

Retos y desafíos del derecho a la educación desde el marco constitucional mexicano

Challenges of the right to education from the Mexican constitutional framework

Diego Alonso García Núñez¹

Resumen: La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos constituyó un parteaguas en la forma de protegerlos, promoverlos y difundirlos, en nuestro país. Con ello, se incrementaron los retos existentes para la consecución de cada derecho humano reconocido por nuestra Constitución, especialmente, el derecho a la educación. El artículo 3 constitucional, con esta reforma, vino a presentar un marco nuevo sobre el cual la planeación e impartición de la educación se asienta. Es este conjunto de nuevas directrices el que marca la pauta para que, desde el Estado, se logre una educación de calidad.

Abstract: The constitutional reform of June 10, 2011 in the field of human rights was a watershed in the way of protecting, promoting and disseminating them, in our country. With this, the existing challenges for the attainment of every human right recognized by our Constitution, especially the right to education, increased. Article 3 constitutional, with this reform, came to present a new framework on which the planning and delivery of education is based. It is this set of new guidelines that sets the tone so that, from the State, a quality education can be achieved.

Palabras clave: derechos humanos; educación; reforma constitucional.

Introducción

El 10 de diciembre de 2012, en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos, el presidente electo Enrique Peña Nieto, presentó una iniciativa de reforma en materia educativa, con la cual se pretendía mejorar el sistema educativo nacional, un sistema que a la luz de las experiencias pasadas, tenía bastantes vicios que impedían el pleno desarrollo de la educación en el país.

Parte de una serie de compromisos incluidos en el llamado Pacto por México, al cual se sumaron las principales fuerzas políticas del país, la iniciativa de reforma, aunque criticada y

¹ Licenciado en Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Líneas de investigación: derechos humanos, derechos de niños, niñas y adolescentes, derecho internacional, relaciones internacionales. dgarcianun@gmail.com, dagn@azc.uam.mx.

aplaudida por iguales sectores de la sociedad mexicana, significó un avance en la manera de planear e impartir educación por parte del Estado mexicano, al enfrentar con estrategias claras el asunto de la educación.

Esta iniciativa, que buscaba lograr hacer que los derechos reconocidos en la Constitución pasarán del papel a la práctica, aprobada el 20 de diciembre de 2012, y promulgada el 23 de febrero de 2013, reúne elementos de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que incluyen el derecho a la educación.

A la luz de estos hechos, es importante conocer la fundamentación del concepto de educación, su relación con los derechos humanos, las legislaciones que amparan tales conceptos y cómo se ha incluido en el marco jurídico nacional.

1. Educación y derechos humanos

La relación entre educación y derechos humanos, si bien puede parecer una tarea compleja, es una labor que nos permite identificar las relaciones entre los dos conceptos. Prueba de lo anterior, entre otras, es el intento de distintos sectores por fomentar la educación en derechos humanos, lo que conlleva a reconocer esta unión.

Pero ¿qué significa cada uno de ellos? Es cierto que existe un universo enorme en el que se encuentran múltiples definiciones de cada uno de ellos, con sus respectivas particularidades. No obstante, constreñir en una sola definición resultaría en una ambigüedad que quizás se probaría accesible en el corto plazo, pero en el largo puede que resultara incompleta.

1.1 Los distintos significados de educación

La educación, de muchos años, se ha erigido como uno de los vehículos para la mejora del ser humano, y no solo como un medio para la socialización y multiplicación del conocimiento. Aporta los elementos esenciales para el desarrollo del individuo dentro de la sociedad, al integrar a todas las áreas del saber y conjuntarlas para lograr sus objetivos.

Sin embargo, el concepto de educación no solo hace referencia a esa formación en el conocimiento, sino que también atiende a otro tipo de actividades.

La educación “como proceso intencional, es la búsqueda de realización de un bien y un ideal de formación humanos” (Barba, 2013: 99), así como un “tipo de fenómeno o de acción

humana que tiene varias facetas o perspectivas de comprensión y análisis” (*ibid.*: 99).

Dicho lo anterior, Bonifacio Barba distingue seis acepciones del concepto de educación, independientes de aquellas relacionadas con el campo de las etimologías.

