

Temas estratégicos 72

j u n i o
2 0 1 9

➤ Cambios e implicaciones de la reforma 2019 al artículo 3º constitucional

El 15 de mayo de 2019 se promulgó el decreto de reforma a los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultado de la iniciativa presentada en diciembre de 2018 por el presidente Andrés Manuel López Obrador a la Cámara de Diputados.

El proceso legislativo incluyó un largo periodo de consulta abierta y de construcción de acuerdos entre los grupos parlamentarios, pausas obligadas por las protestas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), así como la discusión y votación en las cámaras de Diputados y de Senadores –en dos ocasiones– de dictámenes en los que se introdujeron múltiples cambios respecto a la iniciativa original.

La reforma del artículo tercero significa un viraje en la orientación de la política educativa aplicada en México especialmente en las dos últimas administraciones –en las cuales la búsqueda de la mejora de la calidad se centró en acciones de evaluación de los distintos elementos del sistema educativo, especialmente de la labor docente– pues contiene elementos que apuntan más a fortalecer los soportes institucionales de la formación inicial y continua de los maestros, así como de la propia labor de enseñanza. Si bien el logro de esos propósitos dependerá de factores de diversa índole, de inicio resulta indispensable asegurar que las leyes secundarias y las políticas derivadas establezcan metas y plazos pertinentes y adecuados al tamaño y la complejidad de nuestro sistema educativo, y se eviten los apresuramientos que caracterizaron los dos primeros años de implementación de la reforma de 2013.

En este reporte se presenta una síntesis de las principales modificaciones aprobadas al artículo tercero constitucional y un recuento de las

implicaciones –señaladas en el decreto– que esta reforma tiene tanto en el ámbito legislativo como en el de la política pública.

I. PRINCIPIOS Y FINES DE LA EDUCACIÓN

El Estado deberá priorizar el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos. Además del carácter

laico, gratuito, democrático y científico de la educación, se incluye que deberá ser inclusiva, equitativa, integral, intercultural y de excelencia.

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 72
CAMBIOS E IMPLICACIONES DE LA REFORMA 2019 AL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, colonia Centro Histórico, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

IMPLICACIONES

LEGISLATIVAS

- Publicar la actualización de la Ley General de Educación a más tardar el 12 de septiembre de 2019.
- Las legislaturas estatales deberán armonizar el marco jurídico en la materia en el plazo de un año.

EJECUTIVAS

- Desarrollar estrategias para garantizar que los materiales didácticos, la infraestructura educativa y el mantenimiento de los planteles escolares, así como las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.
- Impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos las escuelas de educación básica de alta marginación, con énfasis en las de carácter alimentario. Aplicar estrategias para respaldar a estudiantes en vulnerabilidad social.
- Definir, a más tardar el 11 de noviembre de 2019, una Estrategia Nacional de Inclusión Educativa.

**Alumnos y docentes en educación obligatoria,
por nivel y con alto y muy alto grado de marginación.
Ciclo escolar 2016-2017**

	Alumnos	Escuelas
Preescolar	4,931,986	88,939
Con alto y muy alto grado de marginación	2,036,610 41.29%	49,527 55.68%
Primaria	14,137,862	97,553
Con alto y muy alto grado de marginación	5,651,700 39.97%	56,509 57.92%
Secundaria	6,710,845	39,265
Con alto y muy alto grado de marginación	2,424,348 36.12%	21,921 55.82%
Media superior	5,128,518	17,723
Con alto y muy alto grado de marginación	1,464,017 28.54%	8,162 46.05%
Total	30,909,211	243,480
Con alto y muy alto grado de marginación	11,576,675 37.45%	136,119 55.90%

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2018).

II. EDUCACIÓN INICIAL Y EDUCACIÓN SUPERIOR

Se reconoce como un derecho de los pequeños y se establece la responsabilidad del Estado de concientizar sobre su importancia, impartirla y garantizarla. Con esta reforma, la educación inicial pasa a formar parte de la educación básica junto con la preescolar, la primaria y la secundaria.

Se establece la obligación del Estado de fomentar la inclusión de los jóvenes y su permanencia en la educación superior, proporcionando medios de acceso a las personas que cumplan los requisitos establecidos por las instituciones públicas.

IMPLICACIONES

LEGISLATIVAS

- Actualizar la Ley de Coordinación de la Educación Superior a más tardar el 12 de septiembre de 2019.
- Expedir la Ley General de Educación Superior a más tardar en el año 2020, que deberá considerar a las escuelas Normales.

EJECUTIVAS

- Definir, a más tardar el 11 de noviembre de 2019, una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia.
- Incluir los recursos necesarios para la obligatoriedad de la educación superior en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios. Adicionalmente, establecer un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios.

