

México, D.F., 11 de Febrero de 2014

## **Discurso del Secretario de Educación Pública del Gobierno Federal durante la Inauguración del Seminario La Reforma Educativa en México, efectuado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**

Señor licenciado Luis Raúl González Pérez, abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México y representante del Rector Narro; doctor Héctor Fix Fierro, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas; doctora Sylvia Schmelkes del Valle, Consejera Presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; licenciado Jesús Sierra Arias, Secretario de Educación Pública del estado de Michoacán; doctor en ciencia Alfonso y Jorge Alberto González Galván, distinguidos investigadores de este Instituto y organizadores de este evento; señoras y señores.

Desde su surgimiento como Centro de Estudios de Derecho Comparado, a iniciativa de don Felipe Sánchez Román y otros académicos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, es referente del conocimiento, una verdadera procesión de antorchas encendidas en el campo del derecho de nuestro país, parafraseando a don Justo Sierra.

No hay disciplina que no se ilumine con el pensamiento surgido desde los cubículos de este edificio. Por esta razón, como dijera uno de sus fundadores, Don Niceto Alcalá Zamora, es una institución de la que México se puede sentir verdaderamente orgulloso.

Agradezco al Director del Instituto, don Héctor Fix Fierro y al doctor Edgar Corzo Sosa, su invitación para participar en este Seminario que me permite regresar a mi querida casa académica, a la que no tengo duda, regresaré algún día.

En esta ocasión, me gustaría abordar la Reforma desde la aproximación conceptual, como la entiende Robert Alexy, quien estima que debe hacerse una triple abstracción de toda prerrogativa fundamental, en la que se considere al titular del derecho, al sujeto obligado y a la acción o situación jurídica reglada. Esta perspectiva nos invita a comprender mejor un derecho humano de manera completa, en atención a que se analizan todos sus extremos. Finalmente dejaré para el epílogo de esta conferencia, los retos que aún tenemos para implementar la Reforma Educativa y las acciones que habremos de emprender, para concretar sus fines.

Primero, la Rectoría Estatal. A una semana de haberse celebrado un aniversario más de la expedición de la Constitución de 1917, quisiera recordar que ésta, junto con la posterior Constitución DE WEIMAR DE 1919, como aquí ya se dijo, fueron las bases para la tercera generación del constitucionalismo en las palabras del jurista Peter Häberle. Frente al primer modelo constitucional definido por la división de poder y el segundo caracterizado por el reconocimiento de la libertad, esta tercera etapa conocida como estado social, estima que existen bienes básicos, sin

cuyo goce es impensable que pueda producirse el desarrollo integral de un ser humano. Por tal motivo, el estado social asume un compromiso para el logro de determinados fines de solidaridad y justicia efectiva, que pueden sintetizarse como un mandato de igualdad real.

Como ha expuesto Luhman, el derecho está cargado de finalidades que extralimitan al Estado a una mera función de regulación de las relaciones sociales, las cuales en cuanto a concreción del valor individual, exigen la intervención estatal para hacerla efectiva, toda vez que la igualdad formal no es en sí misma una garantía si no se requiere a un destinatario concreto como sujeto constitucionalmente beneficiado frente a otro como obligado a cumplir.

El derecho a la educación como derecho social, se garantiza materialmente a través de una actividad prestacional, cuyo último responsable es el Estado. En este sentido, quiero decir que Rectoría Estatal no es sinónimo de monopolio estatal; mientras que el monopolio supone la prestación exclusiva, la Rectoría implica el Gobierno y la toma de decisiones fundamentales sobre la forma del cómo, del qué y el cuándo de las prestaciones de un servicio público. De este modo, Rectoría Estatal de la Educación, quiere decir la posibilidad de establecer normas tanto legislativas, como administrativas, que tengan vigencia real y efectiva en la realidad educativa, como posibilidad de corregir las desviaciones que se vayan dando en su cumplimiento.

Ante este panorama, el Presidente Peña Nieto comenzó su Gobierno con una Reforma Educativa que recupera la Rectoría en la materia, como presupuesto indispensable para hacer efectivo el derecho a la educación y cumplir así los postulados que han inspirado al constitucionalismo mexicano desde hace 200 años. El Estado sirve al individuo y para servirlo mejor, asume la responsabilidad de mantener el rumbo y la dirección que las mayorías hayan determinado.