Así, refiere que a la educación la podemos ver como a) instrucción, b) la escolarización o instrucción escolar, c) derecho humano, d) formación de la personalidad, e) liberación y, f) las acciones organizadas y ejecutadas para ayudar a las personas a alcanzar un determinado conjunto de fines (*ibid.*: 99-103)

¿Qué significa cada una de estas distinciones del concepto de educación? La educación como instrucción, quizás la más común, hace referencia “tanto a los procesos de transmisión de información o de conocimientos (...) como una característica poseída por la persona que la habilita para ciertas acciones o relaciones” (*ibid.*: 99). De las líneas anteriores, esa característica de “poseída”, se refiere a la “representación de un conjunto de rasgos de la persona, de conductas y formas de interacción personal consideradas socioculturalmente como adecuadas, correctas o valiosas” (*ibid.*: 99). Finalmente, de ello se deduce que la educación es la vía a través de la cual, el individuo logra su desarrollo como un ser social.

Lateralmente, el término educación ha ido relacionándose, o mezclándose, con el de escolarización o instrucción escolar, lo que ha resultado en que “el término educación se utilice como sinónimo de los procesos de escolarización” (*ibid.*: 100). De tal suerte que con el “desarrollo de los sistemas escolares como sistemas de instrucción, la educación adquiere indicadores de nivel, grado, modalidad, extensión, impacto, eficacia (...) y ha llegado a convertirse en una importante rama de la administración pública” (*ibid.*: 100)

La siguiente acepción, estrechamente ligada por un lado a los derechos humanos, es la relacionada con la formación de la personalidad. Con una notoria base en la psicología, está más apegada “históricamente con la preocupación filosófica por la formación del hombre (...) núcleo del desarrollo de una filosofía educativa” (*ibid.*: 101).

Por otro lado, se encuentra ligada al terreno de los valores, idea que da pie para que las acciones encaminadas a la educación del ser humano estén “diferenciadas por los valores – y su clasificación jerárquica – invocados como núcleo de la formación” (*ibid.*: 101). Con esto, es notoria la influencia de este pensamiento al establecer que:

...uno de los componentes fundamentales del desarrollo y la integridad funcional de la persona es la adquisición o formación de un sistema de valores personales (...) íntimamente ligado al funcionamiento cabal de la personalidad (Rogers), la autoactualización (Maslow), el sentido de identidad (Erikson). (Barba, 2013: 102)

De tal forma que, resultado de las perspectivas en psicología, la educación como formación de la personalidad se distingue de aquellos procesos de “entrenamiento, condicionamiento o inductación” (*ibid.*: 102)

La educación como liberación encuentra su base en aquellas “ideologías revolucionarias, a las filosofías liberacionistas, a las corrientes críticas de las ciencias sociales” (*ibid.*: 102), caracterizadas por el énfasis que hacen de la libertad, la creatividad, la originalidad. Ejemplo de algunas de estas manifestaciones, es la “*educación liberadora*, como es el caso de Freire y la corriente generada por su pensamiento y acción” (*ibid.*: 102)

Finalmente, el término educación también ha servido para designar aquellas “acciones organizadas y ejecutadas para ayudar a las personas a alcanzar un determinado conjunto de fines (...) se habla de educación para designar el *saber* y el *saber hacer*” (*ibid.*: 103). Esto, relacionado con el campo de las habilidades pedagógicas, ha llevado a que tanto educación como pedagogía, como proceso educativo y proceso pedagógico, sean empleados de manera indistinta.

Con las distinciones anteriores, observamos pues que el término educación puede emplearse en diferentes sentidos, y que en ocasiones el uso indistinto de instrucción como educación, es algo cotidiano dentro del discurso de la sociedad, como de los círculos académicos.

Finalmente, lo importante de reconocer las distintas acepciones que hay del concepto de educación, es que producto de ello sea posible reconocerla como “un proceso sociocultural mediante el cual una generación transmite a otra saberes y contenidos valorados culturalmente, que se expresan en los distintos currículos, tanto de los niveles básicos como los de los superiores.” (Hernández Rojas, 2008: 133).

No obstante, queda una acepción por ver: la educación como derecho humano. Puesto de esa manera, parece una definición sencilla. Bastaría con encontrar las palabras que delineen a la educación, y aquellas que van acorde con derecho humano, unir las en una oración, y resultaría en el concepto. Sin embargo, veremos que entraña aspectos más profundos que la existencia del

derecho humano a la educación, o que dicho derecho esté contenido en un instrumento internacional o nacional de derechos humanos. Veamos a qué se refiere cuando hablamos de un tema tan controversial como atractivo, como lo son los derechos humanos.

