

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Manlio Fabio CASARÍN LEÓN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Génesis, evolución y desarrollo del régimen jurídico de la educación pública en México (1824-2021)*. III. *El federalismo mexicano y los retos de la educación pública*. IV. *Conclusión*. V. *Fuentes de consulta*.

I. INTRODUCCIÓN

En una visión actual, el federalismo mexicano se encuentra fuertemente vinculado a un conjunto de elementos axiológicos que desde la propia Constitución le imponen al Estado —en sus tres niveles de gobierno— una serie de obligaciones y directrices. En la materia educativa, si bien podemos coincidir en que a lo largo del tiempo se han venido construyendo y depurando, cada vez con mayor precisión, las aspiraciones de la sociedad mexicana por cuanto hace a los contenidos, metas y objetivos actualmente consagrados en el artículo 3o. constitucional, en particular la garantía del derecho humano a la educación y demás derechos vinculados al goce y ejercicio del mismo, la realidad ha puesto en evidencia importantes desafíos para concretarlos y hacerlos efectivos, no sólo por cuanto hace a la distribución formal de competencias de autoridades relacionadas con la función educativa, sino ante todo con la forma en que estas últimas han intentado materializarlos a través de estructuras, mecanismos, políticas, planes y programas gubernamentales, incluyendo prácticas con efectos adversos o contrarios a las finalidades deseadas.

* Agradezco a la doctora Maribel Luna Martínez su apoyo para la búsqueda y obtención de diversos materiales, así como sus valiosos comentarios en la preparación del presente texto.

Si a lo anterior le agregamos el impacto reciente originado por la pandemia del virus SARS-CoV-2, que implicó en un primer momento la parálisis y cierre de instituciones educativas, y la respuesta del Estado para paliar sus efectos adversos mediante la implementación de actividades remotas a través de la televisión abierta y el uso de Internet en plataformas tecnológicas, tenemos que el daño estructural a la economía, el cierre de negocios y empresas, la pérdida de empleos y el dramático aumento de personas y familias en pobreza extrema, entre otros factores, han propiciado importantes niveles de deserción escolar y acentuado la brecha digital, en donde millones de estudiantes y profesores no cuentan con las condiciones materiales suficientes para acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios de la tecnología aplicada a la educación, lo que está generando notables rezagos y afectaciones que todavía no podemos cuantificar y evaluar, sino hasta que se establezca el retorno gradual y generalizado a las aulas una vez superada la emergencia sanitaria.

En tal virtud, el propósito del presente trabajo se concentra en describir y analizar la evolución de nuestro federalismo en materia educativa,¹ destacando los principales cambios legislativos, de política pública y en el ámbito social que se han venido generando en los años posteriores a la transición democrática (2000), a efecto de diagnosticar e identificar las diversas problemáticas así como los retos actuales derivados de la coyuntura señalada en el párrafo anterior, finalizando con algunas propuestas para su desarrollo y mejora en el futuro.

¹ El Estado federal mexicano ha venido evolucionando en las últimas décadas hacia un régimen de colaboración a partir de las llamadas facultades coincidentes o compartidas, mismas que pueden ser ejercidas tanto por la Federación como por las entidades federativas (incluyendo la ciudad de México) e incluso municipios, quienes inciden simultáneamente —en sus respectivos ámbitos competenciales— sobre una misma materia. En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia las ha denominado de manera genérica facultades concurrentes, lo que provoca confusión al tratarse de materias ciertamente compartidas, pero sujetas a distinto régimen jurídico. Véase al respecto: “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis P./J. 142/2001, enero de 2002, p. 1042, registro digital 187982. Desde el punto de vista doctrinal, para autores como José María Serna de la Garza, dentro del régimen constitucional de las relaciones de colaboración se encuentra la concurrencia como título competencial material, la cual se entiende como la atribución conferida a un ámbito de gobierno (en este caso a la Federación), a efecto de que incida sobre las competencias de los demás niveles gubernamentales mediante regulaciones (aspectos sustantivos) en determinadas materias, como es el caso de la educación. *Cfr.* Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, 2008, pp. 99, 105 y 106.

II. GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO (1824-2021)

Desde los tiempos que antecedieron a la independencia y a la construcción de las instituciones nacionales, resulta incuestionable el cúmulo de ideas, aportaciones y experiencias heredadas en el ámbito de la educación, mismas que tuvieron impacto en la configuración del constitucionalismo patrio como un conjunto de aspiraciones vinculadas, en sus diversas etapas, a la libertad, al cultivo de la ciencia, al desarrollo de la persona y el progreso de la sociedad, y más recientemente al fomento de valores como el respeto a la dignidad y los derechos, la cultura de paz y la solidaridad internacional, asumiendo el Estado la responsabilidad de regular y prestar el servicio público educativo.

De acuerdo con la doctrina, se pueden identificar las siguientes etapas relacionadas con la historia de la educación nacional: *a)* el periodo de la enseñanza libre (1824-1856); *b)* la pedagogía del movimiento de reforma (1857-1917); *c)* la corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940); *d)* la educación al servicio de la unidad nacional (1940-1980); *e)* el periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1980-1995);² *f)* el federalismo educativo y el impacto de las reformas neoliberales (1995-2018), y *g)* la contrarreforma y construcción de un paradigma educativo alterno (2018 a la fecha).³

1. *El periodo de la enseñanza libre (1824-1856)*

Con relación a esta primera etapa, la materia educativa se reguló en la Constitución Federal de 1824 como una facultad exclusiva del Congreso de la Unión contemplada en el artículo 50, fracción I, mediante la cual se promovía la ilustración, asegurando por el tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros, así como establecimientos para la enseñanza de las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas.⁴

² Cfr. Melgar Adalid, Mario, “Comentario al artículo 3o.”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. I, p. 21.

³ La denominación de las dos últimas etapas corresponde a una elaboración propia, así como la modificación del periodo que corresponde a la primera y quinta de éstas.

⁴ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1957)*, México, Porrúa, 1957, p. 174.

En este mismo precepto se señalaban las limitaciones del órgano legislativo federal, en el sentido de que no debían perjudicar la libertad de las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados, lo que implicaba que cada uno de ellos debía regular la materia con independencia de la Federación y de las demás entidades federativas, plasmando en sus respectivos textos constitucionales a la educación como parte del régimen soberano interior.⁵

A pesar de los intentos por organizar y concretar sobre la base del régimen federal un sistema educativo dual, sustentado en una política liberal en donde se apreciaba además la enorme influencia de la iglesia católica, fueron las guerras con potencias extranjeras, la pobreza del erario, los conflictos internos y, en general, la inestabilidad política de la época, los aspectos que impidieron su realización.⁶ Lo mismo sucedió con el régimen centralista instaurado en las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1842, así como en el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856, en donde el objetivo subyacente sería el de promover la ilustración y la creación de centros educativos.⁷

2. La pedagogía del movimiento de reforma (1857-1917)

Este periodo se relaciona con la pedagogía del movimiento de reforma, donde se logran imponer las tesis liberales y se realizan importantes esfuer-

⁵ Cfr. Padilla López, Raúl, “El tema de la educación estatal en el constitucionalismo mexicano”, en Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro *et al.*, *Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-INEHRM-IECQ, 1993, p. 462.

⁶ Hacia 1833 se intentó una reforma legislativa radical cuando el vicepresidente Valentín Gómez Farías, en ausencia del presidente Antonio López de Santa Anna, decidió organizar las tareas educativas del gobierno apoyado por José María Luis Mora, en donde se llevaron a cabo importantes medidas entre las cuales se despojaba al clero de la tutela educativa, se creaba la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, su promovía la fundación de escuelas normales, se suprimía la Real y Pontificia Universidad dado su carácter clerical, y en su lugar se propusieron los establecimientos de estudios superiores. En suma, se trataba de un fuerte impulso a la secularización de la enseñanza al ponerse en manos de maestros y profesores no religiosos o laicos, y se organizaron estudios técnicos y carreras científicas acordes a las nuevas necesidades del país. Sin embargo, la implantación de una política ilustrada y liberal causó el descontento de la iglesia y los conservadores, quienes propiciaron el regreso de Santa Anna y la derogación de las leyes expedidas en aquel año. Rabasa, Emilio O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales artículo 3o. constitucional*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, pp. 25-27.

⁷ Melgar Adalid, Mario, “Comentario al artículo 3o.”, *cit.*, p. 22.

zos en la formación de ciudadanos para el futuro, por lo que la escuela básica sería gratuita, obligatoria y laica, teniendo como objetivo primordial la unificación educativa nacional.⁸ Es en el Congreso Constituyente de 1856-1857 cuando se transforma la idea de educación a partir de la defensa de la libertad de enseñanza, que desestimaba cualquier intento del Estado por interferir en ella, lo que quedó plasmado en el texto del artículo 3o. de la Constitución Federal de 1857.⁹

De manera específica, durante la administración del presidente Juárez (1867-1872) se expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública con el objeto de promover la educación laica, además de que declaraba obligatoria y gratuita la instrucción primaria elemental, haciendo explícita la educación secundaria y reglamentando la educación universitaria.¹⁰

En los siguientes años, esta tendencia se irá matizando hasta que el ideal de una instrucción totalmente libre es sustituido por el de la enseñanza para “el progreso y el orden” emanado de la doctrina del positivismo, mismo que marcó la orientación política y social de la época porfiriana hasta su interrupción por la Revolución Mexicana.¹¹ En efecto, el gobierno del general

⁸ *Idem.*

⁹ Al respecto, se afirma que la transformación no repercutió en el terreno de los hechos debido a las dificultades existentes para la reimplantación del régimen federal y la Constitución de 1857 por la Guerra de Tres Años, en donde la contienda militar hizo que la educación estuviera desatendida. De igual forma, los conflictos surgidos durante el periodo de la intervención francesa y el imperio, llevaron a nuestro país a una de las épocas más tristes e infecundas de su historia en esa materia. Rabasa, Emilio O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales artículo 3o. constitucional*, cit., p. 28.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Con este movimiento, las ideas progresistas en el terreno educativo comenzaron a dar frutos. Algunos fueron el Congreso Nacional de Educación integrado por representantes de todos los estados de la República (1890), el incremento del número de escuelas (especialmente de artes y oficios); el inicio de la emancipación intelectual de la mujer; la creación de la Escuela Nacional de Jurisprudencia (1878) y en la década de 1880, la fundación de las Escuelas Normales de Guadalajara, Puebla y Xalapa, entre otras. Con Justo Sierra y Joaquín Baranda al frente del programa educativo, se reorganizó la enseñanza en las escuelas primarias urbanas, se crearon escuelas normales y se fomentó la Ley Reglamentaria de Instrucción Obligatoria; en 1905, el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública presidido por el primero de ellos, se transformó en Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, en donde colaboraron grandes educadores como Enrique C. Rébsamen, Carlos A. Carrillo, Luis Martínez Murillo y Ezequiel A. Chávez, entre otros, quienes imprimieron en las nuevas generaciones un ímpetu reformador y de cambios sociales para la reconstrucción del país. A partir de la promulgación de la Ley Constitutiva de la Escuela de Altos Estudios (1910) se inauguró la Universidad Nacional de México, en donde el propio Justo Sierra pugnó por una renovación en la filosofía pedagógica y la libertad de gobierno en la propia Universidad. Rabasa, Emilio

Porfirio Díaz fomentó la homogeneidad de la educación primaria y normal con el propósito expreso de la unidad nacional, destacándose la centralización de *facto* de los planes y programas educativos, la fundación de la Escuela Normal de Profesores y el carácter laico, obligatorio y gratuito de la enseñanza primaria en todo el país.¹²

3. *La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940)*

En esta etapa, el país observó una tendencia básicamente centralizadora en virtud de que con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, comenzó formalmente un proceso jurídico, político y administrativo de centralización nacional de la educación primaria. De esta manera, entre 1921 y 1940 los estados de la república cedieron al gobierno federal parte o la totalidad de sus sistemas educativos.

