

Los suscritos **MANUEL BARTLETT DÍAZ, ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, CARLOS MANUEL MERINO CAMPOS, DAVID MONREAL ÁVILA, Y LAYDA SANSORES SAN ROMÁN**, Senadores a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 8 numeral 1 fracción I, del Reglamento del Senado, sometemos a la consideración del Pleno del Senado, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EDUCATIVA A LOS ARTÍCULOS 3, Y 73, FRACCIÓN XXV DE LA CARTA MAGNA, MISMA QUE FUE PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE FEBRERO DE 2013, Y LAS REFORMAS Y LEYES SECUNDARIAS EN LA MATERIA, PUBLICADAS EL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2013 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. El golpe de Estado Constitucional.

¿Podemos sostener que la reforma constitucional y legal educativa de 2013 constituye un golpe de Estado? Desde nuestro punto de vista así es. Los golpes de Estado no solo los realizan los militares, pueden y así ha ocurrido en la Historia, ser realizados por los titulares del poder político legal, por funcionarios públicos, por poderes fácticos, y hasta por los poderes constituidos. Lo que define al golpe de Estado no es quién lo realiza, lo determinante es que el golpe de Estado entraña la instauración de un poder por vías no constitucionales ni democráticas –sin respaldo en la soberanía popular-, con la finalidad de instaurar una nueva legalidad o práctica política contraria a los principios que fundan la Constitución respectiva¹.

El “Pacto por México” es el mecanismo eficiente del golpe, tanto respecto a la reforma educativa como del resto de las reformas estructurales. ¿Por qué? Porque el “Pacto por México” no es la representación del poder constituyente permanente en los términos del artículo 135 de la Constitución. Fue un acuerdo celebrado en secreto, por las cúpulas oligárquicas de los tres partidos que lo signaron, al margen de las instituciones, del electorado, de los militantes y de los simpatizantes de sus partidos. Los dirigentes del Pacto lo respaldaron sin tomar en cuenta a los ciudadanos del país y sin atender la propia ideología de los tres partidos firmantes, y lo impulsaron, no para beneficiar al pueblo mexicano, sino a los intereses de las potencias geopolíticas y a las instituciones y empresas transnacionales que hoy en día controlan el mundo y favorecen al 1% de la población planetaria en contra del 99% restante de la misma.

El dos de diciembre de 2012, de manera sorpresiva, alevosa y ventajosa, el Pacto fue firmado por el gobierno federal y los dirigentes de los siguientes partidos políticos: PRI, PAN y PRD. Se trató de un acuerdo político conformado por 95 compromisos políticos que han sido indebidamente el fundamento – la norma fundamental o norma de reconocimiento- de las principales reformas estructurales a la Constitución y a las leyes secundarias durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, las que favorecen no al pueblo de México sino a la ideología neoliberal, al capital y al poder transnacional.

Políticamente, el “Pacto por México” integró con el gobierno federal a las tres fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PRD, PAN) pero no comprendió al resto de los

¹BARBÉ, Carlos, “Golpe de Estado”, en BOBBIO, Norberto y, MATTEUCCI, Nicola, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1988, pp. 745-749.

partidos. El “Pacto por México” no sumó a las organizaciones sociales ni a las organizaciones empresariales. No existe en él, representación estatal ni municipal. No se incluyó en el Pacto a los pueblos indígenas ni están formalmente en él los poderes fácticos. Fue un acuerdo político poco representativo, débilmente incluyente, que no respetó los derechos de las minorías y la pluralidad existente en el país. Fue elaborado y diseñado de espaldas a la sociedad y, en su implementación, a través del Consejo Rector del Pacto, se repitieron las deficiencias aquí apuntadas.

Las cúpulas de los tres partidos mayoritarios negociaron el Pacto y las militancias de esos partidos estuvieron ausentes. Los temas y el alcance o profundidad de cada uno de ellos, fueron decididos por esas dirigencias y, no se ha justificado aún ante la sociedad, el por qué de esos temas y por qué con ese alcance. No se dio oportunidad para que los discursos alternativos a la hegemonía política –como el de los zapatistas o los miembros del Movimiento Regeneración Nacional (Morena)- expusieran sus preocupaciones, sus temáticas y, la profundidad con que debieran tratarse los asuntos.

Se trató de un Pacto acordado sin luz ni taquígrafos, en la opacidad.

Se ha dicho que el “Pacto por México” equivale a los pactos que produjeron la transición a la democracia en España. Aseveración totalmente falsa. Los acuerdos españoles fueron para convocar a elecciones democráticas y a partir de ahí aprobar una nueva Constitución. Las temáticas del “Pacto por México” fueron disímbolas – contienen políticas públicas, medidas presupuestales, reformas legales y reformas constitucionales- y no tuvieron por objetivo la convocatoria a un congreso constituyente destinado a aprobar una nueva Constitución. Los temas respondieron a los intereses particulares de los dirigentes de los partidos signatarios y a intereses extranjeros, no fueron consecuencia de un diagnóstico previo sobre los grandes problemas nacionales.

Fue un Pacto elaborado sin estudios o análisis sobre lo que demandan y reivindican los ciudadanos.

Jurídicamente, el “Pacto por México” tendió a centralizar decisiones en el Ejecutivo Federal y es poco federalista. Se propusieron así una reforma educativa, un Código Penal Único, un Código de Procedimientos Penales único, un sistema nacional anticorrupción, reformas electorales y políticas centralistas, esquemas nacionales de seguridad pública, entre otras medidas, que han fortalecido a las autoridades federales sobre las locales y las municipales.

Internacionalmente, no existió en el Pacto una definición expresa porque iba en contra de sus signatarios, sobre el papel preponderante de los Estados Unidos en la política económica, comercial y de seguridad de nuestro país. El Pacto se desentendió aparentemente del intervencionismo del FMI o del Banco Mundial en nuestra economía. El Pacto no abordó la relación y la posición que México debe tener respecto a la política de seguridad nacional de los Estados Unidos, país y gobierno que nos considera dentro de su área de influencia. Ni siquiera buscó incorporar a los ciudadanos en la aprobación de los tratados internacionales que derivaran del Pacto para que esas relaciones tuviesen algún tipo de legitimidad democrática.

En economía, el Pacto se inscribió en el canon neoliberal cuando éste modelo está en crisis en el mundo entero. No existió ni un solo renglón en el Pacto que reclame una modificación a este modelo para poner coto a sus consecuencias económicas, sociales y políticas negativas. Se trató de un Pacto neoliberal que representa el pensamiento único hegemónico de carácter mundial. No se apostó en él por un modelo alternativo.

Socialmente, se pretendió en el Pacto satisfacer a los derechos sociales mediante programas pero estos derechos no fueron tratados ni reconocidos como auténticos derechos humanos universales e indisponibles, directamente exigibles ante los

tribunales. Los programas sociales, ya se sabe, son mecanismos de clientelismo político y electoral que no tomaron en serio los derechos de los seres humanos.

“El Pacto por México” representa un hito dentro de la construcción del neoliberalismo jurídico que ha prevalecido en nuestro país desde los años ochenta del siglo pasado y, que se caracteriza, entre otras, por las siguientes notas:

Tergiversación de los principios constitucionales en materia educativa. La Constitución es tergiversada en la reforma educativa, sus principios son alterados, menoscabados, mediatizados, como abordaremos más adelante.

Privatización de la educación. La privatización se manifiesta en el intervencionismo de la OCDE para que fuera aprobada según sus indicaciones.

Desmantelamiento del Estado del Bienestar. Esta característica se expresa en la reducción del contenido de los derechos laborales del magisterio; en la persecución del sector que está compuesto por más de un millón y medio de personas; en las violaciones a los derechos a la protesta de los maestros; en la criminalización del magisterio durante meses y mediante el aparato represivo –policíaco y militar- del Estado; en el empleo de los medios de comunicación electrónica que de manera constante, grave y sistemática desprestigian e injurian a los maestros; en la imposibilidad jurídica para impugnar la reforma constitucional educativa porque el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo lo impide; y, en la violación a todos los procedimientos parlamentarios que condujeron a la aprobación constitucional y legal educativa en 2013.

Subordinación del Estado mexicano a los intereses geoestratégicos del neoliberalismo. La reforma educativa entraña la sustitución definitiva del modelo de desarrollo educativo que se había conformado en México. El nuevo modelo representa la pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba abajo y que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo.

Consideramos desde el punto de vista constitucional, además de las apreciaciones anteriores, que existe un golpe de Estado Constitucional porque se modifican decisiones políticas fundamentales del Constituyente de 1917 –los principios en materia educativa y los derechos adquiridos del magisterio- sin consulta a la sociedad y sin convocar a un Congreso Constituyente originario.

La reforma constitucional educativa altera los sentidos nacionalistas, patrióticos, democráticos, humanistas y críticos de la educación en México, al incorporar el principio de calidad educativa. Este principio no tiene significado único, es polisémico, y, tal como está recogido en los documentos de la OCDE que se citan en esta exposición de motivos y que inspiraron la reforma educativa, tiene más una implicación de medición de la educación a través de evaluaciones estandarizadas a los maestros, que de desarrollo de la dignidad humana o de la optimización de los derechos fundamentales para que los educandos y los maestros posean las herramientas críticas, democráticas y humanistas frente a su entorno social a fin de mejorarlo y transformarlo.