1.2 El concepto de derechos humanos y sus transformaciones

A la fecha, son muchas las definiciones que de derechos humanos se han establecido, y sin duda, en el futuro habrá otras. Así como muchas son sus definiciones, también son variados los campos con los cuales los derechos humanos se relacionan. Al estar relacionados con el ser humano “no son comprensible o apropiables por medio de una definición simple” (Barba, 2013: 15)

“Los Derechos Humanos son históricos en cuanto que miran hacia el futuro” (González, 2002: 18). La afirmación anterior nos permite observar tanto el sentido histórico de los derechos humanos, así como la presencia que en la vida diaria tienen.

Los derechos humanos, tal como los define la Organización de las Naciones Unidas son “un amplio rango de derechos internacionalmente aceptados, que incluyen derechos económicos, sociales y culturales, y derechos civiles y políticos” (ONU, 2008: 239)

De esta definición, es importante no dejar pasar la distinción que hace: derechos económicos, sociales y culturales, y derechos civiles y políticos. Esta distinción no intenta establecer una jerarquía de derechos; simplemente, es definir la naturaleza de los derechos humanos conjuntados en el instrumento por excelencia, marco de estos derechos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH o Declaración).

Adoptada el 10 de diciembre de 1948, representa la piedra angular sobre la cual se asientan los derechos humanos, y pretende ser “un ideal común para todos los pueblos” (DUDH, Preámbulo). Cada uno de los 30 artículo ahí contenidos, establecen los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales básicos de cada ser humano.

Esta distinción, hecha dentro de la Declaración, es importante en cuanto establece el origen de los derechos humanos, en lo que respecta a su clasificación. Así, los derechos humanos:

...serían el producto de tres generaciones. Hay una primera generación que recoge los derechos políticos y civiles y tiene su origen en el siglo XVIII (...) los 21 primeros artículos de dicha Declaración. Hay una segunda generación la de los derechos

económicos, sociales y culturales que incluye los artículos del 22 al 27, y hay una tercera generación que arranca de estos derechos económicos, sociales y culturales de 1948 y solo embrionalmente se encuentran en estos últimos cinco artículos (...) el derecho al desarrollo y, estrechamente unido a él, el derecho a disponer de los propios recursos, a tener una vida cultural propia; a la preservación del medio ambiente. A estos últimos los denomina *derechos de la solidaridad*. (González, 2002: 189)

Entender esta distinción y, sobre todo, los artículos que pertenecen a cada clasificación, es esencial para ubicar al derecho a la educación tanto en su ámbito de derecho humano, como de derecho económico, social y cultural.

En el plano de la fundamentación filosófica de los derechos humanos, es posible afirmar que éstos “son el reto sin parangón que la humanidad, las naciones y los grupos sociales tienen para darle un rostro y metas humanas a toda forma de civilización” (Barba, 2013: 19).

No obstante, todos los intentos por obtener una definición uniforme en cuanto a qué son los derechos humanos, toda la teoría respecto a ellos concuerda en una cosa: la base de los derechos está en el concepto de dignidad humana, pues son una formación con tintes históricos, culturales, sociopolíticos y filosóficos, que intentan dar respuesta a la cuestión del ser humano, por lo que “ontológicamente, los derechos humanos están fundados en la dignidad de la persona humana” (*ibid.*: 15)

De esta idea de la dignidad humana, se desprendieron otros dos conceptos: el de la libertad de cada ser humano, así como la igualdad de todos. De esta manera “con estos atributos se recalca la preeminencia o anterioridad de los derechos humanos con respecto del Estado” (*ibid.*: 17)

Con ello, los tres conceptos forman una unidad sobre la cual los derechos humanos se asientan, y permean los campos de la sociedad, lo que los vuelve aspectos presentes en prácticamente la mayoría de las acciones de la vida cotidiana del ser humano.