Este proceso, que fue catalogado como “federalización”,¹³ en realidad tenía un sentido centralizador que se corroboraba con la reforma constitucional de diciembre de 1934, donde se otorgaron al Congreso de la Unión las facultades necesarias para distribuir la función social educativa entre los diversos ámbitos de gobierno, incluyendo el costo de este servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.¹⁴

O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales artículo 3o. constitucional*, cit., p. 30.

¹² Cfr. Bolaños Guerra, Bernardo, *El derecho a la educación*, México, ANUIES, 1996, p. 31.

¹³ Para Tena Ramírez, la “federalización de la enseñanza” que José Vasconcelos divulgó en su época, tenía un propósito proselitista y político que no cuidó del fondo jurídico, pues a su juicio se trataba de una expresión excesiva contenida en la fracción XXVII del artículo 73, en virtud de no ajustarse al esquema rígido de distribución de competencias del artículo 124 constitucional, pues el tema de la educación pública no quedó sustraído íntegramente a los estados para transferirlo a la Federación, sino que la reforma delimitó los ámbitos de actuación al conceder a esta última sólo una competencia circunscrita, dejando a salvo la potestad de aquéllos para legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación. Cfr. *Derecho constitucional mexicano*, 31a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 393.

¹⁴ Este mismo autor sostuvo que la triple tarea encomendada por la Constitución al Congreso de la Unión para distribuir, unificar y coordinar la educación pública, no obstante que implicó una innovación en la técnica constitucional del Estado mexicano, careció para su ejercicio de bases objetivas; a pesar de que por encima de la “unificación centralizadora” de la enseñanza —a que conduciría el vocablo aisladamente considerado—, otros elementos de la norma fundamental hacían prevalecer la idea de “coordinación”, finalmente aquella terminaría por ganar la partida más allá de cualquier interpretación jurídica. *Ibidem*, pp. 399 y 400.

4. *La educación al servicio de la unidad nacional (1940-1980)*

En los años cuarenta del siglo XX, nuestro país vive una cuarta etapa denominada “la educación al servicio de la unidad nacional”, en donde se aprecian importantes esquemas de desconcentración administrativa. De manera particular, en 1943 con apoyo del gobierno federal se unificaron las distintas organizaciones gremiales de maestros dando lugar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quien desde entonces se ha considerado pieza fundamental en la gestión de los servicios educativos y en el control político del magisterio.

A partir de 1958, año en que tuvo lugar una amplia movilización magisterial que reclamaba autonomía sindical y apertura democrática, fue cobrando fuerza el debate sobre la necesidad de desconcentrar o descentralizar a la Secretaría de Educación Pública, siendo hasta 1978 (después de dos décadas de desajustes sociales y políticos entre los que destaca el movimiento de 1968), cuando se toma la decisión de crear delegaciones en los estados al tiempo que se reorganizaban sus funciones, principalmente en el ámbito de la planeación y programación de los servicios.

5. *El periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1980-1995)*

La quinta etapa se identifica con el periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa, en donde se concretan procesos de descentralización de las instituciones de educación superior, como el derivado de la reforma constitucional en 1980 que otorga autonomía a las universidades públicas,¹⁵ quienes tendrían a partir de ese momento facultades de autogobierno y libre administración de su patrimonio, al considerarse organismos descentralizados del Estado.¹⁶

¹⁵ Melgar Adalid, Mario, “Comentario al artículo 3o.”, *cit.*, pp. 27-29.

¹⁶ En el dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto para adicionar el artículo 3o. constitucional, presentado el 10 de octubre de 1979 por el entonces titular del Poder Ejecutivo federal José López Portillo a la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación, sostuvieron esencialmente que con la incorporación de la autonomía universitaria a los preceptos constitucionales se enriquecían los postulados ideológicos normativos de la educación superior, determinados por el proceso de evolución histórica de las universidades conforme a la realidad sociopolítica que vivía el país. Entre los antecedentes más importantes, se citan las declaraciones sobre autonomía de

Por otro lado, entre 1988 y 1994 se concluye el proceso de implementación de las reformas neoliberales en materia económica, y se sientan las bases para crear un federalismo educativo a partir de la firma en 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB),¹⁷ en donde el gobierno federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad se proponían transformar el sistema educativo en el nivel de preescolar, primaria y secundaria, así como la educación normal en virtud de que es la que capacita y forma el personal docente de esos ciclos escolares, con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes la formación como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcionara conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que aumentara las oportunidades de movilidad social y promoción económica, y que en general elevara su calidad de vida y de la sociedad en su conjunto.

Como antecedentes, se afirmaba en dicho documento, que el sistema educativo en su conjunto mostraba signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas, lo que provocaba el distanciamiento creciente de la autoridad con la escuela, con el consiguiente deterioro de la gestión escolar al hacer más densa la red de procedimientos y trámites administrati-

la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; las experiencias en la legislación de 1917 en el estado de Michoacán, de 1923 en San Luis Potosí, las leyes orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1929 y 1933, así como los contenidos en el artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, que en 1949 elevó a rango constitucional la autonomía de su universidad. En la iniciativa, se recoge asimismo la inquietud de las universidades y demás instituciones de educación superior para afirmar la seguridad jurídica en el ejercicio de ese derecho, al pasar la autonomía universitaria otorgada por la ley a la rigidez de una norma constitucional. Se contempla el acceso al conocimiento universal en completa libertad, con el rechazo a todo postulado cerrado a discusión y aceptado o impuesto previamente como una verdad o realidad, sin fanatismos ni prejuicios; abiertos a todas las ideas y formas de pensamiento, con sentido nacional y con la perspectiva del pueblo de México. De igual forma, dicho documento señala que mediante el ejercicio y observancia de la autonomía universitaria, se hacen responsables a las universidades autónomas de cumplir con su natural función de impartir educación superior ante sus comunidades, ante el Estado y ante sí mismas, dejando a éstas la facultad de formular sus planes, proponer sus programas y ejecutar sus métodos de trabajo, a través de una libre organización e independiente administración de sus recursos, declarando el compromiso del Estado de respetar irrestrictamente su autonomía, misma que jamás podrá ser interpretada o concebida como fórmula de endeudamiento, que implique un derecho territorial por encima de las facultades estatales primigenias. El decreto de referencia se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980. Cfr. García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, 2005, pp. 183-185.

¹⁷ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1992, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf> (consultado el 22 de julio de 2021).

vos; asimismo, que la responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no estaba siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad, y que en la práctica prevalecía una cierta ambigüedad en las atribuciones que en la materia concernían a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, afirmándose que se había agotado el esquema de organización del sistema educativo trazado hacía 70 años.

Por tanto, el ANMEB recogía el compromiso del gobierno federal, de los gobiernos estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE),¹⁸ de unirse en un gran esfuerzo que extendiera la cobertura de los servicios y elevara la calidad de la educación a través de una estrategia centrada en la herencia educativa del siglo XX, que ponderara con realismo los retos de aquel entonces al comprometer recursos presupuestales crecientes, y que se proponía la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales escolares, así como la revaloración de la función magisterial, haciéndose énfasis en que se trataba de fortalecer la observancia del régimen jurídico existente al ajustarse a la concurrencia de atribuciones previstas constitucional y legalmente.

Por tal motivo, a fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación (1973) entonces vigente, los gobiernos federal y de los estados celebraron convenios para concretar responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal, encargándose a estos últimos la dirección de establecimientos en donde la Secretaría de Educación Pública había venido prestando —bajo todas sus modalidades y tipos— los servicios educativos señalados, incluidas la educación indígena y la educación especial.

¹⁸ El SNTE se consolidaría a lo largo del siglo XX como uno de los sindicatos más grandes y poderosos de América Latina, por lo que se le considera el actor principal en la toma de decisiones en torno a la educación en México; esto lo podemos corroborar en el hecho de que la mayoría de los programas educativos aplicados en las escuelas mexicanas se llevan a cabo gracias a la participación conjunta del Sindicato y la SEP, lo mismo que los acuerdos y alianzas suscritos para alcanzar una cobertura significativa, como es el caso del ANMEB que además de establecer la federalización de la educación —otorgándole a los gobiernos estatales la responsabilidad de administrar la educación en sus jurisdicciones— propuso la creación del programa Carrera Magisterial, mediante el cual los maestros podían acceder a una serie de estímulos que les permitieran mejorar su calidad de vida, así como su nivel de enseñanza. *Cfr.* “El sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, Dirección de Investigación, 2012, disponible en: <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/EEEA-El-sistema-educativo-mexicano-y-el-sindicato-nacional-de-trabajadores-de-la-educaci%C3%B3n.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

Lo anterior implicó que el Ejecutivo federal traspasara a los respectivos gobiernos estatales establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros utilizados en su operación.¹⁹ Esta transferencia no implicaba de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del gobierno federal, pues se afirmaba que el presidente de la República vigilaría el cumplimiento del artículo 3o. constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias, asegurando el carácter nacional de la misma y, en general, ejerciendo las demás atribuciones que le conferían los ordenamientos aplicables.

Así, cada gobierno estatal sustituiría a la autoridad educativa federal en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporaban al sistema educativo local, reconociendo y proveyendo lo necesario para garantizar el respeto íntegro de todos sus derechos laborales, incluyendo las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social, mismas que permanecerían vigentes y no sufrirían modificación alguna en perjuicio de aquéllos, quedando el Ejecutivo federal obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. Un aspecto a destacar, es que las entidades federativas reconocerían al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base, que prestaban sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que fueron incorporadas al sistema educativo estatal.²⁰

De acuerdo con el contenido del ANMEB, el carácter nacional de la educación se encontraba asegurado principalmente a través de una normatividad que era observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país, por lo que el Ejecutivo federal: promovería y programaría la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulando los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la autorización del uso de material educati-

¹⁹ En este punto, el ANMEB establecía que el Ejecutivo federal convendría con aquellos gobiernos estatales que hasta ese momento habían aportado recursos modestos a la educación, el incremento de su gasto a fin de lograr una situación más equitativa respecto a otros que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedicaban una proporción más significativa de sus presupuestos a dicho rubro.