También la reforma modifica las relaciones laborales del gremio magisterial. Parece que ese es su motivo principal. Se quiere con ella, reducir y limitar el entramado de derechos laborales de los maestros. Al menoscabar los derechos laborales de los maestros, y modificar sus condiciones laborales, se están suprimiendo decisiones políticas fundamentales ganadas desde 1917 y en reformas constitucionales y legales posteriores, con el propósito de fragilizar la condición laboral del maestro, a fin de buscar su subordinación frente al aparato disciplinario de la evaluación estandarizada que está a cargo de las nuevas instituciones educativas.

En la teoría constitucional cuando si se modifican las decisiones políticas fundamentales, el cambio de ellas es competencia del pueblo a través de un Constituyente originario, o de una consulta a los ciudadanos, lo que en el caso concreto no ocurrió. Es importante mencionar, como dice Guastini, que una cosa es modificar la Constitución sin alterar su identidad, es decir, los principios supremos que la caracterizan y distinguen de otras Constituciones y, otra es, introducir principios supremos diversos de los de la Constitución precedente, ya que en ningún caso puede la reforma constitucional ser utilizada para modificar los principios supremos de la Constitución existente.²

En la hipótesis en análisis se introdujo el principio de calidad educativa, que en el sentido de la reforma y de los documentos de la OCDE que la orientaron, es ajeno a los principios democráticos, humanistas, patrióticos y críticos de la educación nacional, como también es contraria a las decisiones políticas fundamentales, la alteración de los principios laborales de carácter constitucional del magisterio mexicano, que hasta antes de la reforma constitucional no tenían una vertiente punitiva y sancionadora.

En esta tesitura, Carl Schmitt decía que los órganos de reforma constitucional no son titular o sujeto del Poder Constituyente –son un órgano constituido- ni están comisionados para su ejercicio permanente, por lo que a través de los procedimientos de reforma previstos en las constituciones no es factible dar una nueva Constitución ni trastocar o suprimir una decisión política fundamental³.

En el derecho comparado y en el derecho nacional existen muchos puntos de vista acerca de las limitaciones del poder de revisión de la Constitución, que como órgano constituido no puede alterar los principios básicos de la Constitución o sus decisiones políticas fundamentales. En Estado Unidos, William L. Marbury sostuvo que el poder de reformar la Constitución no incluye el de destruirla y que el término enmienda implica que las adiciones o cambios a la Constitución deben tener por propósito llevar a cabo los fines constitucionales aprobados por el Constituyente originario⁴. En Italia, Constantino Mortati defendió la idea de que el poder de revisión no puede alterar las líneas fundamentales del sistema constitucional⁵. En Colombia, Ramírez Cleves, ha afirmado que el poder revisor o reformador de la Constitución es un poder limitado, ya sea de manera expresa o implícita, por garantías democráticas como los derechos fundamentales que desarrollan, dan base y sentido a la organización constitucional y estructuran el Estado democrático de derecho, pues sostener lo contrario sería deslegitimar el propósito mismo del poder constituyente originario y de la Constitución⁶.

² GUASTINI, Riccardo, “¿Peculiaridades de la interpretación constitucional?”, Estudios de Teoría Constitucional, traducción Miguel Carbonell, México, Fontamara, 2001, p. 203.

³ SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 119-120.

⁴ MARBURY, William L., “The Limitation upon the amending power, Harvard Law Review, n. 33, 1919-1920.

⁵ MORTATI, Constantino, La Constitución en sentido material, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

⁶ RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo, Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2003, pp. 129-130.

Por lo que ve a la doctrina mexicana, José María del Castillo Velasco, diputado constituyente en 1857, indicó que las adiciones y reformas a la Constitución de 1857 no podían nunca limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo ni las consecuencias de ella⁷. Emilio Rabasa, en su clásica obra, “La Constitución y la dictadura”⁸, señaló que el poder reformador no podía destruir la Constitución. Mario de la Cueva en su “Teoría de la Constitución”, precisó que el llamado Constituyente Permanente, es un poder limitado y constituido, un poder que presupone la existencia de la Constitución y del poder constituyente, por lo que el control de la constitucionalidad de sus actos tiene que referirse a la Constitución y al poder constituyente, además de que principios como la igualdad, la libertad, la dignidad, la justicia o la forma federal del Estado son limitaciones al poder constituyente permanente⁹.

Fix Zamudio y Salvador Valencia recuerdan en el Derecho comparado la gran cantidad de Constituciones que establecen cláusulas pétreas o intangibles en sus textos. Además mencionan como el artículo 171 de la Constitución mexicana de 1824 contempló límites sustanciales expresos al poder revisor, indicándose que jamás se podrían reformar los artículos “que establecen la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de los estados” y, como Mariano Otero consideraba que existían principios primordiales y anteriores a la Constitución como la independencia, la forma de gobierno y la división de poderes sobre los que no cabía reforma constitucional alguna y que debían ser declarados permanentes¹⁰.

Jorge Carpizo en su clásica obra “La Constitución Mexicana de 1917”, considera que las decisiones fundamentales no son universales sino que están determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad, son principios que se han logrado a través de luchas y como parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad. Entre las decisiones fundamentales implícitas en la Constitución de 1917, según Carpizo, estarían la soberanía, los derechos humanos, el sistema representativo, la separación Iglesias-Estado, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y, el juicio de amparo, entre otras. Tales decisiones fundamentales por su importancia y su jerarquía sólo al pueblo corresponde reformar y no al poder revisor de la Constitución¹¹.

El maestro Ignacio Burgoa en su obra “Derecho Constitucional Mexicano” hace una importante aportación en nuestro tema. Clasifica a las decisiones políticas fundamentales en políticas, sociales, económicas, religiosas y estrictamente jurídicas. Con referencia a la Constitución de 1917 propone las siguientes decisiones políticas fundamentales: a) políticas, que comprenden las declaraciones respecto de soberanía popular, forma federal de Estado, forma de gobierno republicana y democrática; b) jurídicas que consisten en la limitación del poder público a favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas, institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la

⁷ CASTILLO VELASCO, José María del, Apuntamientos de derecho constitucional mexicano, México, Imprenta del Gobierno, 1871, pp. 350 y ss.

⁸ RABASA, Emilio, La organización política de México. La Constitución y la dictadura, México, 1912.

⁹ DE LA CUEVA, Mario, Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 1982, pp. 126-174.

¹⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor, y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho constitucional mexicano y comparado, México, editorial Porrúa, 1999, pp. 106-108.

¹¹ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1969, p. 158.

Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y en general, sumisión para la actividad de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley; c) sociales que estriban en la consagración de los derechos sociales; d) económicas que se traducen en la propiedad de la nación sobre recursos naturales; e) culturales que se refieren a la educación, las características de la misma – laica, gratuita y obligatoria, humanista, crítica, patriótica, democrática-; y f) religiosas como la separación de las Iglesias y el Estado. Para Burgoa, las decisiones políticas fundamentales no pueden ser eliminadas o reducidas por el poder revisor de la Constitución, dado que esa competencia sólo le corresponde a una Asamblea Constituyente¹².

Autores más recientes, como Carbonell, han aceptado la teoría de los límites implícitos para el poder revisor en la Constitución de 1917. Así propone que toda Constitución incluida la mexicana esté comprometida con valores mínimos, pues sustituir esos principios y valores equivale a poco menos que un golpe de Estado, aunque se haga a través de los mecanismos constitucionales. Cita a Ignacio de Otto que sobre el tema sostenía: “no sería conforme a la Constitución suprimir la democracia misma, ni siquiera utilizando para ello procedimientos democráticos...Si el pueblo tiene un poder al que renuncia no puede tener su fundamento en el poder del pueblo, porque esto significa que no ha habido tal renuncia...”¹³.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, norma que reproduce el vigente artículo 29 constitucional, su artículo 27.2 de manera textual indica: “La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4 (derecho a la vida); 5 (derecho a la integridad personal); 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9 (principios de legalidad y de retroactividad); 12 (libertad de conciencia y religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derechos del niño); 20 (derecho a la nacionalidad), y 23 (derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”. La norma interamericana citada constituye un límite material para las reformas constitucionales de todas las Constituciones de América, en donde los Estados miembros hayan ratificado la Convención. Es decir, ninguno de los Estados que hayan ratificado ese tratado, podrían a través de reformas a la Constitución, alterar, menoscabar o reducir esos derechos fundamentales, pues ni aún en estado de sitio o suspensión de garantías se pueden afectar.

En el México de hoy, en donde a través de la reforma constitucional educativa se restringen, menoscaban o limitan los principios de la educación nacionalista, conviene preguntarse si un sistema constitucional puede destruirse desde su propia constitucionalidad y legalidad (golpe de Estado constitucional). La respuesta empírica es que así fue con esta reforma constitucional educativa que ha alterado sus sentidos constitucionales originarios.

Este fraude a la Constitución pone de manifiesto el enfrentamiento y la confrontación, en determinadas circunstancias como la que hoy vive México, entre la operación de la reforma constitucional, en cuanto actividad amparada por el sistema de constitucionalidad y legalidad, y el orden de valores y principios – entre ellos los referentes a la educación nacional que provienen del Constituyente de Querétaro- en los que descansa el sistema de legitimidad. Por eso, y para evitar un fraude constitucional es necesario que el poder de revisión de la Constitución sea limitado por el sistema de valores y principios constitucionales que el propio ordenamiento jurídico tiene la misión de proteger. No reconocer ningún tipo de fronteras a la acción de reforma constitucional equivale a consagrar y dar por bueno el fraude constitucional. Por el

¹² BURGOA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1979, pp. 323-326.