Ahora bien, el punto de unión entre derechos humanos y educación lo encontramos en el momento en que reconocemos que se tratan de “una perspectiva crítica de la educación, de toda acción social encaminada a formar al hombre, para que aquella no sea restringida a entrenamiento, a adiestramiento manual o intelectual” (*ibid.*: 21)

De esta manera, los derechos humanos ponen al descubierto “las posibilidades de la educación: la apropiación y recreación de valores como detentadores y armonizadores de la identidad humana” (*ibid.*: 21)

Los derechos humanos, pues, “son la voluntad de hacer la historia de una manera específica: la superación de las racionalidades antagónicas, generadoras de destrucción y subordinación (...) son medios para crear una cultura y una ética universales” (*ibid.*: 21). En el caso de nuestro país, “son uno de los problemas fundamentales de la sociedad mexicana. Indican (...) el camino que debe promoverse para corregir estructuras y tendencias políticas, económicas y sociales que continúan impidiendo el establecimiento de condiciones reales de dignidad e igualdad de personas” (Barba, 2013: 21)

1.3 La educación como derecho humano

Establecidas las diferentes acepciones que tanto de educación como de derechos humanos existen, podemos entonces ir construyendo una definición de la educación como derecho humano.

A decir de Bonifacio Barba, “podría afirmarse que se realiza la educación si y solo si se establecen personal y socialmente los derechos humanos” (2013: 21).

El desarrollo de las sociedades ha provocado que la educación adquiera el estado de derecho humano, y “la evolución jurídica y el desarrollo constitucional, una garantía social e individual” (Barba, 2013: 100). Estas distinciones, la educación como derecho humano y como garantía, son importantes a la hora de estudiar a la educación a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en nuestro país, pues la evolución de la educación como una garantía a un derecho humano, armoniza la concepción de tal precepto a lo que los instrumentos internacionales y regionales ya habían establecido.

Dentro de este contexto, el derecho a la educación se ha presentado como el “espacio ideal para la enseñanza y aprendizaje de los valores, los derechos y las responsabilidades de las y los ciudadanos, donde se fomenta el ejercicio de la libertad y la democracia” (Padilla Nieto, 2010: 10), lo que lo convierte en una de las pautas que marcan la construcción de la sociedad. Con ello, se hace más evidente que el derecho a la educación o “garantía evoluciona de acuerdo con el cambio de la sociedad y lo que esta va requiriendo de sus miembros para que se incorporen

como sujetos idóneos” (Barba, 2013: 101)

A partir de esta distinción de la educación como derecho humano, la doctrina ha establecido aquellos “atributos esenciales que identifican este derecho y le dan sustento (...) los atributos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad” (Padilla Nieto, 2010: 16)

Es un instrumento internacional, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a partir de un análisis del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de donde surgen estos elementos.

En dicha Observación, en su “párrafo 6, se establece que las condiciones de cada Estado Parte determinarán la aplicación específica y pertinente de los requisitos (...) la educación en todas sus formas y niveles debe tener las cuatro características: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad” (Padilla Nieto, 2010: 16)

El atributo de la disponibilidad incluye la existencia de “instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficientes en los diferentes niveles para cubrir la demanda de la población” (*ibid.*:16).

En cuanto a la accesibilidad, este se descompone en tres ámbitos: el de no discriminación, la accesibilidad física, y la accesibilidad económica. La no discriminación, requiere que aquellas instituciones y los programas de estudio sean accesibles para todos, sin que medie algún tipo de exclusión; la accesibilidad física, habla de la necesidad de “disponer de escuelas cercanas geográficamente a las comunidades, así como al empleo de tecnología cuando esto no sea posible” (*ibid.*: 17), y finalmente, la accesibilidad económica se encuentra relacionado con la nota de gratuidad de la educación.

La aceptabilidad habla de la pertinencia de los programas de estudio y los métodos pedagógicos empleados, y que estos sean adecuados tanto para niños, niñas, jóvenes y adultos.

La calidad es la necesidad de que los programas sean “flexibles para adaptarse a las necesidades culturales y sociales de las diferentes comunidades, así como contar con profesores calificados y con los recursos necesarios para su labor” (*ibid.*: 17)

Estos elementos, o atributos esenciales, del derecho a la educación son los mínimos que cada Estado debe perseguir al momento de planear e impartir la educación en sus territorios. Sin embargo, existe un conjunto de obligaciones que deben atender los Estados.

Estas obligaciones se dividen en generales, específicas e internacionales. Es decir, las

generales, conforme a la Observación General No. 13, ven a la educación “como una garantía, que debe brindarse sin discriminación alguna (...) obligación concreta y permanente” (*ibid.*: 17), a la vez que prohíben que los Estados adopten en sus normativas internas medidas de carácter regresivo, que atenten contra el derecho a la educación.