²⁰ Lo anterior propició que el SNTE prácticamente monopolizara los acuerdos con las autoridades educativas, en detrimento de organizaciones sindicales de menor trascendencia. En este punto, el ANMEB establecía que el Ejecutivo federal convendría con aquellos gobiernos estatales que hasta ese momento habían aportado recursos modestos a la educación, el incremento de su gasto a fin de lograr una situación más equitativa respecto a otros que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedicaban una proporción más significativa de sus presupuestos a dicho rubro.

vo para los niveles citados; asimismo, elaboraría y mantendría actualizados los libros de texto gratuitos de la educación primaria, a efecto de propiciar el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas; concertaría con estas últimas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades, dando atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos; establecería procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional; promovería los servicios educativos que facilitasen a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, además de que fomentaría permanentemente la investigación para permitir la innovación educativa.²¹

También se planteó el aprovechamiento de la fórmula federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, al fijarse condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios, con el propósito de lograr un más amplio concurso comunitario, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela, promoviéndose al efecto la creación de concejos municipales en la materia a fin de que existiera un órgano que apoyara y fomentara de manera eficaz la educación en cada localidad.²²

En suma, la nueva estructura organizativa implicaba el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas —consejos escolares municipales y estatales— en las que estuvieran representados los docentes, los padres de familia, la comunidad y la autoridad; asimismo, implicaba también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo. El sistema habría de poseer una estructura que, partiendo de la escuela como espacio de interacción cotidiana entre los actores del proceso educativo, se extendería a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después y, por último, al conjunto de la Federación.

²¹ En este aspecto, la autoridad educativa nacional se fortalecería ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al gobierno federal. Así, dicha autoridad velaría por destinar recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. De igual modo, la autoridad nacional seguiría diseñando y ejecutando programas especiales para elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa resultaba crítica, haciéndose un esfuerzo significativo en programas que mejorasen la eficiencia terminal de la educación primaria y reducir el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo.

²² Al efecto, se planteó que los gobiernos estatales harían lo conducente para que, cada vez en mayor grado, los municipios estuvieran directamente encargados del mantenimiento y equipamiento de los planteles educativos a partir de los recursos que les fueran transferidos, atendiendo a las recomendaciones de dichos concejos municipales.

Este proceso de descentralización educativa se convirtió en el aspecto más complejo y problemático, no sólo por sus implicaciones políticas para el SNTE (por la erosión de su poder corporativo a nivel nacional), sino también porque para los gobiernos estatales implicaba el incremento de sus responsabilidades a pesar de la inexperiencia en la operación del servicio y las consecuencias que su trato directo con el magisterio les representaría. No obstante lo anterior, a partir de la formalización de la descentralización administrativa se reafirma la función normativa de la SEP respecto a educación básica y normal, y se reasignan funciones “exclusivas” para cada uno de los tres ámbitos de gobierno, destacándose la concurrencia de la Federación y los estados en el financiamiento de los servicios educativos.

Así, el denominado “federalismo educativo” se plasmó en la Ley General de Educación de 1993 teniendo como propósito devolver a las entidades federativas el control sobre la administración de los recursos educativos, además de propiciar la rearticulación de las relaciones laborales entre la SEP y el SNTE, de tal suerte que el sistema se tornara flexible, de mayor calidad y con la capacidad de otorgar el poder de decisión en la educación a los estados y municipios, así como a los padres de familia. Para dicho efecto, el Ejecutivo federal se comprometía a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal pudiese estar en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio, así como para hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibía y, en general, fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa cumpliendo con los compromisos adquiridos en el Acuerdo Nacional, que buscaba apuntalar el referido sistema sobre tres puntos clave: descentralización administrativa, reforma de planes y contenidos, y carrera magisterial.

6. El federalismo educativo y el impacto de las reformas neoliberales (1995-2018)

La sexta etapa se identifica con el federalismo educativo²³ y el impacto de las reformas neoliberales,²⁴ que implicó un proceso de recentraliza-

²³ En este periodo, las reformas constitucionales impulsadas establecen, además de la educación secundaria (1993), la obligatoriedad de la educación preescolar (2002) y la media superior (2012).

²⁴ Para el caso mexicano, la instrumentación del modelo fundamentalista de mercado que auspiciaban las corrientes neoliberales en el mundo, como respuesta a la inviabilidad del modelo de desarrollo que había estado vigente desde los años cuarenta del siglo XX, básicamente centrado en un gobierno grande y multifuncional, significó la imposición por

ción administrativa originado en la fallida estrategia de descentralización en 1992, no porque la delimitación de facultades de los diferentes órdenes de gobierno fuera negativa, sino porque la implementación incompleta de la reforma fracturó la autoridad gubernamental pero no así la estructura sindical, en donde se afirma que los líderes aprovecharon rápidamente los vacíos legales para anteponer sus intereses económicos sobre el derecho a la educación.²⁵

En efecto, en diciembre de 1998 se incorporó a la Ley de Coordinación Fiscal el capítulo V, el cual dio pauta para fijar las transferencias de la Federación a las haciendas de los gobiernos estatales y municipales para cumplir con sus objetivos, incluyendo el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) con el fin de otorgar recursos a las entidades federativas para financiar el sistema educativo básico a partir de los procesos de descentralización educativa iniciados con el ANMEB seis años atrás.²⁶

parte de agencias internacionales de asistencia financiera y el gobierno estadounidense, de un paquete de reformas estructurales (Consenso de Washington) orientadas a la desregulación, liberalización y privatización, que implicaría entre otros aspectos: la renegociación de la deuda externa; la reducción y control de la inflación; la autonomía del Banco de México; el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá; la desregulación y liberalización financiera; la privatización de los bancos; la reforma de la tenencia ejidal de la tierra; la reforma a los sistemas de pensiones; la flexibilización laboral y una política de atención a la pobreza extrema. *Cfr.* Vázquez Sánchez, Jorge y Guzmán, Omar Alexis, “La estrategia de desarrollo neoliberal en México, 1983-2010”, *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, año XVII, núm. 46, septiembre-diciembre de 2012, pp. 12-24, disponible en: <https://bit.ly/3outLdw> (consultado el 30 de julio de 2021).

²⁵ El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a pesar de la transición democrática en 2000, mantuvo su estructura corporativa y el consentimiento de las autoridades políticas para intervenir en el sistema educativo y utilizar recursos públicos en campañas electorales en favor de sus aliados. De acuerdo con Aldo Muñoz Armenta, el papel del SNTE como actor político se explica porque ha desempeñado una función estratégica para la gobernabilidad en el ámbito educativo, traducida en el control sobre los trabajadores y la actitud pragmática de sus dirigentes frente al Ejecutivo y los partidos políticos; esto es, el Sindicato aprueba las propuestas presidenciales a cambio de permitir la discrecionalidad en el gobierno sindical y conservar los espacios de poder en el sistema educativo, al tiempo que apoya a los partidos que le garanticen posiciones en cargos gubernamentales. *Cfr.* “Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C., vol. 13, núm. 37, abril-junio de 2008, pp. 377-417, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/140/14003704.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

²⁶ La transferencia de este fondo se realizaba por parte de la Federación a los estados mediante los ramos 25 y 33, y se condicionaba a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para entonces establecían la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Educación respectivamente, cuya finalidad era prestar los servicios de educación inicial, incluyendo la indígena, la especial, así como la normal y demás para la formación de la plantilla docente.

Sin embargo, la enorme cantidad de recursos transferidos a las entidades federativas, la discrecionalidad y falta de controles para transparentar su administración, aunado a la ausencia de contrapesos a la fuerza magisterial, dieron lugar a una cantidad exorbitante de desvíos de dinero público, haciendo del FAEB el instrumento ideal para financiar los intereses particulares de gobernadores, autoridades educativas locales y sindicatos, ocasionando problemas estructurales en las finanzas estatales y en los objetivos educativos perseguidos.²⁷

A efecto de corregir las irregularidades mencionadas, en aras de recuperar la rectoría del Estado sobre la educación, en 2013 se centralizó la nómina educativa a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE),²⁸ además de nuevos mecanismos e

Cfr. “Portal de cumplimiento del artículo 10 del PEF 2012. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)”, disponible en: http://cumplimientopef.sep.gob.mx/que_es_el_faeb/ (consultado el 30 de julio de 2021).

²⁷ Para autores como Marco Antonio Fernández Martínez, que la Federación destinara ocho de cada diez pesos en salarios y demás erogaciones de tipo administrativo, no fue el único problema del gasto educativo. A éste se sumó la distribución política de las transferencias para apaciguar las marchas, protestas y demás acciones disruptivas de las diferentes secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), más el desvío de recursos para otros fines que terminaron por colocar en graves problemas el erario de los estados. Destaca el autor, que derivado de una auditoría externa sobre el ejercicio de estas transferencias federales en 2008, el informe de las autoridades educativas locales (AEL) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) entregado a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, evidenció los deficientes controles para el manejo de la información sobre centros de trabajo, docentes y la matrícula de educación financiados mediante el FAEB. De manera particular, los resultados del informe destacaron irregularidades por cuanto hace a la información del personal comisionado, la alteración del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) en los procesos de pago, la identificación de personas cobrando en más de dos entidades federativas sin colindancia, remuneraciones de más de 100 mil pesos mensuales o pago por honorarios a personas que no necesariamente eran trabajadores del sector educativo, así como miles de docentes comisionados que desempeñaban puestos administrativos y que contaban con más de una plaza. En suma, como consecuencia de la problemática de transparencia por el diseño institucional a nivel subnacional, se multiplicaron las acusaciones en contra del manejo de los recursos públicos en materia educativa con especial énfasis en su desvío por parte de los altos mandos del SNTE, concluyendo que una combinación perversa entre maestros en las calles, gobernadores presionando por mayores recursos y falsificación de las estadísticas educativas, terminaron por desvirtuar la efectividad de la fórmula de reparto del FAEB. *Cfr. Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2018, pp. 7-10, disponible en: https://www.senado.gob.mx/BMO/index_html_files/claroscuros%20nominamagisterial.pdf (consultado el 30 de julio de 2021).

²⁸ El artículo 25 fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal, reformado el 2 de septiembre de 2013, detonó la modificación del FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), a efecto de que con cargo a las aportaciones

instrumentos financieros que implicarían retomar el control de los recursos transferidos, precisar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, garantizar una mayor coordinación en el gasto educativo, así como mejorar la transparencia y terminar con la opacidad en el manejo de los mismos, logrando con ello mayor financiamiento para alcanzar una educación pertinente, equitativa y de calidad, que brindara mejores oportunidades de desarrollo a jóvenes y niños.

En ese mismo año, a raíz del Pacto por México²⁹ signado por el titular del Poder Ejecutivo federal y las principales fuerzas políticas del país, se concreta la reforma constitucional a los artículos 3o. y 73³⁰ mediante la cual se establecen, entre otros aspectos relevantes, la educación obligatoria (desde preescolar hasta media superior); la mejora de la calidad y equidad de la educación básica y media superior con énfasis en la profesionalización docente; la revisión y actualización de los planes y programas de estudio; la atención de la infraestructura escolar y la evaluación periódica y sistemática de todos los componentes del sistema educativo.