¹³ CARBONELL, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, México, UNAM, 1998, pp. 264-266.

contrario, reconocer la existencia de límites implícitos materiales en la Constitución supone impedir que la legalidad y constitucionalidad del Estado se emplee como instrumento contra la Constitución y el poder constituyente originario, es decir, contra la soberanía nacional¹⁴.

Se puede maliciosamente sostener que la falta de precisión sobre los principios implícitos en la Constitución mexicana a lo que conduce es a que arbitrariamente se amplíe o se reduzca el número de decisiones políticas fundamentales. A lo que debe contestarse que la ampliación o reducción de límites materiales implícitos en la Constitución depende, como ha señalado Carpizo, de lo que la sociedad mexicana considera como fundamental y básico en su Constitución y, es un hecho evidente y comprobable de la historia nacional, la lucha del magisterio mexicano o, al menos de un sector del mismo por el mantenimiento de los principios de la educación que provienen de 1917. Por lo que no hay duda que los principios constitucionales en materia educativa reconocidos en nuestra ley fundamental antes de la reforma, son límites implícitos materiales al poder de revisión regulado en el artículo 135 de la Constitución.

Como dice Pedro de Vega, en los países de vida democrática débil y con escaso sentimiento constitucional, el orden fundamental está continuamente amenazado y, por ello no tiene por qué causar extrañeza que la institución de la reforma constitucional se contemple con recelo. Esa circunstancia no significa que se paralice la historia y que la Constitución se petrifique, entraña que la alteración, limitación o reducción de las decisiones políticas fundamentales, prohíba a que la soberanía regrese a su titular, para que ésta, por medio de una Asamblea Constituyente determine el mantenimiento o su sustitución de los límites expuestos o implícitos de una Carta Magna¹⁵.

II. La reforma constitucional educativa debe abrogarse porque vulnera el Estado de Derecho, al impedir el sistema jurídico, el control de constitucionalidad a la propia reforma.

Para que exista Estado de Derecho es imprescindible que todas las normas jurídicas que conforman el ordenamiento sean susceptibles de revisión constitucional. En México existe una gran anomalía que contradice la existencia del Estado de Derecho. Según el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente en contra de las reformas constitucionales. De esta suerte, la vía institucional y jurídica de impugnación quedó cancelada y ha obligado al magisterio a movilizarse como lo ha hecho.

Los cambios constitucionales fueron impuestos por una mayoría calificada de carácter formal del Congreso de la Unión y de los Congresos locales, pero no tuvieron ni el respaldo ni el sustento social. La manera atropellada en la que se verificó la reforma constitucional educativa, alterando todos los procedimientos parlamentarios es prueba palpable de que su aprobación fue un asunto exclusivamente de la incumbencia de las élites políticas y económicas de nuestro país y del extranjero. Si la reforma hubiese contado con la legitimidad social y política necesaria se hubiesen elegido por la clase gobernante otros procedimientos de cambio, consecuentes con la naturaleza de las decisiones políticas fundamentales a trastocar o, al menos, con la aprobación ciudadana previa a través de la realización de una consulta popular.

¹⁴ DE VEGA, Pedro, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 294-295.

¹⁵ DE VEGA, Pedro, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, obra citada, p. 296.

El artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales es inconstitucional. Si los gobernados no cuentan con un medio de impugnación en contra de las reformas constitucionales se viola el derecho fundamental al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. En un Estado de Derecho Democrático todos los actos relativos al poder deben ser susceptibles de controles y de límites,¹⁶ y en México no lo son.

III. Las violaciones parlamentarias en el Senado de las reformas constitucionales educativas que las invalidan jurídicamente.

Durante el procedimiento parlamentario en el Senado existieron múltiples violaciones constitucionales, legales y reglamentarias que invalidan la reforma constitucional. Enumero algunas de ellas:

1. Los presidentes de las comisiones del Senado que dictaminaron la reforma, nunca notificaron ni entregaron con anticipación a la sesión vespertina del Pleno de 20 de diciembre de 2012, a los miembros de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Educación y, Estudios Legislativos Segunda del Senado de la República, el dictamen definitivo, el que finalmente se presentó al Pleno en la sesión vespertina de 20 de diciembre de 2012, de la reforma constitucional en materia educativa.
2. Las comisiones unidas del Senado dictaminaron la minuta de la Cámara de Diputados, el día veinte de diciembre de 2012, sobre la reforma constitucional educativa en no más de ocho horas y, sin que mediara de por medio deliberación amplia e informada, sin reparar que se trataba de una reforma constitucional y, que por la importancia del tema, nada menos que una modificación en materia educativa, era necesario y preceptivo para los miembros de las comisiones unidas discutirla e informarse amplia y minuciosamente sobre los pormenores de esa reforma.
3. Los presidentes de las comisiones unidas que he mencionado presentaron al Pleno para su sesión vespertina de 20 de diciembre de 2012 un dictamen que no se discutió ni deliberó públicamente en comisiones unidas.
4. El dictamen sobre la reforma constitucional en materia educativa que apareció en el Pleno en su sesión vespertina de 20 de diciembre de 2012 era diferente al que se entregó a los miembros en comisiones unidas.
5. El dictamen de comisiones unidas de reforma constitucional en materia educativa sufrió modificaciones –el día 20 de diciembre de 2012- que no fueron conocidas por todos los integrantes de las mismas. Se presentó al Pleno del Senado un documento –el dictamen- distinto al que se entregó en comisiones. En particular, no fue parte de las deliberaciones formales de las comisiones unidas, lo referente a la derogación del inciso a) fracción III del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia educativa.
6. No se aceptaron ni deliberaron en las comisiones unidas reservas a los artículos del dictamen con el irregular argumento de que es en el Pleno donde éstas se deben presentar y plantear.
7. Cupularmente los presidentes de las comisiones unidas –el día 20 de diciembre de 2012- decidieron la derogación de ese precepto sin informarles ni notificarles formalmente de ese cambio al resto de los integrantes de las comisiones unidas dictaminadoras.
8. El texto final del dictamen nunca fue repartido el día 20 de diciembre de 2012 –antes de la sesión del Pleno- a la totalidad de los integrantes de las comisiones unidas. El texto del dictamen que conoció el Pleno se conoció por algunos senadores en sus monitores y no en publicación de la Gaceta como determina y ordena el Reglamento del Senado de la República.
9. La discusión en las Comisiones Unidas careció de la publicidad debida y de la consulta amplia a especialistas y a sectores involucrados.
- 10.

¹⁶ SHAPIRO, Ian, El estado de la teoría democrática, Madrid, Marcial Pons, 2005.

11. Lo más grave, se violentó el artículo 6 de la Convención 169 de la OIT, porque nunca se realizó una consulta a los pueblos originarios, cuando la reforma constitucional educativa afecta los derechos de esos pueblos, en particular el concepto de educación indígena.

Lo anterior significa que se infringieron los artículos 6, 40, 51, 61, 72, y 135 de la Constitución.

Además se violentaron las siguientes normas del Reglamento del Senado de la República:

1. El párrafo segundo del artículo 113 del Reglamento del Senado de la República que señala: “En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias”. Las comisiones unidas no analizaron ni debatieron, el día 20 de diciembre de 2012, el proyecto de dictamen de reforma constitucional en materia educativa. En unas cuantas horas lo dieron por aprobado, sin que sepamos bien a bien, en donde se deliberó y discutió.
2. El párrafo primero del artículo 130 fracción XI del Reglamento del Senado de la República que obliga a los Presidentes de las Comisiones a: “Solicitar la publicación en la Gaceta de las convocatorias a las sesiones de la comisión, así como los documentos que deban difundirse en ese medio...”, pues nunca se publicó en la Gaceta del Senado el dictamen de la reforma constitucional en materia educativa que fue aprobado en Comisiones Unidas.
3. El párrafo segundo del artículo 149 del Reglamento del Senado que establece las reglas de discusión entre los integrantes de las comisiones, pues no se discutió, analizó ni deliberó bajo esas reglas el dictamen de reforma constitucional en materia educativa el día 20 de diciembre de 2012.
4. El artículo 186 del Reglamento del Senado de la República que establece que el proyecto de dictamen formulado por la comisión dictaminadora se somete a
5. consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas y, que el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos con veinticuatro horas antes que deba discutirse. En ningún caso se cumplió con ese plazo porque el proyecto de dictamen estuvo escasamente ocho horas en las comisiones unidas y, no se repartió entre sus integrantes al menos con 24 horas de anticipación.
6. Se violentó el párrafo tercero del artículo 193 del Reglamento del Senado de la República porque se discutió en el Pleno, el día 20 de diciembre de 2012, un dictamen que nunca fue publicado en la Gaceta del Senado. Lo anterior lo remarco porque es una costumbre antijurídica del Senado aceptar discutir dictámenes sin que se publiquen en la Gaceta con el argumento de que están a disposición de los legisladores en los monitores de sus escaños.
7. Existió responsabilidad de los Presidentes de las Comisiones que dictaminaron la reforma constitucional educativa al tenor de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 37, fracción IV, del Reglamento del Senado de la República, que indica que la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tiene competencia para conocer de las faltas administrativas en que incurren los senadores y las senadoras. En su caso, el Pleno de la Cámara de Senadores tiene competencia para aplicar las sanciones correspondientes pero la Mesa Directiva del Senado desechó indebida y anticonstitucionalmente nuestras denuncias.

IV. Razones jurídicas y pedagógicas para abrogar la reforma educativa.

A. Estudio sobre el párrafo tercero del artículo 3 constitucional reformado.

Dice el párrafo tercero del artículo 3 constitucional reformado que: “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”.

