther Gordillo, se pactó una descentralización educativa que operaría a nivel de las entidades federativas y una “normalización” de la vida sindical en las secciones pertenecientes a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). En suma, se realizaron adecuaciones tendientes a mantener la gobernabilidad del subsistema de educación básica, pero sin poner en cuestión el esquema corporativo.

Veinte años después de la concertación que llevó a descentralizar el sub-sistema de educación básica, en 2012 el poder del Comité Ejecutivo del SNTE, y en especial de su Presidenta, Elba Esther Gordillo, transgredía las reglas no escritas que vinculaban a su organización con el Estado y obstaculizaba políticas que eran vistas como indispensables para restaurar la confianza en una posible mejora de la calidad de la educación. Detrás de la fórmula “recuperar la rectoría del Estado en la educación” estaba implícita la exigencia de que otros actores, y no solamente el sindicato, pudieran participar en la orientación de la política educativa.

## VIII. EL MEOLLO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional 2013-2014 marca un punto de inflexión, con consecuencias sobre la gobernabilidad del sistema educativo. El núcleo doctrinario del texto constitucional que data de 1946 se conserva intacto. El concepto que utiliza para engarzar el propósito de la reforma con la parte más emblemática del texto es “la calidad educativa” y la argumentación es como sigue: *a)* para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional resulta imprescindible la calidad educativa; *b)* es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes; *c)* con una evaluación justa y técnicamente sólida será posible conciliar la exigencia de la sociedad por el buen desempeño de los maestros, con la dignificación de la profesión docente. Con estos puntos de partida, la fracción IV de la iniciativa del Ejecutivo Federal, después de precisar los ordenamientos jurídicos que regían el trabajo docente en el marco del apartado B del artículo 123, formula de la siguiente manera la justificación del cambio del marco laboral: “La sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos”.

El proceso legislativo que culminó con el decreto de reforma fue muy breve; la iniciativa con proyecto de decreto del Ejecutivo Federal se presentó ante la Cámara

AURORA LOYO BRAMBILA

de Diputados el 11 de diciembre de 2012 y el Decreto con las reformas y adiciones a los artículos 3o. y 73 de la Constitución fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

En primer lugar se adicionó un párrafo al artículo 3o., que introduce el derecho a la calidad de la educación y la vincula, entre otros elementos, con la “idoneidad de los docentes y los directivos”. Este párrafo tiene la siguiente formulación: “El Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Una segunda mención a la calidad de la educación establece a la letra: “Será de calidad con base al mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. Es de lamentar la pobreza conceptual del artículo 3o. en este punto y resulta difícil de explicar. Considérese que la calidad es uno de los temas más relevantes del discurso educativo contemporáneo y ha merecido un tratamiento amplio y en profundidad en innumerables documentos nacionales e internacionales.

La fracción III reformada es la que modifica de manera radical las condiciones laborales de los docentes y establece:

Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y las condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley...

De esta manera se estableció una sólida base jurídica a la nueva condición laboral de los docentes, separándolos del resto de los trabajadores al servicio del Estado. Todas las disposiciones anteriores, que se generaron desde 1936 con la expedición del Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, quedaban así derogadas. Éste constituía un cambio muy necesario dado que no es posible implementar mejoras importantes en el servicio educativo sin que exista un marco normativo adecuado que oriente y reglamente la profesionalización docente. Para completar este propósito habría de expedirse en breve lapso la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Un segundo elemento de la pinza con que la reforma buscó sentar las bases de una nueva gobernabilidad del sistema de educación en sus ciclos obligatorios fue el establecimiento de la evaluación. En la iniciativa de reforma se advierte el decidido propósito de encontrar una formulación suficientemente específica y clara que impidiera que en la legislación secundaria se pudiera contravenir... De ahí que el espléndido texto del artículo 3o. hasta entonces vigente, se viera adocenado por un inciso IX referente al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, encargado de



EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL: GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA...

coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa al que se le otorgaba la condición de “organismo público autónomo, con personalidad y patrimonio propio”.

Resulta interesante hacer notar que en el inciso IX se omite definir el “Sistema Nacional de Evaluación Educativa” cuya creación se establece. En cambio, esta adición se refiere casi en su totalidad a delinear el nuevo INEE. En primer lugar su misión, que consistirá en “evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”. No sólo eso, sino que, en una extensión que se acerca a la mitad del tamaño del decreto de reforma, se detallan las funciones del Instituto, así como la composición y forma de selección de los miembros de su Junta de Gobierno. A lo anterior se agregan varios transitorios, el Segundo, mediante el cual se establece la renovación escalonada de los integrantes de la Junta de Gobierno y el Tercero que señala un plazo de seis meses para que el Congreso de la Unión expida la Ley del INEE y las reformas a la Ley General de Educación.

Con los fundamentos que hemos examinado y con la adición al artículo 73 constitucional, fracción XXV que faculta al Congreso de la Unión en su parte inicial “para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo tercero de esta Constitución...” quedaba completada la estructura jurídica a nivel constitucional que el grupo encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto y las dirigencias de los tres partidos firmantes del Pacto por México habían concebido.

Como corolario a lo anterior, el 11 de septiembre de 2013, a nueve meses exactos de la presentación de la iniciativa de reforma al artículo 3o. constitucional el día 11 de diciembre del año anterior, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las tres leyes secundarias correspondientes a esa reforma: Ley General de Educación, Ley del Instituto para la Evaluación de la Educación y Ley General del Servicio Profesional Docente.