Las obligaciones específicas son tres, y más que obligaciones, son deberes de los Estados. Estos son: el deber de respeto (no medidas que impidan el acceso a la educación), el deber de protección (la búsqueda de medidas que protejan grupos vulnerables, así como evitar que terceros obstruyan el derecho a la educación), y el deber de cumplimiento (la adopción de medidas para facilitar el acceso a la educación y su cumplimiento). Este último deber tiene un carácter diferenciado, pues en los Estados Partes “los niveles de enseñanza: primaria, secundaria, superior y fundamental, tienen características propias” (Observación General No. 13)

En tanto que las internacionales, son aquellas relacionadas con “el ejercicio y disfrute del derecho a la educación en sus relaciones con otros países (...) como adoptar medidas mediante la asistencia y la cooperación internacional, respetar el derecho (...) en otros países e impedir que terceros quebranten ese derecho por medios legales o políticos” (Padilla Nieto, 2010: 17)

Además de las obligaciones anteriores, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que los Estados Partes han convenido obligaciones mínimas, que incluyen “vigilar que se cumpla el derecho de acceso (...) sin discriminación, así como adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental” (*ibid.*: 17)

2. El derecho a la educación en los instrumentos internacionales, regionales y nacionales

Uno de los aspectos esenciales de toda sociedad democrática es la existencia de un marco legal sobre el cual, tanto autoridades como ciudadanos, puedan actuar.

La existencia de instrumentos, sean constituciones, leyes, reglamentos, es el presupuesto base para poder saber dónde están delimitados tanto los derechos como obligaciones de cada uno de nosotros en el marco de nuestras sociedades. Pero no solo eso. También permiten la exigencia del cumplimiento de nuestros derechos.

Desde su aparición, los instrumentos en materia de derechos humanos han tenido como objetivo aquellos medios pertinentes para su realización. De ahí el fenómeno de la

“positivización, de los Derechos Humanos, esto es su *formulación normativa a través de preceptos emanados según los cauces formales establecidos por el principio de validez de un determinado ordenamiento jurídico*” (González, 2002: 22)

La construcción del marco normativo que rige, no solo el derecho a la educación, sino a la mayoría de los derechos humanos reconocidos, puede parecer tarea sencilla. A nivel internacional, de manera inmediata, ubicamos la Declaración Universal de Derechos Humanos, fuente de múltiples instrumentos en materia de derechos humanos; a nivel regional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador, en lo que respecta al continente americano y, finalmente, el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, no son los únicos instrumentos existentes que regulan el derecho a la educación. Constreñir a estos tres instrumentos un marco normativo no deja observar la existencia de otros que también hacen mención de este derecho, y que, de igual manera, aportan importantes elementos para la discusión de este tema.

2.1 Marco normativo internacional

Al hablar de la educación dentro de los instrumentos internacionales, dicho concepto “es concebido en un sentido amplio como posibilidad de autonomía y participación, así como un derecho humano con una elevada connotación de justicia social” (Padilla Nieto, 2010: 14)

La Carta Internacional de Derechos Humanos, compuesta por la citada Declaración, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y sus respectivos Protocolos, constituye la columna vertebral de la regulación de los derechos humanos a nivel internacional.

Al ser la DUDH el instrumento del cual parten la mayoría de los derechos, en su artículo 26 estipula la gratuidad de la educación, al menos la elemental, y la complementa con una nota de obligatoriedad. Además, señala que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales” (DUDH, artículo 26.2).

Al ser una declaración, se necesitaba de un instrumento que otorgara fuerza vinculatoria

sobre estos derechos. Así nacieron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, los cuales “adoptados por la Asamblea General en 1966 (...) transforman estos derechos en compromisos legales vinculantes” (ONU, 2008: 240)

De esta manera, en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encontramos el compromiso de los Estados Partes de dicho Pacto para reconocer el derecho a la educación. También, han convenido en que “la educación debe capacitar a todas las personas para participar (...) en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos” (PIDESC, art. 13.1)

Merece especial mención el inciso E del mismo artículo 13, pues hace referencia a la importancia del desarrollo del sistema escolar, así como mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Ahora bien, en relación con otros instrumentos, también la Convención sobre los Derechos del Niño ubica este derecho dentro de su articulado. En su artículo 28, los Estados Partes de esta convención reconocen el derecho del niño a la educación, además de que “fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación (...) a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo” (CDN, art. 28.3). Por otro lado, en el artículo 29 se conviene que: “...la educación del niño deberá estar encaminada a: a) desarrollar la personalidad (...), b) inculcar al niño el respeto de los derechos humanos (...), c) inculcar al niño el respeto de sus padres (...), d) preparar al niño para asumir una vida responsable (...)”.