La recuperación del Estado y de la Rectoría Estatal en el servicio educativo, no supone una estatización de la educación; la participación social está garantizada, como lo advertimos, por ejemplo, en la expresa incorporación de los padres de familia, por vez primera, reconocidos por la Ley como integrantes del sistema educativo nacional, con el fortalecimiento de los consejos de participación social, tanto escolar como el nacional, o en los foros de consulta a los que hemos acudido para el diseño de un nuevo modelo educativo en México y que se iniciara el pasado 7 de los corrientes. La Reforma pretende que con la participación de todos, sea la sociedad mexicana a través de sus representantes, la que determine el rumbo educativo y tome las decisiones necesarias para alcanzarlo.

Segundo, el interés superior de la infancia. Si el Estado es el sujeto obligado por el derecho de la educación, los titulares del mismo son todos los individuos y los términos del artículo 3° Constitucional y todos los individuos significa, claramente, que su titularidad no surge de la calidad de la persona, ni de la ciudadanía, ni de la nacionalidad, simples individuos son los titulares del derecho a la educación.

Pese a esta información genérica, debe destacarse que los niños gozan de una especial protección de su derecho, entre otros argumentos por la regulación especial que tienen en la Constitución y en diversos tratados internacionales ratificados por México.

Desde el artículo 4° Constitucional, se concibe a la educación como una garantía mínima para lograr ese interés superior y en el mismo sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que las autoridades administrativas y los órganos legislativos deban tener un concepto primordial sobre el mismo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la expresión interés superior de la infancia, implica que el desarrollo de este interés y el ejercicio pleno de los derechos que de él derivan, deben ser considerados como criterios rectores para elaborar normas y, lo subrayo, sin duda para la aplicación de las mismas, para aplicar leyes, hay que considerar que en todo caso, sin excepción, el interés superior de la infancia, es decir, el derecho a la educación que todo niño tiene.

Al respecto, es importante señalar que el pasado 29 de mayo, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, aclaró que este interés superior implica un concepto triple.

Primero, es un derecho sustantivo del niño, que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y se tenga en cuenta al tomar una decisión legislativa o administrativa.

Segundo, es un principio jurídico fundamental, ya que si una disposición admite más de una interpretación, se elegirá siempre la que satisfaga el interés superior de la infancia.

Y tercero, es una norma de procedimiento, pues todo proceso que implique a un menor, deberá siempre incluir una estimación de las repercusiones, tanto positivas como negativas, optando siempre por las positivas para el menor.

De este modo, ni el interés de los padres, ni el de la sociedad, ni los derechos de terceros, ni el Estado mismo, pueden ser considerados prioritarios en relación a los derechos del niño, como han expuesto entre otros expertos, las profesoras Gatica y Chaimovic al analizar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tercero, el contenido esencial del nuevo derecho a la educación, la calidad y la equidad.

Toda relación jurídica surgida con el reconocimiento de un derecho humano es o tiene en su esencia, un objetivo o contenido, que significa qué funciones en concreto comprometen al Estado y en este caso, de manera especial lo comprometen frente a los niños.

Como ha sostenido el jurista Manuel Góngora, los derechos fundamentales de carácter prestacional, tienen un doble contenido. En primer lugar, se componen de un núcleo esencial, mínimo, no negociable en el debate democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles, mediante la acción de tutela. En segundo, se integran de una zona complementaria que es definida por los órganos políticos, atendiendo a la disponibilidad de recursos y a las prioridades políticas coyunturales.

En el caso del derecho a la educación, su contenido se puede desprender del llamado bloque de constitucionalidad, es decir, el conjunto de normas de referencia para la validez de leyes federales y locales, compuestos por la propia Constitución y por los Tratados Internacionales.