Este andamiaje jurídico no constituye en *stricto sensu* una reforma educativa. Tanto el discurso gubernamental como el de sus opositores han incurrido en esta inexactitud. Una reforma educativa es un proceso que no se agota en la dimensión jurídica, aunque puede, como en este caso, requerir cambios normativos de envergadura. Casi tres años han transcurrido desde que se completaron las leyes secundarias en materia educativa y se mantiene la demanda de la abrogación tanto del artículo 3o. como de las tres leyes secundarias por parte de núcleos de maestros que forman parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). El análisis de este conflicto se encuentra fuera de los objetivos que nos planteamos en este ensayo. No obstante, es pertinente hacer una muy personal valoración de la situación actual en términos de la gobernabilidad y la gobernanza del sistema educativo en sus niveles obligatorios.

Por ahora, y dada la fuerza de movilización y la continuidad de la protesta magisterial, no se puede asegurar que las leyes vigentes, en especial la Ley General del Servicio Profesional Docente permitan una adecuada gobernabilidad del sistema educativo, que requiere de la aceptación y la obediencia, no total, pero sí suficientemente amplia del magisterio. El aspecto que ha producido mayor inconformidad entre los profesores se refiere a las consecuencias que las evaluaciones docentes pue-



AURORA LOYO BRAMBILA

den llegar a tener sobre la estabilidad de su empleo. El desarrollo reciente de los hechos sugiere que mientras el conflicto entre el Estado y la CNTE no tiene visos de amainar, el lugar del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación está asegurado dentro del nuevo esquema de gobernabilidad, aunque, como vimos, ya se encuentra en la esfera laboral. Por último, un asunto que requiere de examen y de respuestas de mediano plazo es el federalismo, ya que la recentralización de la nómina magisterial en manos del gobierno federal pareciera indicar que no existe voluntad de profundizar en la descentralización iniciada en 1992.

En términos de gobernanza, que supone la participación de una pluralidad de actores sociales en el campo de las políticas educativas, se observa un protagonismo nunca antes visto de organizaciones de la sociedad civil, las cuales contribuyeron decisivamente en la creación del ambiente propicio para las reformas al artículo 3o. y las innovaciones introducidas a su reglamentación secundaria. No obstante, la gobernanza moderna implica algo más que esto. Implica una maduración de las formas de participación que impidan tendencias monopólicas de las organizaciones más fuertes y asegure espacios propicios para que padres de familia, asociaciones profesionales de maestros, investigadores educativos, por no citar sino los más importantes, puedan hacer oír su voz. Esta gobernanza tiene como precondiciones un Estado fuerte y una sociedad igualmente fuerte. El camino a recorrer se antoja largo y accidentado.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “El aporte de la política pública y de la nueva gestión a la gobernanza”, en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, Caracas, 2007, pp. 1-7.
- , *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- ARNAUT, Alberto, *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*, México, CIDE, 1996.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Ejecutivo Federal*, 2013. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS-INEE. LXII LEGISLATURA (2015), *Reforma Educativa. Marco Normativo*, 2015. Consultado en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs\\_INEE/Reforma\\_Educativa\\_Marco\\_normativo.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf).
- COOK, M.L., *Organizing Dissent. Unions, the State, and the Democratic Teachers Movement in Mexico*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1996.
- FLORES CRESPO, Pedro y MENDOZA, Dulce Carolina, *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*, México, Universidad Iberoamericana-Guernika, 2012.

- GINDIN, Julian, “Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, 2008, pp. 351-375.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis, *Crónicas de la resistencia magisterial. Cero en Conducta*, México, Delegación Iztapalapa-Para Leer en Libertad, 2012, pp. 281-296.
- INEGI, Estadísticas históricas de México, 2009. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf).
- LARROYO, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*, México, Porrúa, 1964.
- LATAPÍ, Pablo, *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro secretarios*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- LERNER, Victoria, *Historia de la Revolución mexicana (Periodo 1934-1940)*, México, El Colegio de México, 1979.
- LOYO BRAMBILA, Aurora, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era, 1979.
- , *El sistema educativo*, México, Nostra Ediciones, 2010.
- , “Política educativa y actores sociales”, en *Educación*, Colección Los Grandes Problemas de México, t. VII, México, El Colegio de México, 2010.
- (coord.), *Los actores sociales y la educación (1988-1994)*, México, Plaza y Valdés, 1997.
- MENESES MORALES, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México (1911-1934)*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.
- ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- RABY, D., *Educación y revolución social en México (1921-1940)*, México, Secretaría de Educación Pública (SEP-Setentas 141), 1974.
- SCHMITTER, C., “Corporativismo”, en LUNA, Matilde y POZAS, Ricardo (eds.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992.
- , *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, México, 2001.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de Información Legislativa. Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa*, 2013. Consultado en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_HPProcesoLegislativo.php?SID=870f005dd0b33b6c9a20f548f071da5c&Seguimiento=2996490&Asunto=2995449](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HPProcesoLegislativo.php?SID=870f005dd0b33b6c9a20f548f071da5c&Seguimiento=2996490&Asunto=2995449).
- STREET, Susan, *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, México, CIESAS, 1992.