Esa norma reformada violenta el compromiso del Estado mexicano con la obligación que tiene para garantizar el DERECHO a la educación a TODO INDIVIDUO. Tal compromiso fue asumido por México en la *DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS* firmada por nuestro país, publicada el 10 de diciembre de 1948. El artículo 26 de la Declaración Universal señala:

“Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

Además, la norma reformada en el párrafo tercero del artículo 3, violenta los principios que México ha asumido para asegurar la garantía de la educación a todo individuo, en los siguientes instrumentos normativos de la UNESCO:

- *La Declaración y Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia (1995).*
- *La Declaración de la 44a reunión de la Conferencia Internacional de Educación Ginebra, Suiza, octubre de 1994 que fue ratificada por la Conferencia General de la UNESCO en su 28a reunión, París, Francia, noviembre de 1995.*
- *La Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1974).*

Estos instrumentos definen las normas, reafirman los principios fundamentales y les dan sustancia concreta a los compromisos que los Estados Miembros han contraído con respecto al derecho a la educación, pues reconocen que:

La educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar todos los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo.

En este sentido, el párrafo tercero del artículo 3 constitucional reformado, debe abrogarse por los siguientes motivos:

1. Restringe el significado del derecho a la educación refiriéndolo únicamente a la educación obligatoria y no a las diversas modalidades de la educación.
2. Incluye un sentido o significado ambiguo de la educación con el determinativo “de calidad” que posteriormente reduce a 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.

3. La educación es un fenómeno complejo que tiene que ser entendido reconociendo la diferencia conceptual entre lo cualitativo y lo cuantitativo o lo cuantificable. Las
4. transformaciones en un sistema complejo han de ser cualitativas ya que no crecen linealmente y sus efectos son impredecibles e inciertos. ¿Qué significado tiene señalar el *máximo logro de aprendizaje* de los educandos? ¿Qué medida es máximo? (Máximo, según el Diccionario de la Lengua Española implica: “Que tiene o ha alcanzado el mayor valor o grado posible”. ¿Quién determina cuáles aprendizajes implican el máximo logro? En la vida del ser humano el aprendizaje es permanente y siempre va acompañado de “desaprendizaje”).
5. El párrafo hace pensar que el resto de los procesos educativos que garantiza el Estado no tienen “calidad” (término no definido).
6. Por tanto, el párrafo tercero del artículo 3 debe abrogarse pues no corresponde a los compromisos internacionales firmados por México. No es compatible con el carácter universal de la obligación ni con la amplitud de significados que entraña para salvaguardar la dignidad de las personas y no menoscabar sus derechos fundamentales ni con su carácter esencial para ejercitar los demás derechos.

B. Estudio sobre el artículo tercero, fracción II, inciso d), reformado de la Constitución.

La norma reformada dice que:

“d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;”

Al establecer como característica de la educación mexicana que “será de calidad”, se alude a un término ambiguo y polisémico que ni el Secretario de Educación en funciones ha podido precisar en sus significados ni la presidente del INEE. Señalar que tal calidad se logrará *con base en*, lo que se quiere decir, es “*con apoyo o fundamento en*” la “mejora constante” y el “máximo logro académico”, la restricción mencionada en el inciso anterior queda limita aún más el significado de “calidad”.

Para nosotros es obvio que la terminología proviene de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**, organismo que pretende “medir” la “calidad” de la educación con su prueba PISA: **¿Dónde cabe ahí el “constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo a que alude el principio de la fracción II inciso a del artículo 3 constitucional”? ¿Qué cabida tienen los aprendizajes que históricamente han caracterizado a la educación mexicana y que los incisos a, b, y c de esta misma fracción señalan?**

La introducción de los términos de la OCDE¹⁷, no son inocentes. Las directrices de ese organismo se enfocan a la privatización de la educación como lo promueven y están logrando paulatinamente en países como España, Colombia, Suecia y, Chile, entre otros. Argumenta la OCDE que los servicios educativos de los privados son de mejor calidad y ahorran recursos públicos (lo cual no tiene sustento empírico en ningún país que lo haya realizado).

¹⁷Cf. OCDE, *Panorama Educativo 2007*. Véase también la Editorial de *La Jornada* del 29 de septiembre de 2007, donde aparece la Dra. Blanca Heredia, entonces directora en México de la OCDE, que recomienda la privatización de la educación, y que ahora es la coordinadora de filtrar las aportaciones del supuesto Modelo Educativo que plantea la SEP.

Mencionar la “calidad” sin referente semántico resulta unatendencia neoliberal que no debe tener cabida en la Constitución Mexicana, por lo cual su abrogación es indispensable.

Adicionalmente, al considerar como fundamento de la calidad de la educación “*el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos*” se deja de lado lo que en párrafos anteriores señala el propio artículo tercero constitucional :*el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, la mejor convivencia humana; la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*, ya que se apunta no sólo al individuo sin a la relación de éste con su dimensión social.

C. Estudio de la fracción III del artículo 3 constitucional reformada.

La norma reformada dice:

“III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. 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 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. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo”;

Esta fracción comprende dos aspectos:

1. La formulación de los planes y programas de estudio;

Se asigna como función del Ejecutivo Federal y, señala que para formularlos se “**considerará**” la opinión... (el verbo *considerar* tiene en el diccionario RAE tres acepciones que vienen al caso:

- a) *Pensar sobre algo analizándolo con atención.*
- b) *Pensar o crear, basándose en algún dato, que alguien o algo es como se expresa.*
- c) *Dedicar atención a alguien o algo.*

Lo cual no implica necesariamente que se tome en cuenta. Se trata de una visión en la que el criterio central y único es el del Ejecutivo Federal. Dada la intervención de la OCDE en esta materia, también los planes y programas de preescolar, primaria, secundaria y normal quedarán al juicio de ese organismo, como ha sucedido en otros países, particularmente en Chile.

Por otra parte, la responsabilidad educativa de los Estados y Municipios, éstos últimos no son mencionados siquiera, queda totalmente diluida, pues tiene la misma categoría y ponderación que los diversos sectores sociales involucrados en la educación, “los maestros y los padres de familia”.

La OCDE siempre, particularmente a partir de 1980, ha buscado “disminuir el Estado” mediante la entrega a particulares de sus funciones.

2. La situación laboral de los docentes, su ingreso, permanencia y promoción quedarán sujetos a nuevas reglas en las que la experiencia, vocación y dedicación no cuentan. Se establecen barreras de control que se denominan pruebas de idoneidad con las que se establece una relación bi-unívoca entre el individuo y

el empleador. Tal mecanismo destruye el sentido social que tiene la acción magisterial, desata una desgastante competencia y deja de lado las circunstancias vitales históricas del magisterio mexicano.

Este mecanismo de exclusión no ha mostrado que haya una mejora educativa real en ningún lugar donde se ha aplicado. Se trata de realizar las directrices de la OCDE encaminadas a desbaratar el sentido gremial del magisterio que tiene más de dos siglos y medio de vigencia, pero a la vez de manipular al sindicato para jugar con el magisterio. Los concursos de oposición se han dado a lo largo de la historia del país (desde las leyes de 1833), pero éstos no se pueden sustituir por “evidencias” sin observación del desempeño.

En este artículo también se otorgan competencias al legislativo a emitir leyes educativas.

D. Estudio sobre la fracción VIII del artículo 3 reformado.

La norma reformada dice:

“VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, las entidades federativas y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan...”

El sentido **unificador** de la educación en una sociedad plural es absurdo. La pluralidad no es solamente el resultado de la disparidad económica sino de la plural riqueza étnica, cultural y lingüística de la nación. La norma en estudio es un disparate jurídico que contradice los artículos 1, 2, 4, y 5 de la propia Constitución General de la República.

Desde el punto de vista educativo, la única unificación posible estriba en los fines educativos que habrán de ser consensuados e “historizados” en procesos de participación social, teniendo en cuenta los Documentos Internacionales que México ha firmado, particularmente con la OIT, la UNESCO y la OEA en materia de los **pueblos indígenas**.

Con las modificaciones constitucionales de la reforma educativa **se transgredió** el artículo 6 en su inciso 1 del *Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y tribales* firmado y ratificado por México.

“...a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente...”

En una etapa en la que se busca responder a la pluralidad social, cultural, étnica, climática, ambiental, etcétera, incluir en la Constitución el concepto de *unificar la educación* en toda la República entraña quedar fuera de época e impide dar respuestas “idóneas” a las necesidades educativas diversas y plurales del pueblo mexicano.

La función social educativa de la que habla el ordenamiento jurídico se ha extinguido hasta en la centralización del pago a los maestros.

Con la modificación a la fracción VIII del artículo 3 constitucional se *“consagra en la Constitución la penalización”* a quienes se opongan a una determinación impuesta sin consenso, sin tomar seriamente en cuenta a los maestros, ni a la sociedad ni a los Congresos Locales, en contravención al artículo 135 constitucionalmente.

La reforma constitucional educativa es una imposición, producto del Pacto por México y de las recomendaciones de la OCDE.

Con esta modificación se desconoce la dimensión de la labor educativa que históricamente han tenido los maestros. El sentido punitivo de la reforma desecha la función de la escuela pública que consiste fundamentalmente en generar tejido social ante la pluralidad étnica, cultural y lingüística del país.

La Constitución pretende fundamentalmente, según Aristóteles, defender al pueblo de los “desmanes” del poder, no castigarlo.

La ocurrencia de penalizar surge ante la oposición de gran parte de la sociedad y del magisterio por una reforma mal construida, que obedece sólo a los lineamientos privatizadores de la OCDE.