Población total 0 a 3 años y población atendida en educación inicial	
Población de 0 a 3 años (2015)	8,817,497
Población atendida (2016-2017)	226,117

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015), e INEE (2018).

Población total 18 a 24 años y población atendida en educación superior	
Población de 18 a 24 años en 2018	15,202,613
Matrícula ciclo escolar 2017-2018	4,210,250

Fuente: elaboración propia con base en CONAPO (2017) y ANUIES (2019).

III. INGRESO, PROMOCIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LOS DOCENTES

Uno de los objetivos explícitos de la iniciativa del Ejecutivo federal fue la derogación de la “evaluación punitiva” de los maestros. De esa forma se ha identificado a la evaluación del desempeño docente y la posibilidad de cese laboral que ésta abrió –“sin responsabilidad para la autoridad educativa” – para quienes se incorporaron a partir del ciclo escolar 2014-2015 (los docentes que ingresaron antes de ese ciclo serían reasignados a otra función). Con el mecanismo establecido en 2013, los docentes jamás tendrían estabilidad laboral pues cada cuatro años serían evaluados y, en caso de no obtener nivel suficiente o no presentarse a las evaluaciones programadas, serían cesados.

En la reforma recientemente aprobada no solo se elimina la posibilidad de cese o de reasignación de los maestros, sino que se descarta la propia evaluación del desempeño. Se establece

que en ningún caso se afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio, y que sus derechos laborales –como extensión de la jornada laboral, vacaciones, licencias, etcétera– se mantienen en el marco del apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

Se crea el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, mediante el cual el Estado mantiene la rectoría sobre los procesos de selección para el *ingreso* al servicio docente, la *promoción* a puestos directivos (dirección o supervisión) y el *reconocimiento* del personal destacado, los cuales deberán ser públicos, transparentes, equitativos e imparciales, y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos.

IMPLICACIONES

LEGISLATIVAS

- Expedir la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros a más tardar el 12 de septiembre de 2019.
- Incluir en la Ley General de Educación Superior, a publicarse a más tardar en 2020, los criterios para el desarrollo institucional y regional de las escuelas Normales, la actualización de sus planes y programas de estudio, así como el mejoramiento de su infraestructura y equipamiento.

EJECUTIVAS

- Suspender las evaluaciones derivadas de la Ley General del Servicio Profesional Docente (SPD). La actual Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública atenderá los procesos derivados del SPD, en tanto no se expida la nueva ley.
- Dejar sin efecto los actos referidos a la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente que afectaron la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio.
- Mantener sin restricción ni afectación retroactiva los derechos adquiridos de las maestras y los maestros una vez que se apliquen las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.
- Implementar, en coordinación con las entidades federativas, el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DOCENTE

Se reconoce que las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo, y se establece su derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización, retroalimentado por evaluaciones diagnósticas. El Estado está obligado a impulsar el fortalecimiento de las escuelas Normales.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se convertirá en un organismo cuyo fin será la mejora continua de la educación, descentralizado y no sectorizado, con autonomía técnica, presupuestal, de decisión y de gestión, que coordinará el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación. Algunas de sus funciones serán:

- a) Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional;
- b) Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;
- c) Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación;
- d) Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje;

así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar;

- e) Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos.

El organismo contará con una Junta Directiva de cinco miembros, un Consejo Técnico de Educación de siete miembros y un Consejo Ciudadano de carácter honorífico. La Junta Directiva será responsable de la conducción, planeación, programación, organización y coordinación de los trabajos del organismo; el presidente de la Junta Directiva será nombrado por sus integrantes y presidirá el Consejo Técnico de Educación; este último asesorará a la Junta Directiva, cuatro de sus integrantes deberán provenir de los diversos tipos y modalidades de la educación, y deberá cuidarse la paridad de género. La ley determinará las atribuciones, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano.

Las personas que se incorporen a la Junta Directiva y al Consejo Técnico de Educación deberán ser especialistas en educación, además de otros requisitos. Asumirán el cargo una vez que entre en vigor la legislación para el organismo y sólo podrán ser removidos por causa grave.

Docentes en educación obligatoria, por nivel. Ciclo escolar 2016-2017	
Preescolar	234,635
Primaria	573,284
Secundaria	409,272
Media superior	298,335
Total	1,515,526

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2018).