En lo que respecta a la mujer, la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su artículo 9 establece la necesidad de adoptar “todas las medidas apropiadas para asegurar a la joven y a la mujer (...) derechos iguales a los del hombre en materia de educación”.

Además, la Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, aporta también otros elementos para este derecho.

Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en París el 19 de noviembre de 1974, se trata de

un documento que delimita varios aspectos relacionados con la educación, pero no solo como derecho humano, sino como una actividad que, desde cada Estado, debe actuarse para lograr su cumplimiento.

Destaca en este documento cómo se define a la educación, identificándola como un “proceso global de la sociedad, a través de los cuales las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente en el interior de la comunidad nacional e internacional y en beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, actitudes, aptitudes y conocimientos”.

Lo interesante de este instrumento son los distintos apartados que cubre respecto del derecho a la educación, pues hace un llamado a los Estados Partes para implementar estrategias que estén encaminadas tanto a la política, planeación y administración nacionales, a los aspectos particulares del aprendizaje, la formación y la acción, a la preparación de los educadores, a los medios y material de educación, a la investigación y la experimentación, como a la cooperación internacional, en lo relativo al derecho a la educación.

2.2 Marco normativo regional

El caso del continente americano es especial. Aun cuando se estableció la Organización de Estados Americanos el 30 de abril de 1948, quedaba lejos el momento en el que la Organización de las Naciones Unidas adoptara la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, es el documento principal de la Organización en materia de derechos humanos. Sin embargo, en su articulado no hace mención del derecho a la educación, salvo por una parte en la que son regulados los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se incluye la educación.

La ausencia del derecho a la educación en el articulado de la Convención sería suplida tiempo después, con la adopción del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador.

En el preámbulo a dicho Protocolo, encontramos su objetivo, el cual resulta interesante pues reconoce a los derechos económicos, sociales y culturales como fundamentales y necesarios que “sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en

América (...) el régimen democrático representativo de gobierno”.

A diferencia de la Convención, el Protocolo dedica todo un artículo al derecho a la educación. El artículo 13 abrevia del artículo 26 de la DUDH para conformar el contenido este precepto.

Hay que destacar que, si bien la Convención no hace mención del derecho a la educación, reconoce los derechos del niño en su artículo 19, lo que en una interpretación de dicho artículo resultaría en el reconocimiento, al menos tácito, del derecho a la educación, al menos en lo que respecta al niño.

Sin embargo, dentro del sistema regional de derechos humanos, lo que ha hecho que se noten los avances en el tema, ha sido la emisión de jurisprudencia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer criterios que abundan no solo en el derecho a la educación, sino en toda la gama de derechos reconocidos.

2.3 Marco normativo nacional

En el caso de nuestro país, el derecho “a recibir educación (...) es atendido por el Estado a través del sistema educativo nacional, cuya estructuración ha permitido atender a la demanda conforme a lo dispuesto en los instrumentos jurídicos internacionales y de manera particular con base en el conjunto de disposiciones y orientaciones planteadas en el PIDESC” (Padilla Nieto, 2010: 19)

En este sentido, con “la prestación y regulación de los servicios educativos, el Estado busca la conformación de una sociedad más democrática, equitativa, inclusiva y con identidad orientada hacia lo nacional” (*ibid.*: 26)

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, se abrió el camino para el establecimiento del derecho a la educación en nuestro país.

Parte del Título I, Capítulo Primero de dicho ordenamiento, denominado “De las Garantías Individuales”, el derecho a la educación aparecería primero como garantía en el conjunto de disposiciones legales nacionales.

El ya histórico artículo 3 constitucional, base de la educación en nuestro país, identificaba en su momento no un derecho a la educación, sino a la enseñanza. No sería hasta el 13 de diciembre de 1934, en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, que sería promulgada una

reforma con la cual el texto de este artículo cambiaría, remplazando el término enseñanza por educación.

En 1993, durante el mandato del presidente Salinas de Gortari, fue promulgada la Ley General de Educación, la cual es reglamentaria del artículo 3 constitucional, y que representa el marco legal del Sistema Educativo Nacional. Con el objetivo de regular la educación que impartan el Estado, en tanto Federación, entidades federativas o municipios, esta ley resalta por dos cuestiones.