E. Estudio a la fracción IX. Creación del INEE.

Dice la norma en estudio:

“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. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”.

Al INEE, se le asignaron competencias por encima de las competencias de los estados soberanos y por encima de la Secretaría de Educación Pública. Todos los ámbitos de autoridad mencionados deben a partir de la reforma que someter sus propuestas a la autorización de este “súper organismo”.

La OCDE en los documentos emitidos para México insistió –como lo ha hecho con otros gobiernos- en la necesidad de crear un “ente evaluador” para la educación. Vicente Fox no logró que tal organismo fuera creado con carácter constitucional y sólo emitió un Decreto presidencial el 8 de agosto de 2002 al crear el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Esa decisión no satisfizo a la OCDE. Por ello, insistió al actual gobierno para que tal modificación se realizara. Se trata de uno de los elementos esenciales de la reforma constitucional educativa.

Organismos semejantes establecidos por las directrices de la OCDE en otras naciones (España, Brasil, Chile, por ejemplo) han mostrado que **generan duplicidad y conflictos de autoridad, hacen de la evaluación un mecanismo de control magisterial más allá de los derechos laborales, y distorsionan los fines de la educación, reduciendo los procesos educativos a pasar exámenes.**

No existe ninguna evidencia empírica de que las evaluaciones efectuadas por tales organismos hayan mejorado los procesos educativos. De lo que sí hay constancia, es que al proclamar comparativamente que las escuelas “particulares” son mejores que las públicas se extienden en los países los procesos de privatización de la educación. Resulta así que, paulatinamente, la OCDE va haciendo crecer la educación privada aún en países como Suecia.

La creación del INEE, la descripción de cómo se organiza, se define su Consejo, cuáles son sus funciones, y cómo debe ejercer sus competencias en la Constitución, resultan elementos aberrantes jurídicamente. Se convierte el artículo tercero de la Carta Magna en el “*reglamento de una instancia autónoma*”.

Además, el INEE se coloca por encima de los Congresos estatales y rompe el Pacto federal. Se transfiere al INEE la obligación del ESTADO MEXICANO (federación, estados y municipios) de garantizar la educación y los consiguientes servicios: *“Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad”.*

La OCDE asume la pretensión del Banco Mundial de que al privatizar los servicios que debe garantizar el Estado¹⁸, éste se ocupa mejor en la “administración pública” y la gobernanza, en tanto que los particulares ofrecen mejores servicios.

La Universidad de Londres tiene estudios en los que muestra esta tendencia¹⁹. Entre los mecanismos para lograr la privatización educativa se emplea el desprestigio de los servicios que ofrece directamente el Estado. El Banco Mundial, la OCDE, el FMI son claros en sus pretensiones: eliminar paulatinamente la fuerza del Estado, convertir a los seres humanos en meros recursos económicos de producción y consumo, donde el mercado sea la regla y realidad única.

Al modificar el 3 de septiembre de 2013, el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución se define como facultad del Congreso: “establecer el Servicio Profesional docente en términos del Artículo 3º de esta Constitución” y expedirla *Ley General del Servicio Profesional Docente*, con lo que **quedó en manos del INEE todo el personal docente de la educación básica y media superior del país**, pues el INEE:

“...rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.”

De hecho, con la reforma del artículo se transfirieron funciones específicas de la SEP en un “superorganismo” nacional autónomo, el INEE, que tiene entre sus quehaceres “autorizar” decisiones y propuestas no solo del titular de la SEP sino de los titulares educativos estatales. Al parecer, la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir toda la organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo, y judicial). Actualmente, se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado”, tal como lo propone la OCDE.

En la creación del INEE predomina el control social magisterial. Ejemplo de ello son las facultades del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para determinar historias futuras de personas y “medir” su interioridad “idónea” o “no idónea”. También se debe destacar el predominio del aprender instrumental, que deja de lado los valores éticos y humanísticos que consagra la Constitución. La exclusión rampante (mediante pruebas periódicas estandarizadas) muestra una tendencia a la segregación étnica y social. La educación se concibe como mercancía y soslaya el derecho al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano. Con estas reformas, la educación pierde su fuerza como valor personal, comunitario y público.

F. Estudio de la privatización de la educación: El quinto transitorio de la reforma.

¹⁸Cf. biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.htm; Meneses Morales, Ernesto: *Tendencias educativas oficiales en México. 1821-1911*. UIA-CEE. 1998. México, pp. 93-101: (Ver en) lceoemg.cl/contenido/uploads/2015/03/Reglamento-Interno.pdf.

¹⁹Cf. Ball, Stepehn J. y Deborah Youdell: *Privatización encubierta en la educación pública*. Instituto de Educación, Universidad de Londres. Informe preliminar. Julio de 2007.

También la reforma educativa promueve la privatización educativa. Al incluir a los padres y madres de familia como “sector involucrado en la educación”, se buscará desplazar el costo de la educación y el mantenimiento de las escuelas públicas, tal como se desprende del artículo quinto transitorio de la modificación constitucional. La reforma constitucional educativa delega a la comunidad la resolución de los problemas de infraestructura educativa cuando esos asuntos son responsabilidad del Estado mismo.

V. Naturaleza antinacional y anti soberana de las reformas estructurales.

El gobierno de Peña Nieto ha promovido una gran cantidad de reformas constitucionales y legales que se denominan estructurales porque tienen por objetivo modificar las relaciones económicas nacionales que habían sido establecidas en el marco jurídico de nuestro país. Son reformas que en el discurso oficial pretenden el libre mercado, la competencia económica, el combate a los monopolios y, la promoción de la inversión nacional y extranjera, pero que en los hechos persiguen otros objetivos que comprometen la autodeterminación nacional. Se trata de reformas que proponen un modelo económico de nación muy diferente al que fue consagrado en los principios sociales de la Constitución de 1917 y en sus reformas posteriores, mismas que llegaron hasta la primera mitad de la década de los ochenta del siglo XX. La mayor parte de esas modificaciones jurídicas son consecuencia de recomendaciones de los organismos financieros internacionales o, son producto de los acuerdos comerciales o de seguridad de nuestro país con el exterior.

En el actual sexenio deliberadamente se ha impulsado una agenda de transformación compatible con las características jurídicas que el neoliberalismo ha tenido en nuestro país: desmantelamiento del Estado del Bienestar; reducción de los derechos económicos, sociales y culturales en contra de los derechos de los gobernados; saqueo de los recursos naturales en beneficio de las transnacionales y de los poderes geopolíticos; homologación de nuestro sistema jurídico al derecho anglosajón; populismo penal que pretende resolver los problemas de seguridad con medidas puramente represivas; privatización del derecho público; subordinación del ordenamiento nacional al supranacional y a las redes jurídicas del neoliberalismo; democracia electoral de baja intensidad, sin democracia participativa y deliberativa; acuerdos internacionales que no son aprobados por el Senado y mucho menos por los ciudadanos; pérdida de soberanía; apuntalamiento jurídico del modelo económico neoliberal para beneficiar a los poderes fácticos nacionales y transnacionales; integración económica de nuestro país a los Estados Unidos, entre otras notas destacadas.

Si revisamos cada una de las reformas del gobierno en curso, advertimos que poseen rasgos claramente neoliberales, lo que no significa que desde años anteriores, desde la década de los ochenta, no se hayan introducido en nuestro sistema jurídico modificaciones de ese género. Lo que caracteriza las reformas del actual gobierno comparado con las de los otros gobiernos neoliberales de México es la magnitud de los cambios y la brevedad del plazo en el que fueron aprobados. Las explicaciones de por qué se han dado estas reformas en tan corto lapso de tiempo y de manera atropellada –con violación a las decisiones políticas fundamentales, los procedimientos legislativos y parlamentarios- son diversas, una de ellas, desde nuestro punto de vista, muy importante, tiene que ver con el pretendido fundamento de legitimidad política del actual gobierno, que no es interno –no se debe totalmente a los ciudadanos- sino fundamentalmente externo –se debe a los intereses transnacionales-.

VI. Reflexiones adicionales sobre la reforma constitucional educativa.

La reforma implicó la modificación de los artículos 3, y 73 de la Constitución²⁰, posteriormente se reformó la Ley General de Educación y se expidieron dos nuevas leyes: la del Servicio Profesional Docente y la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación²¹. Como todas las reformas estructurales del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, los cambios jurídicos se aprobaron apresuradamente en el Congreso de la Unión y atropellando disposiciones legislativas y parlamentarias.

Las transformaciones jurídicas en la materia se realizaron por indicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las modificaciones tuvieron como objetivo gubernamental y propagandístico la llamada evaluación del sistema educativo nacional para que éste sea de “calidad”. Para ello se creó el nuevo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al que la reforma dotó de autonomía constitucional, además de crearse el Sistema Profesional Docente.

En cuanto a la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, es importante señalar que los órganos constitucionales autónomos en México son organismos que carecen de independencia. Sus titulares son designados por las nomenclaturas de los partidos en el poder legislativo. En el caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, sus cinco titulares son propuestos por ternas del Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los Senadores presentes en el Cámara Alta. El mecanismo de designación augura la lealtad de los titulares al Ejecutivo y a los partidos mayoritarios que los designan. Es decir, se trata de órganos sin legitimidad democrática de origen.

Una característica de los órganos constitucionales autónomos, según el Derecho Comparado²², es su apoliticidad. ¿Es o será apolítico el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación? La respuesta es no: se trata de nombramientos que tienen su origen en la cúpula del ejecutivo y en la voluntad de las nomenclaturas de los partidos mayoritarios. Son nombramientos partidocráticos. La autonomía constitucional del INEE es ilusoria, como ya ocurre con muchos otros supuestos órganos constitucionales “autónomos” que existen en el país porque sus titulares serán correas de transmisión de quien los nombra: el Ejecutivo con la participación de los partidos mayoritarios del Senado.