IMPLICACIONES

LEGISLATIVAS

- Antes del 14 de junio de 2019, con posibilidad de extensión hasta el 28 del mismo mes, el Senado deberá nombrar –mediante mayoría calificada– a los miembros de la Junta Directiva del nuevo organismo, quienes durarán en su encargo siete años en forma escalonada:
 - a) Dos nombramientos por un periodo de cinco años;
 - b) Dos por un periodo de seis años, y
 - c) Uno por un periodo de siete años.
- El Senado deberá nombrar, por mayoría calificada y a más tardar el 14 de julio, a los integrantes del Consejo Técnico de Educación, quienes durarán en el encargo cinco años en forma escalonada:
 - a) Tres nombramientos por un periodo de tres años;
 - b) Tres por cuatro años, y
 - c) Un nombramiento por cinco años.En ambos casos el Senado deberá emitir convocatoria pública para la presentación de propuestas.
- Expedir la ley del organismo para la mejora continua de la educación a más tardar el 12 de septiembre de 2019.

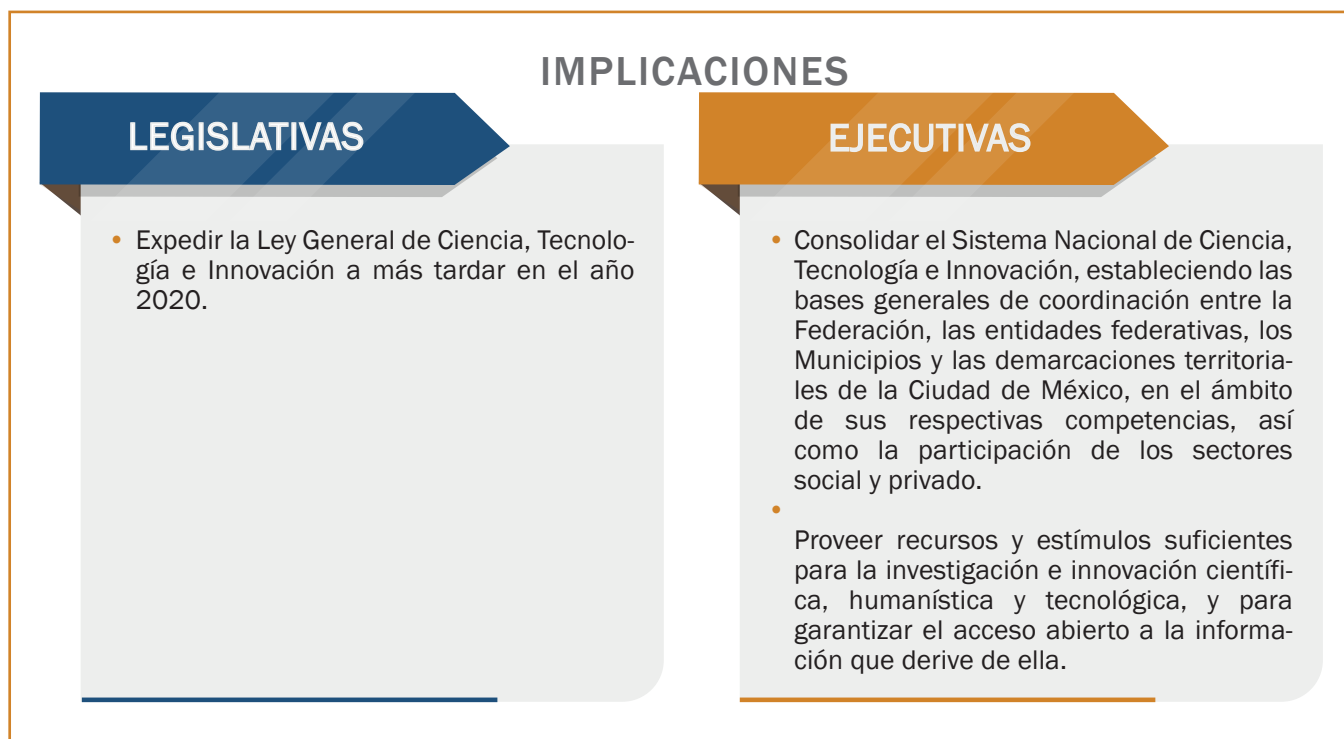
EJECUTIVAS

- Hasta la designación de la Junta Directiva del nuevo organismo, fungirá como Coordinador de Administración del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación quien fungía como titular de la Unidad de Administración, quien a más tardar el 30 de mayo deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación un informe acerca de la situación del Instituto que incluya el balance financiero correspondiente.
- A más tardar el 11 de noviembre de 2019, definir una Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales, que establecerá acciones para su fortalecimiento.

V. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Se reconoce el derecho de las personas a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. Además de apoyar la investigación científica y tecnológica, el Estado

está obligado a dar soporte a la de carácter humanista, así como a garantizar el acceso a la información derivada de la investigación que se realice en todos los campos.



COMENTARIOS FINALES

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma al artículo 3º constitucional promulgada el 15 de mayo de 2019 es la eliminación de la evaluación del desempeño docente y, con ello, la posibilidad de cese laboral para los maestros y las maestras sin resultado favorable. Durante el proceso legislativo, todos los grupos parlamentarios se manifestaron a favor de eliminar esta disposición.