Se trataba de un cambio estructural que pretendía abatir la desigualdad en el acceso a la educación en todos sus niveles y tipos, además de propiciar la participación de los padres de familia por medio de los consejos de participación social. Para lograr dichos propósitos, se instituyó el Servicio Profesional Docente³¹ tendiente a asegurar que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio se regularan conforme a mecanismos que permitieran a los maestros acreditar sus conocimientos, aptitudes y capacidades, además de prever las condiciones y apoyos necesarios para favorecer su desarrollo profesional; de la misma forma, el Instituto

de éste, los estados y municipios serían apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones en materia de educación básica y normal en términos de los preceptos 13 y 16 de la Ley General de Educación entonces vigente. El Fondo está enfocado en cubrir el rubro de recursos para cubrir el pago de servicios personales y de nómina que corresponde al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados; también incluye los gastos de operación complementarios relacionados con el gasto de la educación básica en términos del ANMEB, en el cual se promulgó la llamada reforma magisterial. Los recursos del FONE se descentralizaron para que las entidades federativas atendieran los temas estratégicos y prioritarios en materia de educación.

²⁹ Para un panorama general de este acuerdo, *cf.* Guerrero Aguirre, Francisco Javier y Amador Hernández, Juan Carlos, *Pacto por México*, México, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2016, disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/Lxiii/PactoxMexico.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

³⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

³¹ Regulado en la entonces vigente Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013.

Nacional para la Evaluación de la Educación se transformó en órgano constitucional autónomo, convirtiéndose en pieza clave del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) para garantizar el derecho a una educación de calidad,³² se creó el Sistema de Información y Gestión Educativa con el propósito de reducir las cargas administrativas de docentes y directivos, además de propiciar una mayor autonomía de gestión en las escuelas y mejorar las decisiones de política educativa; por último, se estableció el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital con el propósito de abatir la brecha en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.³³

A partir de ese momento, las relaciones entre los órdenes de gobierno —Secretaría de Educación Pública (SEP) y autoridades educativas estatales—, el recién creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano constitucional autónomo y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), entre otros, mostraron la complejidad del nuevo orden educativo en el proceso de formulación e implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), en donde persistieron las inercias y confusiones en la reorganización del sistema educativo mexicano.

Con independencia de que algunas voces afirmaban que este “nuevo federalismo educativo” no era más que el mismo proceso concentrador que en el fondo representaba un viejo centralismo burocrático basado en mecanismos de control normativos, técnicos, políticos y financieros, quedaba claro que no se aspiraba a la devolución de facultades a las entidades federativas; mucho menos a una redistribución del poder.

Lo más delicado fueron los movimientos magisteriales en el país que se opusieron a su implementación, exigiendo reiteradamente ante las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo federal su derogación, incluyendo la interposición de juicios de amparo por trabajadores del sector educativo al considerar vulnerados sus derechos humanos, así como algunas controversias constitucionales presentadas por la Federación y varios muni-

³² Contemplado por la abrogada Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013.

³³ La reforma educativa trajo modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para un mejor financiamiento de la educación básica a través del FONE, al permitir un mejor control y transparencia de la nómina educativa, eliminándose la doble negociación salarial que representaba un esquema inconveniente para el uso óptimo de los recursos asignados a la educación. *Cfr.* Treviño Cantú, Javier, “La reforma educativa de 2013: ¿Qué es? ¿Qué es lo nuevo? ¿Qué es lo trascendente?”, *Educación futura*, México, 19 de octubre 2015, disponible en: <https://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-de-2013-que-es-que-es-lo-nuevo-que-es-lo-trascendente/> (consultado el 30 de julio de 2021).

cipios en contra de diversas entidades federativas, ya sea por la invasión a la esfera de competencias o por la omisión de legislar en la materia.

En 2015, la Suprema Corte de Justicia tuvo la oportunidad histórica de someter a escrutinio constitucional las reformas constitucionales y legales en materia educativa, específicamente la Ley General del Servicio Profesional Docente, al declarar la validez de las mismas y por tanto negar el amparo y protección a los maestros inconformes con las evaluaciones respectivas;³⁴ esto, sin contar las demandas que por esas fechas interpusieron miles de éstos para los mismos efectos, y que fueron desestimados por los jueces federales.³⁵

En esa ocasión, los ministros de nuestro más alto tribunal señalaron, entre otros aspectos trascendentes, que:

- La Ley General del Servicio Profesional Docente no violaba, entre otras cosas, la dignidad y el derecho a la libertad del trabajo de los maestros, ya que se trataba de un procedimiento administrativo y no laboral.
- Los derechos humanos no son absolutos y pueden estar sujetos a límites frente a otros derechos, bienes o principios.
- Es necesario hallar un equilibrio mediante exámenes o *tests* de proporcionalidad.³⁶

³⁴ Es importante mencionar que sólo 26 demandas de amparo que contenían los planteamientos de constitucionalidad más trascendentes fueron remitidas a la Suprema Corte, la cual discutió el principal paquete de asuntos entre el 22 y 29 de junio de 2015, destacando el amparo en revisión 295/2014. Cfr. Marín Hernández, Gustavo Eduardo, “La Suprema Corte lee la reforma educativa I/II”, *Revista Nexos*, México, 30 octubre de 2015, disponible en: https://eljugodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=gustavo-marin-hernandez (consultado el 30 de julio de 2021).

³⁵ Cfr. Márquez Jiménez, Alejandro, “Derecho a la educación vs. derechos magisteriales. ¿Indivisibilidad y/o jerarquización de los derechos humanos?”, *Perfiles Educativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, vol. XXXVIII, núm. 153, 2016, disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/132/13246712001/html/#B7> (consultado el 30 de julio de 2021).

³⁶ Al efecto, la Corte realizó un juicio de proporcionalidad en el que concluyó que: 1) la finalidad legislativa es constitucionalmente legítima, ya que obedece a las exigencias de crear un servicio profesional docente que mejore la calidad de la educación en aras de lograr el máximo logro de aprendizaje de los educandos, así como atender al principio del interés superior del menor y dignificar la profesión con docentes capacitados; 2) las limitaciones son idóneas y necesarias, pues precisamente es a través de mecanismos de evaluación que puede asegurarse la calidad en la preparación de los docentes, sin que dicho objetivo pudiera alcanzarse con un costo menor, y 3) las limitaciones resultan proporcionales en virtud de que se les permite a los docentes someterse a los exámenes hasta en tres ocasiones, además de que

- El principio del interés superior de la niñez debe observarse en toda decisión del Estado.
- No se actualizaba la violación al principio de irretroactividad en perjuicio de los docentes inconformes.³⁷
- La previsión legal de las vías para combatir determinaciones de la autoridad educativa respetaban la garantía de audiencia, ya fuera en vía de recurso administrativo, juicio contencioso-administrativo, o si se tratara de la separación del servicio educativo, ante el órgano jurisdiccional competente en materia laboral, y
- Que el nuevo régimen creado por el legislador, con fundamento en el artículo 3o., fracción III constitucional, le otorgaba competencia para especificar las normas que regulaban las relaciones laborales de los trabajadores del servicio profesional docente, por lo que no se violentaron derechos laborales al incorporar elementos administrativos a la relación, caracterizados por la unilateralidad de la actuación patronal.

Por otro lado, a partir de una serie de controversias constitucionales presentadas en 2014,³⁸ la Suprema Corte se refirió a la distribución de com-

la separación del personal con nombramiento provisional no es inmediata, sino hasta que se actualice la tercera muestra de insuficiencia; y para aquellos que cuenten con nombramiento definitivo se les adscribirá a un área administrativa o incorporará a algún programa de retiro. *Cfr.* Marín Hernández, Gustavo Eduardo, “La Suprema Corte lee la reforma educativa I/II”, *cit.*

³⁷ Al respecto, nuestro máximo tribunal mantuvo esta postura afirmando que: 1) si el nuevo sistema evaluativo se deriva de preceptos constitucionales, resulta inoperante el argumento que cuestione su retroactividad; 2) conforme a la teoría de los componentes de la norma, los preceptos legales combatidos regularon supuestos nuevos, no normados ni ejecutados anteriormente (obligación de todos los docentes de sujetarse al proceso evaluativo), y 3) de acuerdo a la teoría de los derechos adquiridos, los docentes con nombramiento provisional no fueron despojados de derecho alguno, ya que sólo contaban con una expectativa de derecho para obtener eventualmente una plaza. *Idem.*

³⁸ En abril de 2014 el Poder Ejecutivo federal presentó —por conducto del consejero jurídico— en representación de la Federación, una serie de controversias constitucionales reclamando, por un lado, la invalidez de diversos preceptos de leyes educativas expedidas por los estados de Chiapas (37/2014), Michoacán (39/2014), Sonora (40/2014), Baja California (47/2014), Zacatecas (48/2014) y Morelos (63/2014) por la invasión a la esfera de competencias y, por el otro, la omisión del estado de Oaxaca (38/2014) para armonizar el marco normativo local en materia educativa. Por su parte, Churintzio (41/2014) y Tingambato (34/2014), municipios de Michoacán, promovieron la controversia en contra de los poderes de esa misma entidad federativa, demandando la invalidez de la Ley de Educación. La discusión y resolución de estos asuntos se llevó a cabo entre el 21 de septiembre y el 13 de octubre de 2015.

petencias del nuevo sistema educativo entre la Federación y las entidades federativas, sosteniendo básicamente:

- Que de acuerdo con los artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV de la Constitución General, la materia educativa ha sido y continúa siendo una competencia concurrente.
- Que para cumplir con los criterios materiales educativos, principalmente el referente a la calidad, se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y un órgano constitucional autónomo encargado de su operatividad.
- Que para desarrollar normativamente el nuevo Sistema, se facultó al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente, en la fracción XXV del artículo 73 constitucional.
- Que los artículos mencionados introdujeron modalidades a la materia educativa, creando regulaciones competenciales diferenciadas. Por un lado, el régimen laboral quedó prácticamente intocado, pero se creó un peculiar y novedoso régimen administrativo, relativo a las condiciones de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento, propias del Servicio Profesional Docente.
- Que en aras de unificar y coordinar la función educativa en el país, y de contar con un sistema educativo nacional regido por el criterio de calidad, la regulación de esta nueva área jurídica correspondería exclusiva, estricta y totalmente al orden federal, en virtud de la competencia para el dictado de los lineamientos generales a partir de la Ley de Educación, pero también el establecimiento del Servicio Profesional Docente mediante la ley general relativa y la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación a través de su Ley Orgánica.³⁹
- Que los estados tenían una “intervención operativa” en el Servicio Profesional Docente, en los términos establecidos en la ley general y los convenios resultantes.⁴⁰

³⁹ Cfr. Marín Hernández, Gustavo Eduardo, “La Suprema Corte lee la reforma educativa I/II”, *cit.* El autor extrae y sistematiza los argumentos vertidos por nuestro más alto tribunal, básicamente a partir de la controversia constitucional 48/2014, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=gustavo-marin-hernandez (consultado el 30 de julio de 2021).