La primera de ellas es el reconocimiento de la educación como derecho, al establecer que “todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad (...) todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional” (LGE, art. 2)

La segunda de estas cuestiones es la relacionada con visibilizar la obligación del Estado para “prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (LGE, art. 3). Al tratarse de una facultad concurrente la educación, el mismo artículo precisa con bastante claridad que dichos servicios habrán de otorgarse “en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (LGE, art. 3)

Con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, del 10 de junio de 2011, el paradigma respecto al discurso de las garantías reconocidas por la Constitución cambió, y esto trajo consigo que cambiara la denominación del Capítulo Primero a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.

Así, la educación, más que una garantía, hoy en día es un derecho humano protegido y garantizado por nuestra Constitución, de conformidad con lo dispuesto por los instrumentos y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

De esta manera, el marco normativo nacional se complementa y dirige las maneras en las que, tanto en su ámbito de derecho, como de obligación, la educación debe impartirse y continuamente mejorarse, con el objetivo de cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano al firmar los distintos instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos.

3. El derecho a la educación en México

Ya desde 2010, la academia mexicana identificaba una crisis en el sistema educativo nacional, y reconocía “diversos retos que, de no atenderse en el mediano plazo, coadyuvarán en el aumento de las desigualdades sociales” (Padilla Nieto, 2010: 10) De manera particular, uno de estos retos correspondía al relacionado con “proporcionar educación de buena calidad a todos sus niños y niñas que no han logrado acceder a ella” como el relacionado con “la integración y funcionamiento del sistema educativo, la cobertura con calidad, así como también la formación de ciudadanas y ciudadanos responsables, solidarios, participativos y críticos que una democracia moderna requiere” (*ibid.*: 10)

Con la llegada a la presidencia de Enrique Peña Nieto, el programa de gobierno presentado incluyó una serie de reformas, en las que sobresalió una reforma sustancial al sistema educativo nacional.

A través del llamado Pacto por México, se “hizo explícita la agenda inicial de reformas de la presente gestión (...) el Pacto contiene una serie de compromisos – 95 en total – en su mayoría pensados con el propósito de impulsar reformas estructurales en diversas áreas del quehacer nacional” (Bracho González, 2015: 16)

Dentro de los ejes de dicho pacto, el eje denominado “Educación de calidad y con equidad”, persigue “una reforma legal y administrativa con tres objetivos “iniciales y complementarios” (*ibid.*: 16).

Estos objetivos (aumentar la calidad de la educación básica, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior, y recuperar la rectoría del Sistema Educativo Nacional, por parte del Estado Mexicano), habrían de alcanzarse mediante nueve compromisos, que son:

- la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa
- dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- robustecer la autonomía de gestión de las escuelas
- establecer escuelas de tiempo completo
- instrumentar un programa de dotación de computadoras portátiles para alumnos de quinto y sexto grado de primaria de escuelas públicas
- establecer un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para

ocupar las plazas de maestros (Servicio Profesional Docente)

- impulsar la profesionalización de la educación inicial de los maestros
- asegurar los recursos presupuestales para incrementar la calidad y cobertura en educación media superior y superior
- creación de un Programa Nacional de Becas para alumnos de educación media superior y superior

Con la adopción de estos compromisos, se puso en marcha el engranaje legislativo para hacer posible la concreción de la reforma educativa.

De esta manera, fue que se presentó la iniciativa constitucional en materia educativa, la cual dio pie para la aprobación de la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y se inició el proceso de reforma a la Ley General de Educación.

La intención de esta reforma era dar respuesta a la exigencia de la sociedad mexicana de una educación laica, pública y gratuita. Además, pretendía una mayor equidad en el acceso, fortalecer a la escuela y su gestión, establecer el servicio profesional docente con su propio sistema de reglas y fortaleciendo los derechos laborales de los maestros, mientras se abrían nuevas oportunidades para el desarrollo de docentes y directivos, con bases para la evaluación imparcial, objetiva y transparente de los elementos del Sistema Educativo.

Así, se vería una mejora en la calidad de la educación, al tiempo que se fortalecería su gratuidad, y la escuela estaría situada al centro del sistema educativo, con evaluaciones que reconocerían el mérito y la vocación docentes, propiciando una educación inclusiva, y el buen manejo de los recursos públicos.

Aspectos que son interesantes de esta reforma, son perseguir que los padres de familia tengan una participación más activa en el proceso de planeación de la educación, el objetivo de lograr una educación más inclusiva, así como la gratuidad de la educación.