Atendiendo al artículo 3º, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Protocolo de San Salvador, puede concluirse que el núcleo esencial del contenido del derecho a la educación, hasta antes de la Reforma Educativa del año pasado, lo constituían la gratuidad, la laicidad, la disponibilidad, el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

La Reforma impulsada por el Presidente Peña, adicionó dos nuevos elementos a este contenido esencial, previendo que la educación que imparta el Estado, debe ser de calidad y con equidad. La calidad educativa está definida por la propia Constitución, como el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos, concepto desde el que el posible apreciar su carácter como mandato de optimización o de principios.

Así pues, a partir de la Reforma, la educación no sólo fija la atención en el proceso, sino en el resultado; no se trata solamente de enseñar, sino de que se enseñe bien a alumnos con independencia de su género, de su etnicidad, de su entorno y de sus circunstancias socioeconómicas y personales, para que realmente aprendan bien.

Cuarto, los tres sistemas conectores. Para hacer efectivo el principio de calidad, que debe entenderse de forma armónica con el de equidad, por tratarse de un derecho prestacional a favor de la infancia mexicana, la Reforma estableció tres sistemas colectivos de carácter permanente: la evaluación, el servicio profesional docente, así como las condiciones para mejorar la enseñanza.

La evaluación. Si queremos mejorar el sistema educativo mexicano, necesitamos saber con objetividad cuáles son sus puntos débiles para que con base en valoraciones puntuales, puedan tomarse decisiones inteligentes y precisas para corregir. Para este propósito se constituyó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa integrado por distintos órganos, al frente de los cuales está el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Existente desde el 2002, se transformó ahora en un organismo autónomo, constitucionalmente autónomo, compuesto por una Junta de Gobierno, cuyos

integrantes fueron nombrados por el Senado, por una abrumadora mayoría, entre una terna que al efecto emitió el titular del Ejecutivo, una terna por cada una de las cinco posiciones que integran la Junta Directiva.

Y debo decirles, sin que haya en esto ninguna intención de alabanza en la cita, que no podía ser de otro modo, que el Senado abriera sus puertas a una elección casi abrumadora, porque se trata en los integrantes de la Junta Directiva de cinco extraordinarios y honorables conocedores de la realidad educativa y de la teoría de la educación en México.

Este Instituto tiene tres funciones primordiales: diseñar y realizar las mediciones al sistema educativo, expedir lineamientos a los cuales deben someterse las autoridades, y emitir directrices correspondientes.

El Servicio Profesional Docente, ese es el segundo sistema conectivo creado en la Reforma. Con éste se dota de relevancia constitucional a la dignísima y fundamental labor Magisterial de nuestro país, pero también, por eso insisto que hay que leer las leyes, se protegen los derechos de los trabajadores a través de este sistema, a partir de un principio que es básico para quienes somos abogados, les da certidumbre sobre las reglas a las que se somete su ingreso, su permanencia y su acceso a puestos de mayor importancia.

En el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de 2013-2014, elaborado por la UNESCO y presentado hace un par de semanas, se concluye que los sistemas formativos más exitosos son aquellos que establecen mecanismos para llevar a los mejores a dar clase. No puede lograrse una educación de calidad con equidad si no otorgamos la mayor consideración social, sin los mejores instrumentos a los profesores.

Adelantándose a esa conclusión, la Reforma determinó desde la ley fundamental que las personas que deseen impartir clases, permanecer dándolas o acceder a funciones de dirección y supervisión, sólo pueden hacerlo a través de un concurso de oposición. En esta norma se distinguen tres procedimientos: el de ingreso, el de permanencia y el de promoción. El ingreso y la promoción están siempre condicionados, bajo sanción de nulidad, a un concurso de oposición, en el que se realice un amplio proceso de evaluación, que en ningún caso se reducirá a un solo examen.

Un aspecto fundamental a destacar es que toda evaluación irá de la mano de un proceso de acompañamiento y de formación profesional. En cuanto a la permanencia, la carta laboral establece que todos los derechos de los maestros en activo deben ser respetados, y así está ocurriendo. En ese sentido, como bien ha apuntado el doctor Corzo Sosa, la reforma se proyecta hacia el futuro en cuanto al ingreso.

Condiciones para mejorar la enseñanza. La reforma estableció un conjunto de normas que tienen el común denominador de ser instrumentos para lograr las condiciones en favor de una mejora en la calidad y equidad de la educación.