⁴⁰ Es importante destacar que en los asuntos que conoció y resolvió la Suprema Corte, se identifican las diferencias entre los mandatos de armonización y adecuación, establecidos en los artículos transitorios de las leyes generales en la materia, entendiéndose por los primeros la posibilidad de legislar (por parte de los estados) en los aspectos necesarios para el

7. *La contrarreforma y construcción de un paradigma educativo alternativo (2018 a la fecha)*

Esta séptima etapa se inscribe en el marco de la transición política y el cambio de régimen en 2018 con la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador y su proyecto de “La Cuarta Transformación”, que en esencia tuvo como propósito central revertir la reforma estructural de su antecesor e impulsar un cambio profundo para que desde la educación se combatieran problemas como pobreza, violencia, corrupción y malestar social, atribuidos —según el titular del Ejecutivo federal— al periodo neoliberal, terminando incluso con la humillación al magisterio nacional.

Esta nueva reforma constitucional —en vigor desde mayo de 2019—⁴¹ establece que se garantizará la educación desde el nivel inicial hasta el superior, y que debe ser obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica, así como contar con un enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva.

Además de la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE)⁴² y de las evaluaciones “punitivas”, dentro de los aspectos

cumplimiento de sus atribuciones operativas, sin que cuenten con facultades para regular el Servicio Profesional Docente, y por los segundos, la adecuación de su normatividad a la Ley General de Educación en virtud de la concurrencia entre los niveles de gobierno, tratándose de la función social educativa (controversia constitucional 37/2014). *Cfr.* Mejía Garza, Raúl M. y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 118.

⁴¹ El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴² De acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mejora Continua de la Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2019, en su lugar se crea la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, como organismo público descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, cuya finalidad es la de coordinar el Sistema Nacional en esta materia, con atribuciones para realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional; determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación; establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación; 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; proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, para la atención de las necesidades de las personas en la materia; sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de

más importantes, destacan la creación del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros, bajo la rectoría de la Federación⁴³ y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;⁴⁴ se establece también que la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza funciones docentes, directivas o de supervisión se realizará a través de procesos en los que los aspirantes concurren en igualdad de condiciones, además de que deberán ser públicos, transparentes, equitativos e imparciales, y considerarán el conocimiento, las aptitudes y la experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Para llevar a cabo dichos propósitos, se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios, así como a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones a los funcionarios que no cumplan con sus respectivas obligaciones.

El 30 de septiembre de 2019, se publica la Ley General de Educación que abroga a la expedida en 1993, así como a la Ley General de Infraestructura Física Educativa de 2008. Este ordenamiento se integra por 181 artículos divididos en once títulos,⁴⁵ en donde podemos destacar como aspectos más importantes los siguientes:

- a) Tiene como objeto regular la educación que imparta el Estado —Federación, entidades federativas, ciudad de México y municipios—,

los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos, además de generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional.

⁴³ Previsto y regulado por la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2019, cuyos fines son: establecer las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directiva o de supervisión, con pleno respeto a sus derechos; normar los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, así como revalorizar a maestras y maestros en cuanto profesionales de la educación con pleno respeto a sus derechos.

⁴⁴ Hasta la fecha, se encuentra pendiente la expedición por parte del Congreso de la Unión de la Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación.

⁴⁵ El título primero se denomina “Del derecho a la educación”; el segundo “La nueva escuela mexicana”; el tercero “Del sistema educativo nacional”; el cuarto “De la revalorización de las maestras y los maestros”; el quinto “De los planteles educativos”; el sexto “De la mejora continua de la educación”; el séptimo “Del federalismo educativo”; el octavo “Del financiamiento a la educación”; el noveno “De la corresponsabilidad social en el proceso educativo”; el décimo “De la validez de estudios y certificación de conocimientos, y el décimo primero “De la educación impartida por particulares”.

sus organismos descentralizados y los particulares, misma que se considera un servicio público sujeto a la rectoría de aquél.

- b) Garantiza el derecho a la educación de toda persona reconocido en el artículo 3o. constitucional y en los tratados internacionales de los cuales forma parte nuestro país. En el ejercicio de este derecho, el Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes a través de programas y políticas públicas destinados al efecto.
- c) Establece que el Estado fomentará la participación activa de los distintos actores involucrados en el proceso educativo y, en general, de todo el sistema educativo nacional,⁴⁶ para asegurar que se extiendan sus beneficios a todos los sectores sociales y regiones del país, a fin de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes.
- d) Dispone que todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, extendiéndose dicha obligación a los padres de familia o tutores para que sus hijos o pupilos menores de 18 años asistan a la escuela, participen en su proceso educativo revisando el progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.
- e) El carácter universal, inclusivo, público, gratuito y laico de la educación que imparte el Estado.
- f) El deber de las autoridades educativas, en el ámbito de sus competencias, para crear condiciones que permitan el ejercicio del derecho a la educación con equidad y excelencia.⁴⁷

⁴⁶ La Ley define al sistema educativo nacional como el conjunto de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, desde la educación básica hasta la superior, así como por las relaciones institucionales de dichas estructuras y su vinculación con la sociedad mexicana, sus organizaciones, comunidades, pueblos, sectores y familias. A través de este sistema, se concentrarán y coordinarán los esfuerzos del Estado y de los sectores social y privado, para el cumplimiento de los principios, fines y criterios de la educación establecidos por la Constitución y las leyes de la materia.

⁴⁷ En este punto, la Ley destaca políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género en el otorgamiento de becas y apoyos económicos; programas de acceso gratuito a eventos culturales; el impulso a la participación en programas de intercambio académico, nacional e internacional a estudiantes de educación media superior y superior con alto rendimiento escolar; la celebración de convenios con instituciones que presten el servicio de estancias infantiles, para facilitar la incorporación de hijos de estudiantes a efecto de que no interrumpen ni abandonen sus estudios; el fomento de la educación abierta y a distancia, mediante el aprovechamiento de plataformas digitales, televisión educativa y las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital (TICCAD); el impulso

- g) En el título relativo a “la nueva escuela mexicana”, se estipula que el Estado reorientará el sistema educativo nacional buscando la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, colocando en el centro de la acción pública el máximo logro de aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.⁴⁸
- h) La educación que se imparta en el Sistema Educativo Nacional se organizará por cuanto hace a sus tipos en básica, media superior y superior, con los niveles que se indican en la Ley; tendrá como modalidades la escolarizada, no escolarizada y mixta; además de contar con opciones educativas que se determinarán para cada nivel educativo y entre las que se encuentran la abierta y a distancia.⁴⁹
- i) Por cuanto hace al título séptimo que se refiere al federalismo educativo, corresponden de manera exclusiva a la autoridad federal: la

de acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario conforme a los índices de pobreza y condición alimentaria; incentivos a docentes que presten servicios en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas y de alta conflictividad social; el establecimiento gradual y progresivo de escuelas de horario completo en educación básica; el otorgamiento de facilidades para el acceso a la educación básica y media superior, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad, ubicándolos en el nivel y grado que corresponda conforme a la edad, madurez emocional, desarrollo cognitivo y conocimientos que acrediten en las evaluaciones; la adopción de estrategias y medidas para facilitar la incorporación y permanencia en el sistema educativo nacional de niños, niñas y jóvenes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria, incluyendo a aquellos que hayan sido repatriados, regresen voluntariamente o enfrenen situaciones de desplazamiento o migración interna, y proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos así como los materiales impresos y digitales para la educación básica.

⁴⁸ Para lograr dichos propósitos, se tendrán como objetivos el desarrollo humano integral de las personas, fomentándose al efecto una educación basada en la identidad, la responsabilidad ciudadana, la participación activa en la transformación de la sociedad y el respeto y cuidado del medio ambiente. De manera específica, la orientación integral en la nueva escuela mexicana comprende la formación para la vida de los educandos, los contenidos de los planes y programas de estudios, la vinculación de la escuela con la comunidad y la adecuada formación de los docentes en el proceso enseñanza-aprendizaje, debiéndose considerar además, entre otros aspectos, el pensamiento lógico-matemático y la alfabetización numérica; la comprensión lectora y expresión oral y escrita; el conocimiento científico y tecnológico; el pensamiento filosófico, histórico y humanístico; las habilidades socioemocionales; el pensamiento crítico; conocimiento, habilidades motrices y creativas, la apreciación y creación artística, así como los valores para la responsabilidad ciudadana y social. La evaluación de los educandos será integral y comprenderá la valoración de conocimientos, habilidades, destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

⁴⁹ También integran el sistema: la formación para el trabajo, la educación para personas adultas, la educación física y la educación tecnológica, destacando la educación especial que busca la equidad y la inclusión, y deberán estar disponibles para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas establecidas.

planeación y programación del Sistema Educativo Nacional; la determinación en toda la República de los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los calendarios para cada ciclo lectivo y los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y aquellos destinados a la formación de docentes de educación básica.⁵⁰

También tendrá competencia para la elaboración, edición y actualización de libros de texto gratuitos y materiales educativos; la autorización del uso de libros de texto para educación preescolar, primaria y secundaria; la emisión de lineamientos generales para el uso de material educativo en la educación básica, para el uso responsable y seguro de las TICCAD a través de la Agenda Digital Educativa, así como para la constitución y funcionamiento de los consejos de participación escolar o sus equivalentes; la regulación de un sistema integral de formación, capacitación y actualización para docentes⁵¹ y la expedición de normas para el control escolar en educación básica; el otorgamiento, negación y retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios a los particulares tratándose de la formación de recursos humanos en áreas de la salud; además del establecimiento y regulación de un marco nacional de cualificaciones y de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos.⁵²

⁵⁰ Para tal efecto, se deberá considerar la opinión de los gobiernos de los estados, de la ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.

⁵¹ En términos de lo que disponga la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

⁵² La Ley General otorga también facultades a las autoridades federales para la creación, regulación, coordinación, operación y actualización del sistema de información y gestión educativa, que contemple, entre otros aspectos, un registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, las estructuras ocupacionales, plantillas de personal de las escuelas, los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, los elementos y los mecanismos necesarios para la operación del Sistema Educativo Nacional; la emisión de lineamientos para: I) el fortalecimiento de las capacidades de administración escolar a cargo de las escuelas públicas de educación básica y media superior; II) el otorgamiento de autorizaciones y reconocimiento de validez oficial de estudios a nivel nacional para los tipos educativos, así como para la revalidación y equivalencias de estudios; III) la denominación genérica de los particulares que ofrecen el servicio público de educación por tipo educativo; IV) la suscripción de acuerdos con autoridades educativas locales, universidades e instituciones de educación superior autónomas, respecto de autorizaciones y reconocimiento de validez oficial, así como de la revalidación y equivalencias de estudios; V) los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación

- j) Por cuanto hace a los estados y ciudad de México,⁵³ cuentan con facultades para la prestación de servicios de educación básica incluyendo la indígena, inclusiva, así como la normal y demás para la formación docente; de vigilancia sobre las autoridades escolares para que cumplan con las normas en materia de fortalecimiento de las capacidades de administración escolar; de realizar propuestas a la Secretaría de Educación Pública de los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica.