En todo caso, si en la reforma educativa se quería que el Instituto para la Evaluación Educativa sea constitucionalmente autónomo, ¿por qué no se definió otro método de elección para los titulares del mismo? Por ejemplo:

- 1) Que las diez universidades más importantes del país propongan a cinco expertos cada una y, que los titulares del organismo sean sorteados entre ellos; o,
- 2) Que sean electos por los ciudadanos sin que los interesados realicen campañas ni reciban financiamiento, pero con acceso a los tiempos de radio y televisión para que los aspirantes expongan su plan de trabajo y posteriormente sean electos por los ciudadanos.

Además, el mecanismo de designación de los titulares del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación favorece al Ejecutivo. Si el Senado no designa en 30 días naturales quedan ratificados automáticamente los propuestos por el Ejecutivo; si no se reúne la mayoría de 2/3 partes en el Senado para la designación, el Ejecutivo somete una nueva designación y, si ésta no alcanza la mayoría requerida,

²⁰ La reforma educativa a nivel constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013.

²¹ Estas leyes se publicaron el día 12 de septiembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

²² GARCÍA PELAYO, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, número 1, 1981, p. 12.

el Ejecutivo designa directamente a otra persona. Es decir, se repite *mutatis mutandi* el método de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¿Para qué? Para repartirse en el Senado los cargos entre los partidos mayoritarios por cuotas.

Durante la aprobación de la reforma constitucional, la Cámara de Diputados suprimió de la propuesta del Ejecutivo lo referente a condicionar la permanencia en el servicio docente a los resultados de la evaluación. ¿Para qué entonces una reforma constitucional que establece el servicio profesional docente si en el derecho mexicano ya contamos con los principios de las fracciones VII y VIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución? La argumentación de la reforma no fue precisa sobre este supuesto ni abundó en razones para sostener el cambio. La explicación y justificación sobre el origen de la reforma educativa no fue el “amplio consenso” o “la demanda social”, sino las recomendaciones de la OCDE, la necesidad gubernamental de controlar al magisterio nacional y la promoción de la privatización de la educación pública.

La reforma al artículo tercero constitucional sostiene que la calidad de la educación depende sólo de la profesionalización de los docentes conseguida mediante la presentación de exámenes para el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos de dirección o supervisión y no mediante métodos diversos. El cambio jurídico tampoco toma en cuenta las complejidades contextuales –económicas, sociales, regionales, etcétera- que surgen en la evaluación del desempeño docente ni recoge la necesidad del llamado escalafón horizontal, ya previsto en los orígenes de la carrera magisterial.

En la reforma educativa se adiciona, en el artículo 3 de la Constitución, como función del Ejecutivo Federal la tarea de “llevar a cabo concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan [...] para el ingreso y promoción de los docentes”(tareas que ya realizaba la autoridad educativa nacional). ¿Para qué se necesitaba un Instituto de Evaluación constitucionalmente autónomo si estas funciones ahora asignadas al Ejecutivo correspondían a la Secretaría de Educación Pública? El único motivo de la transformación jurídica es atender las directrices de la OCDE plasmadas en el documento titulado: “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México”²³, publicado en septiembre de 2011, en el que proponía la creación de un organismo autónomo de evaluación.

El capítulo sexto del mismo documento de la OCDE se refiere concretamente a la evaluación de los maestros en servicio, y señala que: “Además de la creación de estándares, México debe llegar a un consenso sobre la importancia de diseñar e implementar un sistema completo, transparente y justo de evaluación de los maestros en servicio”²⁴. La OCDE ha hecho esta recomendación a todos los países que son parte de ella, por lo que la reforma educativa impulsada del Ejecutivo carece de novedad y de justificación.

Según la reforma, la evaluación se realiza mediante exámenes “estandarizados” que son simples mediciones fuera de contexto, cuyo objeto medible ni siquiera es claro. A pesar de su ineficacia, las pruebas, falsamente llamadas evaluación, se multiplican y se realizan en todos los campos, órdenes y niveles educativos. Estas prácticas denominadas de evaluación educativa, que pretenden objetividad, y que por ser estandarizadas dejan de lado la pluralidad y la diversidad cultural y, desde su concepción, despersonalizan y “cosifican” tanto al evaluador como al evaluado.

La reforma educativa, en vez de retomar la función rectora del Estado para garantizar la calidad de la educación, optó por crear, a instancias de la OCDE, el Instituto Nacional para la Evaluación de la

²³ Cf. <http://www.oecd.org/edu/preschoolandschool/48599568.pdf> (Consultado 14/12/2012) p. 84 y ss.

²⁴ *Ibidem*, p. 88.

Educación, el que hará más de lo mismo, -realizará y aplicará pruebas y, concursos de oposición- pero no promoverá la generación de mejores docentes, mejores estudiantes, mejor sistema educativo, ni a través del sistema educativo nacional, se incidirá en la transformación económica, social y cultural del pueblo²⁵.

Los conceptos de calidad educativa y de evaluación son actualmente materia de debate teórico y práctico²⁶. El significado de calidad educativa es un asunto complejo que no se resuelve dando autonomía constitucional al INEE para que siga aplicando pruebas que ya la autoridad educativa nacional realizaba. La evaluación no consiste en la mera medición, pues va más allá de aplicar una prueba para generar diagnósticos generalizables, difundirlos, y emitir directrices. La evaluación implica asumir que el proceso educativo comprende a los padres de familia, a los maestros, a las autoridades y, a las condiciones socio-económicas imperantes en un medio determinado. Su finalidad fundamental es la de formar seres humanos conscientes y críticos con su entorno y, en todo caso, perfeccionar las deficiencias del proceso educativo. El objetivo de la evaluación no debe ser coactivo ni represivo con los maestros, que es a lo que sí propende esta reforma educativa.

En el mundo de la educación se sabe que las evaluaciones tales como la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, las pruebas ENLACE, EXCALE, PISA no son totalmente pertinentes porque son ajenas al hecho educativo mismo. Pretenden volcar en ellas toda una serie de conocimientos que las aíslan de la realidad, convirtiéndolas en “situaciones de laboratorio”. Su pretendida “objetividad”, proporciona en sus resultados imágenes distorsionadas e incompletas de la realidad, de los educandos, de los maestros, de las escuelas y de los países mismos.

La pregunta de por qué la reforma educativa, tiene como respuesta razones políticas y económicas. Además de someter todo el proceso educativo nacional a un organismo supranacional como la OCDE, el gobierno mexicano quiere con la reforma controlar políticamente a los sindicatos magisteriales y disminuir sus derechos laborales. La

reforma educativa es fundamentalmente una reforma laboral, que somete al magisterio nacional al Servicio Profesional Docente, para que a través de concursos de oposición, de ingreso, de promoción y de permanencia del personal docente, los profesores sean disciplinados y cosificados.

En síntesis la reforma educativa ha tenido tres consecuencias: 1) Promover la privatización de la educación pública del país; 2) Modificar las relaciones laborales en el sector educativo mediante el Servicio Profesional Docente para restringir los derechos laborales de los docentes; y, 3) Crear un organismo constitucional autónomo, el INEE, que además de oneroso e innecesario, nos ha sido impuesto por la OCDE.

La reforma educativa no resuelve los problemas del país: ni los cuantitativos ni los cualitativos. El gasto para la educación primaria y secundaria sigue siendo uno de los más bajos de la OCDE. La UNAM semestre a semestre rechaza aproximadamente al 92% de los aspirante a una licenciatura porque no hay plazas para todos los jóvenes. El número de “ninis”, jóvenes que no estudian ni trabajan, comprendidos entre los 18 y 23 años es superior a siete millones en el país. Las cifras de deserción escolar en todos los niveles educativos son abrumadoras. En México, el 75% de las escuelas primarias carece de salones de

²⁵ RAMÍREZ RAYMUNDO, Rodolfo (coordinador), La reforma constitucional en materia educativa: Alcances y desafíos, México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2013.

²⁶ ABOITES, Hugo, La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012), México, UAM-X, CSH, 2012.

cómputo y, el 9% de las escuelas primarias no cuenta con energía eléctrica. Las cifras de analfabetismo siguen siendo muy altas y son una expresión más de la pobreza y de la desigualdad social existente.

VII. La ilegitimidad de la reforma constitucional educativa.

¿Cuándo la Constitución o las leyes deben ser obedecidas? Para nosotros el Derecho debe ser obedecido, no sólo porque sus normas en un sentido formal fueron aprobadas por los órganos competentes, sino que debemos preguntarnos si estas normas fueron

producto de autoridades democráticas y de procedimientos democráticos, o si siendo el resultado de procedimientos democráticos se satisficieron o no los derechos fundamentales de las personas.

En el caso de la reforma educativa, podemos señalar, que su aprobación constitucional y legal, no satisfizo numerosas formalidades y procedimientos parlamentarios, que en su momento hicimos valer en el Senado, incluyendo denuncias administrativas y juicios de amparo.

La reforma educativa no fue consultada con los maestros, ni con los padres de familia, ni con los educandos, mucho menos con la sociedad, los pueblos y barrios de México.

En el caso de la educación indígena, no se cumplió con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que consagra el derecho a la consulta previa, libre e informada.