Primero, se determinó crear las escuelas de tiempo completo, ampliando la jornada de cuatro, a seis horas y en secundaria, hasta ocho horas diarias. El objetivo es que los niños aprovechen de mejor manera sus tiempos en clase, derivándolos a actividades que estaban prácticamente muertas, las actividades físicas, por ejemplo, o las artísticas, y a otras que requieren mayor acento e intensidad en la clase.

Quiero decirles, fuera de (...), que hemos convertido en estos 25 años -y esto es una gran debilidad-, al maestro en un escribano administrativo, que se la pasa rindiendo informes por escrito en lugar de asumir la tarea, más grande tarea a la que un ser humano se pueda dedicar, que es formar y emancipar espíritus, hacer que los niños tengan las destrezas y las capacidades para resolver los problemas que la vida les va a plantear.

El presupuesto que hemos empleado en estas escuelas de tiempo completo es francamente importante, y hemos determinado que el programa siga creciendo para cumplir la meta que nos trazó el Presidente de la República de 40 mil escuelas antes de que se concluya su mandato. Llevamos ya 15 mil 600 y el próximo año, para nosotros el próximo año es agosto, se crearán 6 mil nuevas escuelas, con lo cual llegaremos a 21 mil escuelas de tiempo completo.

En segundo término, está la condición de la venta de alimentos poco nutritivos en las escuelas y en los planteles más marginados, donde se ha empezado a proporcionar una alimentación adecuada a los niños.

En tercer lugar se determinó la autogestión de las escuelas, con el objeto de que cada plantel tenga un presupuesto propio para atender sus necesidades fundamentales con base en las decisiones que bajo el liderazgo del maestro tomen los profesores, los alumnos y los padres. Esto que parece tan sencillo, fue tomado en el arranque de la Reforma para revertir el sentido y hacerlo un argumento en contra de la reforma, ¿y qué significa?

La autogestión significará el que el gobierno federal, a través de la autoridad educativa local, transfiera a cada escuela directamente una cantidad de dinero para que resuelva sus problemas la propia escuela; de ahí alguien derivó que la escuela dejaría de ser gratuita, que el director tomaría ese dinero y cobraría cuotas para poder implementar el desarrollo adecuado de la escuela.

Esta es una mala interpretación o una mentira, según el motivo de quien la produzca. No se toca el sistema de gratuidad en modo alguno, como tampoco podemos desconocer -fui Secretario de Educación antes en el Estado de México-, que hay muchos padres de familia que colaboran con cuotas escolares para la mejoría de las condiciones en las que sus hijos viven el servicio. Por ello se reformó

el artículo 6º de la Ley Federal de Educación para señalar que las cuotas tienen un carácter voluntario y que el pago de las mismas no podrá nunca ser óbice para exigir las para recibir el derecho al ingreso, o a recibir exámenes o la documentación correspondiente a efecto de que el niño pueda ser objeto de promoción al siguiente año.

Finalmente, de las condiciones generales de mejoría de la enseñanza se diseñó un censo, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre todos los planteles, alumnos y maestros de México, para crear a partir de él, el SIGED, el Sistema de Información de Gestión Educativa, que permitirá tener una sola plataforma para que los datos necesarios para la operación del Sistema Educativo sean homologados. Esto nos va a servir, y no es momento lamentablemente de decirlo, ojalá esto tenga una continuación después, para crear la nómina única que desde el centro del país determinará el pago salarial de los maestros que componen el sistema, y esto abre las puertas –repito- que no es un momento, lamentablemente, para tratarlo, de si el centralismo o el federalismo han sentado sus bases en las disposiciones educativas. Lo cierto es que hay argumentos en pro y en contra de una disposición que a mi juicio, tiene un carácter coyuntural frente al cúmulo de problemas que nos presenta la administración de la educación.