Asimismo, se les faculta —en términos de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal— para autorizar los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar en cada ciclo lectivo de educación básica y normal, así como los relativos a la formación de docentes de educación básica; prestar los servicios que correspondan al tipo de educación básica y de educación media superior, respecto a la formación, capacitación y actualización para maestras y maestros; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación en los tipos y niveles antes mencionados. También tendrán competencia para participar en la integración y operación de un sistema de educación media superior y uno de educación superior; coordinar y operar un padrón de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares, así como un registro de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, estableciendo al efecto un sistema estatal de información educativa, además de participar en la actualización e integración de aquel que haya sido creado a nivel nacional.⁵⁴

de inmuebles destinados al servicio público de educación, incluyendo lo relativo a la seguridad, asesoría técnica y supervisión estructural en obras mayores de las escuelas; y el ejercicio, en su caso, de las facultades que corresponden a las entidades federativas, contando previamente con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al impacto presupuestal, con base en el análisis técnico que presente la Secretaría de Educación Pública.

⁵³ De acuerdo con los artículos transitorios, las legislaturas de los estados deberán armonizar el marco jurídico de esta Ley General dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor.

⁵⁴ Las entidades federativas cuentan también con atribuciones para participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar; vigilar y, en su caso, sancionar a las instituciones establecidas en su territorio que, sin estar

- k) Además de las facultades exclusivas, corresponden a las autoridades educativas federales, de los estados y ciudad de México de manera concurrente, atribuciones para promover y prestar servicios educativos distintos de los previstos en el primero y segundo párrafo del inciso anterior; de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; participar en actividades relacionadas con la admisión, promoción y reconocimiento de docentes; determinar y formular planes y programas de estudio distintos de los previstos en el primer párrafo del inciso i); ejecutar programas de inducción, actualización, capacitación y superación de docentes de educación media superior; revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos de los mencionados en el segundo párrafo del inciso j); suscribir acuerdos y convenios que faciliten el tránsito nacional e internacional de estudiantes, así como promover la suscripción de tratados en la materia; otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos a los de normal y demás para la formación de docentes de educación básica que impartan los particulares; editar libros y producir materiales educativos distintos de los señalados en el segundo párrafo del inciso i); fomentar la prestación de servicios bibliotecarios; promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, fomentar su enseñanza, expansión y divulgación en acceso abierto, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o se haya utilizado infraestructura pública en su realización.⁵⁵

incorporadas al Sistema Educativo Nacional, deban cumplir con las disposiciones de la Ley; garantizar la distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios; supervisar las condiciones de seguridad estructural y protección civil de los planteles educativos, así como generar y proporcionar —en coordinación con las autoridades competentes— las condiciones de seguridad en el entorno de los mismos; emitir la guía operativa para la organización y funcionamiento de los servicios de educación que prestan, y presentar un informe anual sobre los principales aspectos de mejora continua de la educación que hayan sido implementados.

⁵⁵ De igual manera, se establece la concurrencia de atribuciones para fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones, incluido el deporte adaptado para personas con discapacidad; promover y desarrollar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el uso de los libros; fomentar el uso responsable y seguro de las TICCAD; participar en la realización periódica y sistemática de exámenes de evaluación a los educandos; promover entornos escolares saludables, incluyendo la promoción en la educación obligatoria de prácticas cooperativas de ahorro, producción y promoción de estilos de vida saludables en alimentación; promover ante las autoridades correspondientes los permisos necesarios con la finalidad de facilitar la participación de padres de familia o tutores en las actividades

- l) Por cuanto hace a los municipios, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y de los estados, podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, incluyendo la realización de actividades consistentes en editar libros y producir materiales educativos distintos de los señalados en el segundo párrafo del inciso i); fomentar la prestación de servicios bibliotecarios; promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, su enseñanza, expansión y divulgación en acceso abierto; coadyuvar al mantenimiento de los planteles educativos, comprendiendo los servicios de seguridad, agua y luz; así como celebrar convenios con los gobiernos estatales para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.⁵⁶
- m) Las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, conformarán el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, mismo que estará presidido por la Secretaría de Educación Pública, quien propondrá los lineamientos generales a que se sujetará su operación y funcionamiento.
- n) Concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa; para garantizar la accesibilidad y gratuidad de la misma, el monto anual en términos de ley no podrá ser menor al equivalente

de educación y desarrollo de sus hijos o pupilos menores de 18 años; aplicar los instrumentos que consideren necesarios para la mejora continua de la educación en el ámbito de su competencia; coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares; promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria; instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias.

⁵⁶ Las autoridades educativas federal, de los estados, de la ciudad de México y de los municipios, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer las capacidades de administración de las escuelas con base en los programas que al efecto formulen, mismos que tendrán por objetivo el uso de los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar; el desarrollo de la planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y la administración transparente y eficiente de los recursos que reciban para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, docentes y padres de familia o tutores, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

del 8% del producto interno bruto del país, del cual se destinará al menos el 1% al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, comprendiendo el desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de ese nivel educativo.⁵⁷

- o) Será decisión de cada escuela pública de educación básica y media superior la instalación y operación de un consejo de participación escolar o su equivalente, el cual será integrado por las asociaciones de padres de familia y docentes.⁵⁸
- p) La educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica impartida por particulares, deberá contar previamente y en cada caso con la autorización expresa del Estado, incluyendo el reconocimiento de validez oficial tratándose de estudios distintos de los antes mencionados.⁵⁹

⁵⁷ Tratándose de los recursos federales que reciban las entidades federativas, se estipula que no serán transferibles y deberán aplicarse íntegra, oportuna y exclusivamente a la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad; para tal efecto, los gobiernos locales publicarán en sus periódicos oficiales —en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar—, los montos que la Federación les transfiera; si dichos recursos fueran utilizados para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan. Para el caso de los municipios, las entidades federativas a las cuales pertenezcan proveerán lo conducente para que cada ayuntamiento reciba los recursos para el cumplimiento de las responsabilidades educativas que tengan encomendadas. Dentro del contenido de la Ley también se establece que el Ejecutivo federal llevará a cabo programas compensatorios para apoyar con recursos específicos a los gobiernos locales con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios.

⁵⁸ De acuerdo con la Ley, en cada municipio y entidad federativa se podrán instalar y operar consejos de participación escolar, integrados por autoridades municipales y locales, así como por las asociaciones de padres de familia y los docentes, mismos que fungirán como órganos de consulta, orientación y apoyo, además de que podrán promover y participar en actividades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvar en tareas de protección civil y emergencia escolar. La Secretaría de Educación Pública promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Escolar como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información.

⁵⁹ La vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las instituciones privadas estará a cargo de las autoridades educativas competentes, quienes podrán imponer medidas precautorias y correctivas, así como sanciones por la comisión de infracciones. Asimismo, en contra de las omisiones y resoluciones emitidas por las autoridades educativas en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios y los trámites y procedimientos relacionados con los mismos, las personas e instituciones afectadas podrán optar entre interponer el recurso de revisión o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en el ámbito local, conforme a la norma aplicable en la materia.

Con relación a la educación superior, la reforma constitucional de 2019 estableció como principales contenidos vinculados a las instituciones de educación superior públicas y autónomas, los siguientes:⁶⁰

- Se declara obligatoria y gratuita la educación superior y se le confiere al Estado la responsabilidad para garantizarla. Con este fin, el Ejecutivo federal y las autoridades locales deberán definir políticas de fomento a la inclusión, permanencia y continuidad en el Sistema Educativo Nacional, además de proporcionar los medios de acceso al nivel superior para los estudiantes que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.
- Para dar cumplimiento a la obligatoriedad de la educación a nivel superior, se incluirán los recursos necesarios en el presupuesto de la Federación y en los presupuestos de estados y municipios. De igual forma, se señala el establecimiento de un fondo federal especial para asegurar a largo plazo los recursos económicos necesarios que garanticen la obligatoriedad del nivel superior, además de la plurianualidad de la infraestructura.⁶¹

Como parte de la transformación del sistema educativo nacional, y después de varios meses de discusiones a cargo de autoridades educativas y de instituciones representativas de sectores académicos y universitarios, el 20 de abril de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Educación Superior, misma que abrogó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior vigente desde 1978, considerada anacrónica en virtud de que no se correspondía con la realidad y el contexto que imperaba por cuanto hace a las transformaciones, redimensionamiento y características de las entidades que conforman ese nivel educativo.

Este ordenamiento, compuesto de 77 artículos divididos en siete títulos,⁶² garantiza la autonomía de las universidades públicas establecido en la frac-

⁶⁰ Artículo 3o. fracción X, sexto y décimo quinto transitorio del decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019.

⁶¹ En los artículos transitorios de la reforma constitucional, se dispuso la obligación del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia de Educación Superior y de Ciencia, Tecnología e Innovación a más tardar en 2020.

⁶² El título primero se denomina “Del derecho a la educación superior”; el segundo “Del tipo de educación superior”; el tercero “De la educación superior en el Sistema Educativo Nacional”; el cuarto “De las acciones, concurrencia y competencias del Estado”; el quinto “De la coordinación, la planeación y la evaluación; el sexto “Del financiamiento de la educación superior”, y séptimo “De los particulares que impartan educación superior”.

ción VII del artículo 3o. constitucional, así como el derecho humano a la educación superior al reconocer que coadyuva al bienestar social y al desarrollo integral de las personas.⁶³

III. EL FEDERALISMO MEXICANO Y LOS RETOS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Sin duda, el andamiaje jurídico-institucional de la educación pública en nuestro país ha estado marcado en sus diferentes etapas por concepciones y acon-

⁶³ De su contenido, destacan además los siguientes aspectos: a) la orientación de la educación superior con base en los criterios del interés superior del estudiante; el respeto irrestricto a la dignidad de las personas con el reconocimiento de sus derechos a la educación y a gozar de los beneficios del desarrollo científico y la innovación tecnológica, entre otros principios y valores del Estado democrático; b) la determinación por parte de la Secretaría de Educación Pública de las normas y criterios a los que se ajustarán la revalidación y la declaración de estudios equivalentes, por parte de las autoridades educativas e instituciones de educación superior facultadas para otorgarlas; c) la creación del Sistema Nacional de Educación Superior, integrado por los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales y formación docente, que deberá operar de manera articulada y convergente con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; d) la concurrencia y coordinación de las autoridades educativas federal, de las entidades federativas y de los municipios en el ámbito de sus competencias, para garantizar la prestación del servicio de educación superior en todo el territorio nacional; e) la competencia exclusiva de la autoridad federal para dictar las bases para la organización, colaboración, coordinación y desarrollo de la educación superior, así como coordinar el Sistema Nacional de Educación Superior y concertar la política nacional en la materia; f) la competencia exclusiva de las entidades federativas para coordinar el sistema local de educación superior, incluyendo las facultades de proponer a la autoridad educativa federal contenidos regionales para su inclusión en los planes y programas de estudio de las escuelas normales, ejecutar acciones para fomentar la cultura de la evaluación y acreditación entre las instituciones de educación superior, establecer lineamientos para la expedición de títulos profesionales en el ámbito local, y suministrar datos para actualizar el sistema de información de la educación superior; g) la creación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior como órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso para acordar las acciones y estrategias que permitan impulsar su desarrollo, con pleno respeto al federalismo, a la autonomía universitaria y a la diversidad educativa e institucional; h) la concurrencia por parte de la Federación y entidades federativas en el cumplimiento progresivo del mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, en términos de la disponibilidad presupuestaria, cuyo monto anual se hará en términos de lo establecido en la Ley General de Educación y no podrá ser inferior a la aprobado en el ejercicio inmediato anterior; e i) la responsabilidad directa de las autoridades o instituciones públicas de educación superior que otorguen la autorización o el reconocimiento de validez oficial, para llevar a cabo las acciones de vigilancia de los servicios educativos respecto a los cuales se concedieron, pudiéndose imponer medidas precautorias y correctivas por la autoridad competente, así como sanciones por la comisión de infracciones.

tecimientos que han buscado responder con efectividad a diversas problemáticas estructurales, relacionadas con los procesos de acceso a la educación y enseñanza-aprendizaje en los planteles escolares, fundamentalmente del nivel básico, tendientes a lograr en última instancia la formación adecuada de los educandos para lograr el pleno desarrollo de sus capacidades, incidiendo favorablemente en sus proyectos de vida, tanto individual como colectivamente, además de inculcarles los valores y principios que hagan frente a los desafíos que presentan sociedades globalizadas como las de ahora, fuertemente impactadas por el desarrollo científico y tecnológico (sobre todo por la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación), con la necesidad de dar paso a renovados esquemas de gestión pública y modelos educativos alternativos.