Desde el punto de vista material o sustantivo, no se trató de una reforma integral, que tomara en cuenta todas las variables y elementos de los procesos de enseñanza-aprendizaje. La mal llamada reforma educativa, se olvidó, entre otras cosas de: los contenidos educativos, las infraestructuras educativas, los diversos contextos sociales y geográficos del país, y de la evaluación de las autoridades educativas. Tampoco se orientó hacia la conformación de una educación humanista, integral ni crítica. La reforma se basó en la lógica economicista del mercado. La competencia entre los educandos es el basamento para propiciar individuos productores pero no ciudadanos conscientes y críticos con su realidad.

Fue una reforma laboral de carácter punitivo en contra de los maestros. No fue una reforma que optimizara los principios orientadores de la educación contemplados en el artículo 3 constitucional: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar 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, entre otras.

Tampoco se preocupó, por garantizar el carácter público, obligatorio, laico y gratuito de la educación ni en hacer disponible la educación a todos los habitantes del país mediante la ampliación de la infraestructura educativa y el destino al menos del 12% del PIB en el gasto educativo. Fue una reforma impuesta por la OCDE y las élites nacionales en contra del gremio de los maestros para reducir sus derechos laborales, controlar al magisterio, y para acelerar la privatización de la educación en el país.

De lo anterior, la reforma constitucional educativa y, cualquier norma jurídica al ser aprobada, está sujeta al cuestionamiento social y hasta la desobediencia de los ciudadanos, por las siguientes razones:

1. El cumplimiento de las normas por parte de los ciudadanos no entraña un acto de fe.
2. Cuando los ciudadanos respetan las normas de su país, es porque además de conocerlas y de tener noción de la importancia de su cumplimiento, saben que esas normas tienen un origen democrático y que están orientadas a salvaguardar sus derechos, que no están diseñadas para el beneficio de los poderosos o de las autoridades.
3. Saben que las autoridades son las primeras en cumplir con las normas y que éstas no tienen un cheque en blanco para hacer lo que les venga en gana, sino que tienen que actuar en consonancia

con los preceptos constitucionales y orientando su función al respeto de los derechos humanos, de otra manera cualquier exigencia a los ciudadanos de cumplimiento al sistema normativo carece de sentido.

4. El tema de la obediencia al derecho está ligado con el de la obligación política y, por supuesto con el de legitimidad de los sistemas políticos y jurídicos. El problema de la obligación política radica en las preguntas: ¿por qué debo obedecer al Estado?, ¿por qué debo obedecer al Derecho? La primera pregunta entraña la legitimidad o justificación del Estado, y la segunda, íntimamente relacionada con ella, nos conduce a la cuestión de la fundamentación de las normas jurídicas, de si debemos siempre obedecerlas, y cuáles son las razones para esa obediencia o desobediencia.
5. La respuesta a esta última pregunta es decisiva para contestar a la primera. Generalmente se aducen tres tipos de razones para obedecer al Derecho: razones legales, prudenciales y morales²⁷. Las razones legales son tautológicas, en cuanto que se aduce que desde que existe una norma jurídica el ciudadano está obligada a obedecerla. Existe por tanto una identificación entre obligación jurídica y obligación legal. Hans Kelsen al respecto señaló: “La pregunta que se plantea es por qué estas personas deben obedecer al Derecho. No nos preguntamos si el derecho positivo es válido, ya que de hecho la teoría del Derecho positivo presupone que lo es y ello constituye un rasgo esencial del Derecho positivo”²⁸. Las razones legales se agotan en el sistema legal, se genera un problema semejante al de la concepción de la legitimidad de la teoría positivista que reduce
6. la legitimidad al orden jurídico sin importar sus contenidos como en el nazismo o fascismo. Las razones para obedecer al Derecho deben buscarse fuera del sistema jurídico²⁹.
7. Por su parte, las razones prudenciales para obedecer el Derecho se fundamentan en un cálculo, individual o colectivo, entre ventajas y desventajas, entre los incentivos y los costos que supone la infracción a las normas. Estas razones son socorridas en toda las teorías económicas del Derecho y de la democracia. Ejemplos de razones prudenciales para obedecer al Derecho están el temor al castigo o las recompensas que se reciben al tener conductas virtuosas en el sentido establecido por las reglas. Si bien son externas al orden jurídico son insuficientes para reclamar una obediencia de la ley en un sentido fuerte, por lo que podemos llamarlas razones psicosociales

²⁷ Algunos como Hart y Raz señalan razones sociales que obligan a obedecer el Derecho. RAZ, Joseph, La ética en el ámbito público, editorial Gedisa, Barcelona, 2001, pp. 227-257. Para el debate sobre las conexiones entre moral y derecho desde una perspectiva positivista ver: ESCUDERO ALDAY, Rafael, Los calificativos del positivismo jurídico. El debate sobre la incorporación de la moral, Cuadernos Civitas, Civitas ediciones, Madrid, 2004.

²⁸ KELSEN, Hans, “¿Por qué obedecer al Derecho?”, en ¿Qué es la justicia?, traducción castellana con estudio preliminar de Albert Calsamiglia, editorial Ariel, Barcelona, 1982, p. 183.

²⁹ Esto es, se requiere integrar teorías hétero-poyéticas, que no sean autorreferenciales. Basar la obediencia del Derecho, por ejemplo, en los fines valiosos que éste persigue, tal como la realización de los derechos humanos, o la consecución de la igualdad o la libertad. FERRAJOLI, Luigi, Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, editorial Trotta, Madrid, 1997, pp. 880 y ss.

porque toman en cuenta factores y elementos que descansan en el estudio de la conducta individual y colectiva³⁰, en los ámbitos personal y social, son razones “interesadas”.

8. En cuanto a las razones morales diremos que son aquéllas que se sostienen en contenidos, son razones sustanciales que por ejemplo expresan que se debe obedecer el Derecho porque es justo, porque emana de un procedimiento democrático, porque protege los derechos humanos, etcétera.
9. El problema de la obediencia al Derecho tiene una liga con la obligación política, por eso, una vez establecidos los tres tipos de razones que existen para obedecerlo, nos parece que se deben también exponer las diferentes especies de
10. obligación para relacionar a las razones morales con la obligación política. Geoffrey Marshall alude a tres especies de obligación jurídica: jurídica, moral y política. La obligación jurídica se corresponde con las razones legales ya mencionadas. La obligación moral se origina en la conciencia moral autónoma, voluntaria y libre del individuo, es una obligación “no interesada”, impuesta por el respeto al deber y que va más allá de las fronteras de la obligación legal. Este tipo de obligación se identifica con las razones morales. La obligación política perfecciona a la obligación moral individual, pues se apoya en razones morales pero conectadas íntimamente con el sistema político.
11. La obligación política presupone la vida en sociedad, la convivencia política, la necesidad de una autoridad. La obligación política es la suma de las obligaciones legales y morales, en donde las últimas cuestionan a las exclusivamente legales³¹.
12. La obligación política atiende a las llamadas paradojas de la autoridad para disolverlas. Dice Raz que: “Las paradojas de la autoridad pueden adoptar diferentes formas, pero todas ellas se refieren a la alegada incompatibilidad de la autoridad con la razón y con la autonomía moral. Estar sometido a la autoridad, se argumenta, es incompatible con la razón, puesto que ésta exige que siempre se actúe en base a la balanza de razones de las que uno está consciente. Es de la naturaleza de la autoridad requerir su misión aún cuando se piense que lo que nos es requerido es contrario a la razón, por lo tanto, el sometimiento a la autoridad es irracional. Similarmente el principio de autonomía implica que se actúe en base al propio juicio en todas las cuestiones morales. Como la autoridad algunas veces requiere que se actúe en contra del propio juicio, exige, así el abandono de la autonomía moral. Como todas las cuestiones prácticas pueden
13. implicar consideraciones morales, toda autoridad práctica niega la autonomía moral y es, consecuentemente, inmoral”³².
14. Desde nuestro punto de vista estas paradojas son sólo aparentes como el mismo Raz reconoce, y quedan desvirtuadas cuando se sostiene que es absurdo afirmar que la relación individuo - autonomía moral- y autoridad es incompatible, puesto que si esgrimimos la tesis de que la autoridad sólo es legítima y sólo es autoridad si actúa justamente, entonces no tiene sentido hablar de tales paradojas porque hemos trascendido el formalismo y el positivismo. La autoridad de “jure” puede y debe ser cuestionada, no se diga la autoridad de facto. La autoridad del derecho para que sea legítima, y el derecho tenga la pretensión de ser obedecido, al menos prima facie,

³⁰ VERGARA LACALLE, Óscar, El derecho como fenómeno psicosocial. Un estudio sobre el pensamiento de K. Olivecrona, Editorial Comares, Granada, 2004, pp. 250 y ss.

³¹ MARSHALL, Geoffrey, Teoría Constitucional, Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1982, pp. 251 y ss.

³² RAZ, Joseph, La autoridad del derecho, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 1985, pp. 17-18.

requiere estar basado en razones morales. Eusebio Fernández dice: “El Derecho tiene autoridad legítima cuando cuenta con la autoridad moral que le otorga el ser un Derecho justo y lo es suficientemente en el caso de que se cumpla con los dos requisitos combinados de haber sido producido democráticamente y si respeta y garantiza los derechos fundamentales del hombre”³³.