Al respecto, se hizo notar la nula costumbre de padres de familia por involucrarse en las escuelas, y los situó como actores importantes en la formación de los alumnos. Para ello, la reforma impulsó la participación de los padres de familia como observadores a la hora de evaluar a los docentes, así como para participar en los diálogos entre escuela y comunidad, e incentivarlos a participar como miembros de los consejos de participación de las escuelas.

Otro aspecto es el de la autonomía de gestión de las escuelas públicas. Con ello se pretendió que, gradualmente, cada una de las escuelas pudieran administrar de manera transparente y eficiente los recursos otorgados para el mejoramiento de su infraestructura. Con la aprobación del Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, se abrió el camino para la consecución de un presupuesto propio para cada escuela.

Aprobadas la iniciativa y las reformas propuestas, se puso en marcha el engranaje constitucional para hacer realidad estos compromisos. A la fecha, el proceso de la reforma educativa ha tenido que atravesar un largo camino, y enfrentarse al rechazo de algunos sectores que la consideran violatoria de derechos humanos, y de estar mal ideada.

No obstante que presenta intentos de avanzar en la materia, tanto el artículo 3 constitucional como la Ley General de Educación, ya recogían en sus contenidos varios de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano, así que cabría preguntar sobre la pertinencia de esta reforma, toda vez que el andamiaje para echar a andar un proyecto de educación, que respondiera a las necesidades y que contuviera los atributos del derecho a la educación, hacía tiempo que ya estaba dispuesto en el orden constitucional nacional.

Conclusiones

A lo largo del tiempo tanto el derecho a la educación, como demás derechos existentes, han presentado retos a los Estados, tanto en su forma de promoverlos, protegerlos y garantizarlos en sus territorios.

La adopción de instrumentos internacionales, como la DUDH, o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el continente americano, mantienen visibles los derechos y permiten que los Estados no dejen a un lado su obligación hacia ellos.

Si bien el concepto de educación adopta diversas formas para su interpretación, no deja de ser el medio idóneo para el desarrollo de los individuos, y con ella, cada uno obtenga las herramientas necesarias para su inclusión en la sociedad de la que forma parte.

En el caso mexicano, es a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que más que garantías, los preceptos constitucionales se convierten en derechos humanos, por lo que resultó urgente emprender acciones que, de conformidad con las obligaciones adoptadas por el Estado, hicieran realidad estos compromisos.

En el terreno de la educación, el cambio de gobierno en el año 2012 trajo consigo una serie de reformas, no solo en este ámbito, sino en otros que habrían de mejorar sustancialmente a la sociedad mexicana.

Con este papel preponderante, se esperaría que la educación adquiriera, por lo menos, los cuatro atributos esenciales del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y derivado de ello, se reduzca la desigualdad de la educación.

Es cierto que hay males que aquejan al cumplimiento de este derecho, pero también habría que revisar las estructuras encargadas de la impartición de educación, y ubicar aquellas debilidades y fortalezas que sirvan de áreas de oportunidad.

El uso de nuevas tecnologías, así como el acortamiento de distancias, debería abonar a las estrategias para lograr esta reducción. Si bien es necesario el empleo de recursos, también lo es que la educación se convierta en uno de los derechos con mayor difusión, pues en un país como el nuestro, la formación de ciudadanos y ciudadanas interesados y formados es una necesidad constante para la construcción de los acuerdos de nuestra democracia.

Bibliografía

Bracho González, Teresa y Margarita María Zorrilla Fierro, 2015, *Perspectiva de un gran reto*, en Reforma Educativa, Marco Normativo, María Norma Orduña Chávez (ed.), México, D.F.: INEE.

Barba, José Bonifacio, 2013, *Educación para los Derechos Humanos*, México, D.F., FCE

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, Ciudad de México, Ed. Sista

González, Nazario, 2002, *Los Derechos Humanos en la Historia*, México, D.F., Alfaomega

Padilla Nieto, Ernesto, 2010, *La Educación en Derechos Humanos en México en los niveles Preescolar, Primaria y Secundaria*, México, D.F., Universidad Iberoamericana

United Nations, 2008, *The United Nations Today*, Nueva York, United Nations Department of Public Information

Legislación consultada

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Convención sobre los Derechos del Niño

Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Declaración Universal de Derechos Humanos

Iniciativa de reforma constitucional en materia educativa del 10 de diciembre de 2012

Ley General de Educación

Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de
Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz
Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades
Fundamentales