De lo anterior, tenemos que si bien la estructura federal del Estado mexicano articula las competencias en materia educativa de forma concurrente entre Federación, estados y municipios, al menos desde los años treinta del siglo XX, su evolución se ha decantado por una clara tendencia a la centralización normativa, y con ello al afianzamiento de controles políticos, financieros y administrativos por parte de aquélla en detrimento de los gobiernos locales y municipales, con todo y los intentos de descentralización llevados a cabo en los años noventa para crear una estructura inversa que, partiendo de la escuela como espacio de interacción cotidiana del maestro con alumnos, autoridades educativas y padres de familia, se pudiese extender a una comunidad más amplia que abarcase al municipio y la entidad federativa a la que pertenece y, por último, al conjunto de la Federación en los términos propuestos por el ANMEB.

Al respecto, vale la pena preguntarnos ¿el régimen jurídico actual, en donde se le atribuyen a las autoridades federales las competencias para coordinar y unificar la educación en todo el país, representa el modelo más adecuado para que el Estado mexicano ejerza la rectoría en la materia y alcance satisfactoriamente todos y cada uno de sus fines? La respuesta resulta compleja en la medida en que los diagnósticos y análisis de la realidad parecieran alejarse de dichos propósitos, al discrepar de la vasta regulación y contenidos de una legislación educativa renovada, impregnada de elementos axiológicos que de materializarse significarían enormes avances cuantitativos y cualitativos en la materia.⁶⁴

⁶⁴ Hasta este momento, se han documentado problemas derivados de la implementación de la Reforma educativa en 2019 por cuanto hace a aspectos medulares, como: a) la incapacidad operativa, negligencia, e incluso estigmatización y exclusión de la autoridad educativa federal respecto a los mecanismos de evaluación recientemente aplicados para el acceso y promoción de miles de docentes en sus concursos a plazas magisteriales, así como en los de

Pensemos por ejemplo en los grandes desafíos que representa el derecho a la educación y la responsabilidad del Estado para garantizarlo, no sólo a partir de la prestación formal del servicio en condiciones de igualdad, equidad y excelencia, otorgando prioridad a los grupos y regiones con mayor rezago educativo, vulnerabilidad u otras circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad, origen, situación migratoria, preferencia sexual o práctica cultural, sino por lo que significa su goce y ejercicio a partir de la interdependencia y progresividad con otros derechos humanos, en aras de satisfacer a plenitud el proyecto y calidad de vida digna de las personas.

Relacionado con lo anterior, existen aspectos que a lo largo de la historia han impactado de manera negativa al sistema educativo nacional, como son las fallas en el diseño de políticas e intervenciones gubernamentales (muchas veces inadecuadas a la naturaleza y dimensión de los problemas); la falta de evaluaciones periódicas, transparentes y efectivas a los programas educativos; recursos insuficientes para atender las diversas necesidades del sector; inconsistencias en la focalización de poblaciones objetivo en el ámbito local, incluyendo la pertinencia en la dotación de recursos; así como la falta de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación, aunados a la escasa participación de la sociedad civil.⁶⁵

En el tema del financiamiento a la infraestructura de los planteles educativos, tenemos que en su mayoría se encuentran en mal estado y carentes de la tecnología adecuada a los programas de estudio vigentes, prevaletien-

ascenso horizontal y vertical. Al respecto, *cfr.* Grajales, Eduardo, “SEP-USICAMM: el gatopardismo educativo en su máxima expresión”, *Educación Futura*, 21 de julio 2021, disponible en: <http://www.educacionfutura.org/sep-usicamm-el-gatopardismo-educativo-en-su-maxima-expresion/> (consultado el 30 de julio de 2021); b) la utopía de los diferentes modelos educativos, plasmada en los planes y programas de estudio, donde todo hecho educativo transcurre en forma ordenada y sin obstáculos, frente a la distopía materializada por la realidad de las escuelas públicas, en las que impera la desorganización e improvisación, agravadas en este momento por la crisis sanitaria. *Cfr.* Grimaldo Carreón, Juan Manuel, “La utopía y distopía de la escuela pública”, *Revista Nexos*, 28 de julio de 2021, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/la-utopia-y-distopia-de-la-escuela-publica/> (consultado el 30 de julio de 2021), y c) la polémica surgida en el proceso de elaboración de libros de texto gratuitos a cargo de la SEP, en donde se ha denunciado opacidad y tendencia a la manipulación e ideologización de los contenidos. *Cfr.* Fuenlabrada, Irma, “Reflexiones sobre la elaboración de libros de texto gratuitos”, *Revista Nexos*, México, 7 de abril de 2021, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/reflexiones-sobre-la-elaboracion-de-libros-de-texto-gratuitos/> (consultado el 30 de julio de 2021).

⁶⁵ *Cfr.* Miranda López, Francisco, “Retos del sistema educativo nacional y propuestas para su mejora continua en el marco de la actual reforma educativa en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, vol. 24, octubre-diciembre de 2019, pp. 1201-1211, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v24n83/1405-6666-rmie-24-83-1135.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

do las asimetrías que caracterizan a las comunidades y localidades rurales de las condiciones en las que se encuentran las escuelas de las ciudades y zonas metropolitanas, pues en su mayoría no tienen servicios básicos eficientes, incluyendo centros de cómputo, equipamiento con tecnologías de acceso a la información y laboratorios de prácticas, que permitan vivenciar el aprendizaje significando la ambivalencia del conocimiento, pues por un lado se reconoce la necesidad de garantizar el derecho humano a la educación y la competitividad en el orden internacional, y por el otro esté la restricción del presupuesto al sector educativo bajo políticas de marcada austeridad.⁶⁶

La Secretaría de Educación Pública, en el documento publicado bajo el título “Los fines de la educación en el siglo XXI”,⁶⁷ señalaba como objetivo principal de la educación básica y media superior, además de ser laica y gratuita, que fuera de calidad e incluyente, lo que llevó a la obligatoriedad del Estado para garantizar el acceso a la escuela de todos los niños, niñas y jóvenes en un plano de igualdad, de tal suerte que se les proporcionaran aprendizajes y conocimientos significativos, relevantes y útiles para toda la vida.

En este sentido, tomando como referente que en años anteriores se advirtió la necesidad de reducir la brecha digital como elemento indispensable para garantizar el derecho humano a la educación, si bien se vislumbraba que el acceso y utilización de las herramientas tecnológicas aplicadas a la educación básica y media superior representarían un reto para el gobierno mexicano en el mediano y largo plazo, esta necesidad se convirtió en un elemento emergente derivado de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2.

De conformidad con las recomendaciones emitidas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el contexto de la emergencia sanitaria, se señala que las disparidades que enfrentan los grupos vulnerables se han acentuado, destacándose que en nuestro país existen alrededor de 22 millones de adolescentes entre 10 y 19 años, de los cuales —antes de la pandemia— dos de cada diez, entre los 12 y 17 años estaban fuera de la escuela. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) más del 15% de jóvenes que estudian el nivel medio superior no regresarán a clases en el siguiente ciclo escolar.⁶⁸

⁶⁶ Cfr. Márquez Jiménez, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, México, vol. XXXIV, 2012, pp. 111-117, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13229959010> (consultado el 30 de julio de 2021).

⁶⁷ Carta “Los fines de la educación en el siglo XXI”, México, SEP, julio de 2016, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207276/Carta_Los_fines_de_la_educacion_n_final_0317_A.pdf (consultado el 30 de julio de 2021).

⁶⁸ UNICEF, “¿Por qué trabajar por y con las adolescencias en México?”, Nota técnica, 2020, disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/4971/file/Nota%20te%20CC%81cnica%20adolescentes.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

Asimismo, se afirma en dicho documento que la calidad educativa ha sido muy difícil de mantener con los recursos disponibles en los hogares, lo que incrementará las brechas de aprendizaje de una población que a lo largo de su trayectoria ha acumulado tantas deficiencias académicas que han provocado el abandono escolar, incluyendo la desigualdad en el acceso a medios digitales en donde ha migrado la educación actualmente.⁶⁹

En un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en donde se utiliza el índice de estatus económico, social y cultural (ESCS) de la prueba estandarizada PISA 2018, se observa que en promedio sólo el 50% de estudiantes cuenta con Internet y computadora en casa, lo que posiciona al país en el último lugar de este rubro con relación a los Estados miembros. Respecto a ese indicador, México es la nación que más desigualdad tiene al comparar los quintiles más bajos y más altos del ingreso. Aunado a esto, se suma la falta de preparación y recursos de las y los maestros para utilizar e impartir clases a distancia, así como el hecho de que muchas madres y padres no saben cómo apoyar a sus hijas o hijos con la educación remota.⁷⁰

Si a lo anterior le agregamos que la política económica dirigida al sector educativo, científico y tecnológico desde hace más de dos décadas, se ha visto impactada por una reducción al presupuesto bajo la justificación de efficientar el gasto, podemos inmediatamente observar que lejos de abatir el rezago se generan importantes afectaciones a los derechos humanos, pues hoy en día para lograr una educación que responda a los retos y exigencias de una sociedad globalizada y compleja, sin agregar el adjetivo de “calidad” o “excelencia”, un niño o adolescente requiere tener garantizado el acceso efectivo a las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital (TICCAD), con todas las implicaciones que esto conlleva.⁷¹

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020 aplicada por INEGI, se estima que 78.3% de la población de seis o más años ubicada en áreas urbanas son usuarios, mientras que la ubicada en área rural representa 50.4%. Si bien se ha avanzado en la penetración de Internet en nuestro país, la proporción respecto de otras naciones del mundo es menor, pues en países como Corea del Sur, Reino Unido, Suecia y Japón, nueve de cada diez personas son usuarias de Internet mientras que en México la proporción es siete de cada diez. Para un resumen de los principales hallazgos de la encuesta, cfr. “En México hay 84.1 millones de usuarios de Internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2020”. Comunicado de Prensa conjunto de INEGI, IFT y SCT núm. 352/21, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf (consultado el 30 de julio de 2021).