En diciembre el INEGI nos envió los datos, en términos globales, del censo tenemos 261 mil centros de trabajo, no sabemos si son 261 escuelas o si en un solo edificio hay tres escuelas, la matutina, la vespertina o la nocturna, eso lo sabremos en marzo. Nos dijo que tenemos 2 millones de plazas de docentes; no sabemos si todos sean de docentes o haya empleados administrativos dentro de esta gran masa, y más de 25 millones de alumnos. Los datos –repito-, los tendremos en marzo.

Los artículos transitorios de la reforma constitucional y de las leyes secundarias marcan una ruta crítica de lo que tenemos que seguir haciendo para hacer realidad la Reforma. Y estos requisitos se han venido cumpliendo en tiempo y forma:

- Se instaló por parte del INEE, la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que permitirá una visión regional en las evaluaciones.
- Se creó en la SEP la Coordinación del Servicio Profesional Docente, un organismo desconcentrado de la Secretaría, que ejercerá las atribuciones que tiene la dependencia en materia de Servicio Profesional Docente. Sobre ese punto debo mencionar que de cara al Ciclo Escolar 14-15, se realizará el primer concurso de oposición de nuevo ingreso y se definirán los mecanismos de evaluación del personal del servicio con la participación, por supuesto, del INEE y de las autoridades locales y las secretarías de Educación de todo el país.
- Por lo que hace a las mejoras en las condiciones de enseñanza, próximamente emitiremos los lineamientos que regirán la autogestión de las

escuelas, y los relativos al expendio y distribución de alimentos en los planteles.

- No puede perderse de vista que la reforma está en un proceso de concretización a nivel local. A más tardar en marzo próximo, concretamente el día 12, todas las Legislaturas del país deberán haber armonizado sus leyes locales con los principios y las reglas de carácter federal que ha establecido la reforma.
- Asimismo, en diciembre pasado firmamos con los gobernadores, los convenios marco para llevar a cabo la reforma, nos falta ahora ir estado por estado a la firma de los convenios específicos que hagan realidad este convenio marco. Ayer suscribimos el primero en la ciudad de Morelia, Michoacán.

Un aspecto de la mayor trascendencia es lograr que la Reforma llegue a todas las aulas de México. Para esta transformación es necesario que se ponga en marcha la producción de una nueva generación de materiales educativos, además de que hemos iniciado el proceso de revisión del propio y el de la educación normal, para lo cual hemos convocado a 21 foros, 18 regionales, ya llevamos dos, el 7 y el día 10 se llevaron a cabo ya dos foros regionales, y nos faltan 19, que incluyen tres foros nacionales, a principios de junio, en la primera quincena de junio los deberemos haber realizado.

Nuestro último fin es lograr que los niños adquieran un aprendizaje real, en el que las competencias necesarias para incorporarse al mundo laboral y ser productivos, sirvan para darle al Sistema Educativo Nacional un vuelco.

Debo decir aquí que hace poco me encontré con una amiga que he conocido en este ambiente educativo que tanto fascina, y me habló de un libro que está por terminar de leer, por eso no me dio ni el autor, ni el nombre, me lo quiere regalar, y en el libro se dice, un poco en contradicción con lo que acabo de señalar, de preparar para que la gente sea productiva y obtenga un empleo, que el fin de la educación no es un niño obtenga un empleo, el fin de la educación, y creo que es mucha más compleja esta asignación, es que el niño aprenda a vivir y a convivir, y el empleo será una derivación o un efecto secundario de este aprendizaje (...)

La Academia y la práctica, y con esto termino, forman una relación dialéctica. La ciencia se nutre de la experiencia concreta y la práctica jurídica necesita de la investigación. Políticos y estudiosos del derecho estamos llamados a encontrarnos y a dialogar sobre la educación. La Reforma Educativa está sustentada en teorías jurídicas de avanzada, para su efectiva instrumentación los funcionarios públicos necesitamos el acompañamiento de la reflexión científica, del estudio y la discusión académica seria, como la que hoy inicia en este seminario. Con este evento constatamos una vez más, doctor Fix Fierro, que este Instituto de Investigaciones Jurídicas es una instancia de colaboración eficaz con los poderes públicos, y que



como lo indican sus estatutos, contribuye a la solución de los problemas sociales vinculados a los fenómenos jurídicos.

Les deseo a todos, el mayor de los éxitos.

Gracias.