Desde una perspectiva más amplia, la nueva reforma constitucional significa el abandono de un aspecto que definió a la promulgada en 2013: la centralidad que se otorgaba a la evaluación docente, pues mediante ella –y solo con ella– se esperaba lograr una serie de objetivos de diferente índole, como colocar en las aulas a los *mejores maestros*, identificar sus necesidades de actualización, erradicar prácticas corruptas en el ingreso y la promoción, y, en suma, mejorar la calidad de la educación.

Como puede apreciarse en este reporte, buena parte de los elementos de la reforma 2019 se orientan hacia el fortalecimiento de la prác-

tica docente. Evidentemente este propósito se concretará –en mayor o menor medida– tanto en las leyes secundarias como en el diseño e implementación de las políticas educativas que se deriven de ellas. En este sentido es importante recordar –y en lo posible, evitar– algunas características de la reforma 2013 que influyeron de manera negativa en sus resultados, y que han sido señalados en estudios anteriores.¹ Entre estos factores interesa destacar tres:

- a) **El establecimiento de plazos muy cortos para la creación y puesta en marcha de nuevos organismos o la reformulación de los existentes.** En 2013 se estableció menos de un año para la integración del INEE y de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, por lo cual estas dependencias asumieron las nuevas funciones al mismo tiempo que se constituían.

Debe considerarse que el organismo para la Mejora Continua de la Educación asumirá grandes retos de orden sustan-

¹ Se hace referencia aquí solo a algunos aspectos del proceso de la reforma y no a sus elementos sustantivos, como la calidad y pertinencia de los instrumentos de evaluación utilizados, por ejemplo, lo cual es extensamente analizado en Ramírez y Torres (2016).

tivo (definición de estatutos, diseño de las áreas, elaboración de planes de trabajo, así como selección de los equipos técnicos, entre muchas otras tareas) y de orden administrativo (pese a que la plantilla ocupacional del INEE se ha reducido en los últimos meses, a fines de mayo de 2019 contaba aún con 607 empleados).

- b) **La falta de precisión en las responsabilidades asignadas a las diferentes dependencias públicas involucradas.** Pese a la especificidad de las leyes secundarias de 2013 en algunos aspectos, los vacíos existentes permitieron, por ejemplo, que la Secretaría de Educación Pública contratara a una asociación civil (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, CENEVAL) para la elaboración de los instrumentos utilizados en los diferentes procesos de evaluación, y que posteriormente esta asociación negara el acceso a tales instrumentos a la misma SEP y al INEE. El monto de los contratos pagados por la SEP al CENEVAL aún se desconoce.

- c) **La definición de metas cuantitativas demasiado ambiciosas.** En la reforma 2013 se estableció que al finalizar el sexenio se habría evaluado –por lo menos en una ocasión– el desempeño de todos los docentes y directivos de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, es decir, cerca de 1.3 millones de personas (INEE, 2014) en cuatro ciclos escolares. Aunque al final la meta no se cumplió, sí impuso un ritmo excesivamente acelerado a las acciones desarrolladas hasta fines de 2016, cuando se replantearon la evaluación y las metas.

Es necesario considerar las dimensiones de nuestro sistema educativo y plantear metas que permitan el desarrollo de estrategias en las que se prevea el tiempo necesario para la conformación de equipos, para la formación sólida de figuras con tareas específicas o para la realización de procesos de sensibilización necesarios en las tareas educativas, entre otras muchas acciones. Es indispensable que se priorice la calidad sobre la cantidad.

REFERENCIAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES] (2019), Anuarios Estadístico de Educación Superior- licenciatura, disponible en <http://bit.ly/31O7Fqd>

Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2017), Proyecciones de población 2010-2050, disponible en <http://bit.ly/2X6YkeD>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2015), Encuesta Intercensal 2015, disponible en <http://bit.ly/2X4eeq0>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE] (2014), Programa de

mediano plazo para la evaluación del Servicio Profesional Docente (2015-2020), disponible en <http://bit.ly/2XsKAdv>

_____ (2018). Panorama educativo de México 2017. Indicadores del sistema educativo nacional. Educación básica y media superior, disponible en <http://bit.ly/2X2FD6I>

Ramírez, Rodolfo y Concepción Torres (2016), “La evaluación del desempeño docente: de lo comprometido a lo realizado”, en *Temas estratégicos* 34, abril de 2016, México, Instituto Belisario Domínguez, disponible en <http://bit.ly/2X5g4GY>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Concepción Torres Ramírez. Área de Equidad y Derechos Sociales.
Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

Torres Ramírez, Concepción (2019), *Cambios e implicaciones de la reforma 2019 al artículo 3º constitucional*, Temas Estratégicos No. 72, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.