Por tanto, al reflexionar si los esquemas normativos y financieros, de organización administrativa, y relaciones de colaboración y coordinación entre Federación, estados y municipios, resultan acordes para prestar el servicio educativo atendiendo a los principios y valores plasmados constitucional y legalmente, tenemos que partir de un conjunto de evidencias y datos empíricos que integren diagnósticos capaces de demostrar de manera objetiva, en qué medida se aseguran las condiciones adecuadas para la promoción y protección de los derechos de niños y adolescentes como sector vulnerable, sin soslayar la implicación del reconocimiento del derecho a la educación superior, en donde el Estado asume mayores compromisos y responsabilidades para garantizarlo progresivamente, con recursos financieros y humanos calificados, así como con la infraestructura material y tecnológica necesaria para enfrentar coyunturas como la que ahora vivimos en tiempos de pandemia.⁷²

Como complemento de lo anterior, a partir de la evaluación y diagnóstico del marco jurídico vigente y de los instrumentos de política pública que se han implementado en los últimos años, me parece que para fortalecer el federalismo educativo se requiere revisar y reformular el diseño normativo institucional del Estado mexicano, a efecto de propiciar ejercicios de planeación estratégica, de buena administración, de evaluación permanente de la viabilidad y pertinencia de aquél, así como nuevos arreglos para la financiación del sector en el largo plazo, en los cuales concurren no solamente las autoridades de los tres niveles de gobierno, sino incluso las instituciones y actores de la sociedad involucrados en los procesos educativos, científicos y

⁷² De acuerdo con una reciente encuesta realizada a escala mundial por la UNESCO, para obtener un panorama general de la situación actual de los sistemas de educación superior, en donde a partir del confinamiento causado por COVID-19 resultaron afectados más de 220 millones de estudiantes, las conclusiones demuestran que determinados países pudieron transformar en oportunidades las dificultades debido a la digitalización rápida de la educación, gracias a un sólido apoyo gubernamental y a la cooperación internacional; sin embargo, la evaluación de la repercusión de la pandemia en el sistema de educación superior, desde el punto de vista del acceso a los estudios, la equidad y la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, el funcionamiento de las universidades, las dificultades que se presentaron a escala nacional, los nuevos desafíos y las respuestas estratégicas, se reconduce básicamente a la financiación de las instituciones educativas, la salud de las personas y la adaptación a nuevos modos y modelos de enseñanza, la adquisición de mayores competencias tecnológicas en el tránsito de la educación superior al mundo laboral, la mejoría de la infraestructura y el suministro de dispositivos digitales para el aprendizaje en línea o a distancia, así como el apoyo a los docentes y una mayor colaboración internacional en materia de investigación y de diálogos relativos a las políticas en la materia, disponible en: <https://es.unesco.org/news/nueva-encuesta-escala-mundial-unesco-revela-repercusion-covid-19-educacion-superior> (consultado el 30 de julio de 2021).

tecnológicos, impulsando la toma de decisiones en entornos deliberativos, transparentes y democráticos, que pugnen por la materialización de los valores y principios que orientan la educación pública.

Al efecto, se requieren incorporar mecanismos de colaboración, coordinación y concertación eficaces que rompan con la visión centralizadora y ejercicio vertical del poder a cargo de la Federación, para dar paso a interacciones más plurales, dinámicas y flexibles por parte de las entidades federativas, municipios y demás actores sociales, en aras de una gobernanza que fortalezca las capacidades institucionales, la resolución de asuntos y que contribuya al desarrollo de la educación desde la periferia, esto es, desde ámbitos territoriales específicos de la geografía nacional.

IV. CONCLUSIÓN

A lo largo del presente trabajo, hemos descrito y analizado las diferentes etapas por las cuales ha transcurrido el régimen jurídico de la educación pública en nuestro país, destacando la evolución y desarrollo de la fórmula de Estado federal en la materia por cuanto hace a los cambios legislativos, de política pública y en el ámbito social que se han venido generando hasta nuestros días, incluyendo la identificación y el diagnóstico de diversas problemáticas asociadas a los avances científicos y tecnológicos, mismas que no han podido ser resueltas satisfactoriamente en el pasado y que se han acentuado profundamente en el presente, sobre todo a raíz de los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2.

De lo anterior tenemos que el federalismo, más que una simple fórmula de distribución de competencias, con mayor o menor grado de descentralización y, por ende, de asignación de atribuciones y responsabilidades a los ámbitos de gobierno, debe concebirse como una estructura jurídico-institucional cuyo funcionamiento y operación sea capaz de dotar de plena legitimidad y efectividad a un sistema educativo que materialice los principios y valores del Estado democrático, incluyendo la garantía efectiva de los derechos.⁷³

⁷³ El reconocimiento y tutela del derecho humano a la educación en todos sus niveles (básica, media superior y superior), requiere por parte del Estado mexicano una serie de acciones urgentes, como: a) establecer de manera clara y específica los criterios de asignación del presupuesto para cada uno de los órdenes de gobierno, a efecto de proporcionar una educación inclusiva y resiliente, que propicie mejores condiciones por cuanto hace a la calidad y proyecto de vida de las personas; b) contar con una plantilla docente debidamente capacitada, así como infraestructura, materiales y herramientas educativas suficientes e idóneas, y c) programas que faciliten la comprensión y el aprendizaje en niños y adolescentes de

Por ello, la necesidad de seguir reflexionando en torno a su diseño y proponer, como lo hemos planteado líneas arriba, los ajustes necesarios para que la educación pública se convierta en punta de lanza y auténtico motor de la transformación, desarrollo y progreso que requiere nuestro país, a partir de la participación comprometida de actores e instituciones públicas y privadas en la formación de niños, adolescentes y universitarios, con los más altos niveles de conocimiento, innovación, desarrollo científico y tecnológico, pero también con sólidos valores fundados en el humanismo, la ética, la cooperación, la solidaridad y la responsabilidad social.

V. FUENTES DE CONSULTA

1. *Bibliográficas*

- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, *El derecho a la educación*, México, ANUIES, 1996.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, 2005.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, “El artículo 3o. y los valores de la Constitución”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MEJÍA GARZA, Raúl M. y ROJAS ZAMUDIO, Laura P., *Federalismo (s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- MELGAR ADALID, Mario, “Comentario al artículo 3o.”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa-UNAM, t. I, 2000.
- MELGAR ADALID, Mario, “Las reformas al artículo 3o. constitucional”, en RABASA, Emilio O. (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- PADILLA LÓPEZ, Raúl, “El tema de la educación estatal en el constitucionalismo mexicano”, en Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro et al., *Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-INEHRM-IECQ, 1993.

poblaciones urbanas y rurales, con igualdad de acceso a las tecnologías educativas (cerrar la brecha digital), además del goce y ejercicio pleno de derechos como la salud, la alimentación, la cultura y el medio ambiente, entre otros.

- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho constitucional mexicano en su contexto*, México, Porrúa-UNAM, 2018.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1957)*, México, Porrúa, 1957.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997.
- VALADÉS, Diego, *Introducción al derecho mexicano. Derecho de la educación*, México, UNAM, 1981.
- RABASA, Emilio O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales artículo 3o. constitucional*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990.

2. Electrónicas

- ACUERDO Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de mayo de 1992, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Marco Antonio, *Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2018, disponible en: https://www.senado.gob.mx/BMO/index_html_files/claroscuros%20_nomina_magisterial.pdf.
- FUENLABRADA, Irma, “Reflexiones sobre la elaboración de libros de texto gratuitos”, *Revista Nexos*, México, 7 de abril de 2021, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/reflexiones-sobre-la-elaboracion-de-libros-de-texto-gratuitos/>.
- GRAJALES, Eduardo, “SEP-USICAMM: el gatopardismo educativo en su máxima expresión”, *Educación Futura*, 21 de julio 2021, disponible en: <http://www.educacionfutura.org/sep-usicamm-el-gatopardismo-educativo-en-su-maxima-expresion/>.
- GRIMALDO CARREÓN, Juan Manuel, “La utopía y distopía de la escuela pública”, *Revista Nexos*, 28 de julio de 2021, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/la-utopia-y-distopia-de-la-escuela-publica/>.
- GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier y AMADOR HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Pacto por México*, México, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2016, disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/PactoxMexico.pdf>.

- INEGI, “En México hay 84.1 millones de usuarios de Internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2020”, Comunicado de Prensa conjunto de INEGI, IFT y SCT núm. 352/21, 22 de junio de 2021, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemE con/ENDUTIH_2020.pdf.
- MARÍN HERNÁNDEZ, Gustavo Eduardo, “La Suprema Corte lee la reforma educativa I/II y II/II”, *Revista Nexos*, México, 29 y 30 octubre de 2015, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=gustavo-marin-hernandez.
- MÁRQUEZ JIMÉNEZ, Alejandro, “Derecho a la educación vs. derechos magisteriales ¿Indivisibilidad y/o jerarquización de los derechos humanos?”, *Perfiles Educativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, vol. XXXVIII, núm. 153, 2016, disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/132/13246712001/html/#B7>.
- MÁRQUEZ JIMÉNEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, vol. XXXIV, 2012, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13229959010>.
- MIRANDA LÓPEZ, Francisco, “Retos del sistema educativo nacional y propuestas para su mejora continua en el marco de la actual reforma educativa en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, vol. 24, octubre-diciembre de 2019, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v24n83/1405-6666-rmie-24-83-1135.pdf>.
- MUÑOZ ARMENTA, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C., vol. 13, núm. 37, abril-junio de 2008, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/140/14003704.pdf>.
- Portal de Cumplimiento del Artículo 10 del PEF 2012, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), disponible en: http://cumplimientopef.sep.gob.mx/que_es_el_faeb/.
- SEP, Carta “Los fines de la educación en el siglo XXI”, México, julio de 2016, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207276/Carta_Los_fines_de_la_educacio_n_final_0317_A.pdf.
- TREVIÑO CANTÚ, Javier, “La reforma educativa de 2013: ¿Qué es? ¿Qué es lo nuevo? ¿Qué es lo trascendente?”, *Educación futura*, México, 19 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-de-2013-que-es-que-es-lo-nuevo-que-es-lo-trascendente/>.

UNESCO, “Nueva encuesta a escala mundial de la UNESCO revela la repercusión de la COVID-19 en la educación superior”, 7 de julio de 2021, disponible en: <https://es.unesco.org/news/nueva-encuesta-escala-mundial-unesco-revela-repercusion-covid-19-educacion-superior>.

UNICEF, “¿Por qué trabajar por y con las adolescencias en México?”, Nota técnica, 2020, disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/4971/file/Nota%20te%CC%81cnica%20adolescentes.pdf>.

VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Jorge y GUZMÁN, Omar Alexis, “La estrategia de desarrollo neoliberal en México, 1983-2010”, *Aportes*, BUAP, año XVII, núm. 46, septiembre-diciembre de 2012, disponible en: <https://bit.ly/3outLdw>.