15. El enfoque que sostiene el carácter finalista y externo para justificar la adhesión al sistema normativo se puede apoyar en razones políticas democráticas, la defensa de los derechos humanos, o razones morales como la que manifiesta apoyo al sistema jurídico, aunque sea *prima facie* y a posteriori, cuando éste promueve valores como el de la justicia, la igualdad o la libertad. Esto tiene sentido sólo en las sociedades democráticas que permiten la más amplia libertad de expresión, de manifestación, de resistencia y crítica permanente al sistema normativo y político. La obligación política en estas sociedades³⁴ no es el resultado de la fuerza ni de la imposición, sino que en todo caso es una respuesta de los ciudadanos, siempre condicionada a los procedimientos y resultados, al poder basado en el consenso, en el disenso y siempre en la tolerancia³⁵. Es decir, en una autoridad o en un sistema jurídico que satisfaga la tres dimensiones a las que alude Marshall: autoridad legítima de origen, de ejercicio y, además, autoridad que acepte que los gobernados no están obligados a prestar obediencias a priori y en todos los casos ilimitadamente, sino cuando la autoridad y el sistema jurídico, son legítimos de origen, en el ejercicio, y permiten el disenso y la crítica a sus dictados³⁶.

³³ FERNANDEZ, Eusebio, La obediencia al Derecho, editorial Civitas, Madrid, 1987, pp. 56 y 57. Martínez Yañez, distingue tres tipos de obligaciones: institucional, política y moral. La obligación institucional de obediencia al Derecho está determinada por la propia dinámica del Derecho como institución, esta obligación permitiría una justificación intrasistémica del fenómeno de la obediencia, al mismo tiempo que proporcionaría las pistas esenciales sobre las exigencias del deber jurídico, *stricto sensu*. La obligación política sitúa el fenómeno de la obediencia en el contexto de la sociedad política y dentro de esta noción es necesario distinguir entre dos posibles acepciones, por un lado, la obligación política que no se refiere a ningún sistema político en particular y que se limita a describir la necesidad existencial y vital de cohesión que se encuentra en la base de todo grupo social políticamente organizado, de forma más o menos rudimentario, y por otro lado, la obligación política que evoca un concepto de obligación mucho más depurado, generalmente identificado con una suerte de obligación moral, y cuyo objeto de análisis es una determinada sociedad con un sistema político concreto que es precisamente el sistema democrático. La obligación moral en donde se trata de profundizar en la relevancia moral del Derecho como factor de cohesión social, como instrumento de coordinación de conductas, como garante de un cierto orden y de una cierta seguridad jurídica, para concluir que éstos y otros elementos permiten sostener la existencia de una obligación moral de obediencia al Derecho. MARTÍNEZ YAÑEZ, Nora María, La obediencia al derecho en la España democrática, Dykinson, Madrid, 2000, p.338.

³⁵ PASSERIN D'Entreves, “Legitimidad y resistencia”, Revista Sistema, Madrid, número 13, Madrid, 1976, p. 27.

³⁶ MARSHALL, Geoffrey, Teoría Constitucional, Espasa-Calpe. Madrid, 1982, pp. 265 y ss.

De lo expuesto, concluimos que la reforma constitucional educativa, al no responder ni garantizar los principios del artículo 3 constitucional, y al tener exclusivamente finalidades laborables, administrativas y punitivas en contra del gremio magisterial, exige moral y políticamente ser desobedecida y desacatada por los ciudadanos del país. Por su parte, al poder revisor de la Constitución, le corresponde la autocrítica con la reforma constitucional aprobada y su correspondiente abrogación, para a partir de ese dato jurídico, iniciar un proceso de reforma educativa que comprenda a la sociedad en su conjunto, en aras de lograr una educación pública amplia, basada en la libertad, la solidaridad, la democracia y la crítica social.

VIII. Diez deficiencias puntuales de la reforma constitucional educativa.

Además de las consideraciones anteriores, la reforma constitucional educativa presenta múltiples deficiencias precisas, entre otras, apuntamos:

1. Los planes y programas de estudio son competencia del ejecutivo con opinión de gobiernos estatales y sectores involucrados –la reforma agregó especialmente la de los padres de familia-. Consideramos que la sociedad en su conjunto debe intervenir en la definición de esos planes y programas, especialmente las comunidades escolares, los expertos en materia educativa, y todas las instancias que inciden en el proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante ejercicios dialógicos y horizontales en cada región y entidad federativa del país.
2. La reforma incorpora el servicio profesional de carrera para los maestros. Pero no dice si se trata de una reforma con efectos retroactivos o hacia el futuro (ex nunc o ex tunc). No hay un análisis serio sobre el conflicto de principios y derechos entre el artículo 3 constitucional con el apartado B del artículo 123 de la Constitución, tampoco se prevé ningún mecanismo de solución de esa antinomia ni un método de ponderación entre los derechos (¿Qué pasa con los derechos
3. adquiridos de los trabajadores de base que a consecuencia de la reforma modifican su estatus o naturaleza jurídica?). Existen precedentes y doctrina que indican que sobre una reforma constitucional no cabe aplicar el principio de retroactividad, pero la reforma no justificó ni motivó ese punto de vista en sus considerandos.
4. La autonomía constitucional del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es ilusoria como ya ocurre con muchos supuestos órganos constitucionales que están hoy en vigor. ¿Por qué? Porque sus titulares serán correas de transmisión de quién los nombra: el Ejecutivo con la participación de los partidos mayoritarios del Senado³⁷. ¿Por qué no se escoge otro método de

³⁷Las razones son las siguientes: 1) Los órganos cúspide del Estado merecen contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para tengan responsabilidad directa frente y ante ellos y porque deben ser expresión de la soberanía popular; 2) La historia política y constitucional de México demuestra que estos nombramientos se realizan, antes por el presidente hegemónico y ahora por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios; 3) El hecho anterior limita su independencia porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quien los designó; 4) Esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) No hay pluralismo jurídico, político o ideológico al interior de esos órganos y poderes porque los titulares de los mismos representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes; 6) Por el

5. elección? Por ejemplo: 1) que las diez universidades más importantes del país propongan a cinco expertos cada una y, que los titulares del organismo sean sorteados entre ellos; y, 2) Que sean electos por los ciudadanos sin realizar campañas ni recibir financiamiento pero con acceso a los tiempos de radio y televisión para que los interesados expongan su plan de trabajo.
6. Tampoco se cuida el perfil de los titulares del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Desde nuestro punto de vista los titulares de ese órgano deben ser fundamentalmente los educadores. Es importante que la reforma cuide el principio de paridad de género al interior de esa institución.
7. El mecanismo de designación de los titulares del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación favorece al Ejecutivo. Si el Senado no designa en 30 días naturales quedan ratificados automáticamente los propuestos por el Ejecutivo; si no se reúne la mayoría de 2/3 partes en el Senado para la designación, el ejecutivo somete una nueva designación y, si ésta no alcanza la mayoría requerida, el Ejecutivo designa directamente a otra persona.
8. La reforma constitucional no obliga que las sesiones y deliberaciones de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación sean públicas. Hay un déficit de transparencia y de democracia en ello. La deliberación pública es un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad.
9. No se explicita en la fracción XXV del artículo 73 constitucional el principio de calidad educativa.
10. En el quinto transitorio (quinto, III, a) se prevé una autonomía de gestión a favor de las escuelas, pero no queda claro si en ejercicio de esa autonomía, los directores de las escuelas podrán exigir cuotas escolares u otros mecanismos similares para anular el principio constitucional de educación gratuita.
11. En el quinto transitorio (quinto, III, b) se alude al desarrollo académico, deportivo y cultural, pero no se menciona el desarrollo cívico democrático.
12. La propuesta de reforma no se enmarca en el carácter público, laico y gratuito de la educación en México. El modelo educativo nacional contemplado en los principios del artículo 3 constitucional quedó eludido. Hubiese sido importante que los principios constitucionales del modelo educativo fuesen fundamento y orientación de la reforma, lo que no ocurrió, pues se trató de una reforma antinacionalista y anti soberana impuesta por la OCDE.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, proponemos la siguiente:

INICIATIVA

método de designación existente, los titulares de esos órganos y poderes, pierden independencia porque con motivo de sus funciones no afectarían los intereses de quien los nombró, ya sea el ejecutivo, el Senado o, cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de éstas; 7) Son órganos elitistas; 8) Los titulares no generan vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad; y, 9) Sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y por lo mismo no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del status quo.

CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EDUCATIVA A LOS ARTÍCULOS 3 Y 73, FRACCIÓN XXV DE LA CARTA MAGNA, MISMA QUE FUE PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE FEBRERO DE 2013, Y LAS REFORMAS Y LEYES SECUNDARIAS EN LA MATARIA, PUBLICADAS EL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2013 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ÚNICO. Se abroga la reforma constitucional educativa a los artículos 3 y 73, fracción XXV de la Carta Magna, misma que fue publicada el 26 de febrero de 2013, y las reformas y leyes secundarias que se derivaron de ella, y que fueron publicadas el 12 de septiembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Dentro del plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, el Ejecutivo Federal promoverá un amplio diálogo nacional para proponer al Constituyente Permanente, mediante la consulta a todos los sectores involucrados, una reforma educativa que se base en una educación humanista e integral, que no sea producto de las imposiciones de la OCDE ni de organismos transnacionales, que no aliente la privatización de la educación pública del país y, que no tenga por fin exclusivo modificar las relaciones laborales en el sector educativo mediante evaluaciones punitivas.

TERCERO. Se derogan todas aquéllas disposiciones que en su parte conducente se opongan a lo previsto en este Decreto.

Ciudad de México a 6 de septiembre de 2016

Senador Manuel Bartlett Díaz

Senadora Layda Sansores San Román

Senadora Ana Gabriela Guevara E.

Senador Carlos M. Merino Campos

Senador David Monreal Ávila