
1

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La educación es un derecho humano fundamental así reconocido desde 1948, año en el que se firma la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se incluye en su artículo 26. El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo ampara señalando: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”. La reforma educativa reciente, en la Carta Magna le impone a la educación obligatoria que imparta el Estado la característica de ser de calidad, entendiendo por ello “...que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, 2014: 4).

Los derechos humanos se conforman por un conjunto de prerrogativas inalienables, imprescriptibles e inherentes al ser humano; son del individuo y el Estado los reconoce y se obliga a respetarlos, no los otorga a las personas. Su realización resulta indispensable para el desarrollo integral de los individuos que viven en sociedades jurídicamente organizadas. Para que sean plenamente vigentes suponen la ausencia de cualquier tipo de discriminación.

La educación es también un derecho social, de segunda generación. Este tipo de derechos son básicos e indispensables para garantizar condiciones de vida digna a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo. Se encuentran definidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), suscrito por México. En su artículo 13 señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales...” (PIDESC, 1966: 1).

El artículo 1° de la Constitución —reformado en 2011— establece que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los

tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece” (CPEUM, 2014: 1). La reforma a este artículo marca un parteaguas en la conceptualización del derecho y un cambio de paradigma al pasar de un Estado que otorga garantías a uno que reconoce derechos y está obligado a respetar y a hacer cumplir.

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, definen a la educación, al menos la obligatoria, como gratuita.

Un derecho clave, exigible y justiciable

Si bien no existe jerarquía entre los derechos humanos, individuales, sociales y colectivos y, por tanto, el derecho a la educación no es superior a los demás, sí puede ser considerado un derecho clave (Latapí, 2009), o como algunos lo han llamado, *derecho bisagra*, porque de su cumplimiento depende que se puedan ejercer mejor todos los otros derechos. Por ejemplo, una persona con alta escolaridad podrá cuidar mejor de su salud y de la de sus hijos; disfrutar en mayor medida de la libertad de pensamiento y de expresión; y ejercer su derecho al voto libre de forma más informada y responsable.

El derecho a la educación —que no es sino el derecho a aprender— está en el centro de la vida de la persona y de la sociedad. Es lo que permite “el desarrollo armónico de las facultades del ser humano” (CPEUM, 2014). Es un derecho vital pues sólo quien aprende puede vivir plenamente (Muñoz, 2012). Se espera que la educación produzca resultados sociales como una mayor participación ciudadana, un cuidado más responsable del medio ambiente; mayor productividad, mejores empleos y salarios. Al ser para todos, sin discriminación, el derecho a la educación combate de lleno la inequidad y permite la construcción de sociedades progresivamente menos desiguales, más justas, participativas y democráticas.

Hoy en día, en México, se establece con toda claridad que la educación es un derecho humano. No se trata ya de una garantía o una concesión del Estado a los individuos, sino de un derecho que les corresponde a todos por el solo hecho de ser personas. Son los estados, y en nuestro caso el Estado mexicano, los responsables de garantizarlo. De esta manera, los derechos debieran ser exigibles, y cuando no se cumplen, justiciables.¹

La exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la educación —y de cualquier otro derecho humano— suponen que se conozca el estado que guarda su cumplimiento en una determinada sociedad. Para ello es preciso definir indicadores claros, conocer los obstáculos que impiden su ejercicio, establecer las medidas para combatirlos y dar cuenta, en el tiempo, de los avances que se registren.

¹ Justiciabilidad es la posibilidad de que los particulares lleven a juicio, ante tribunales, una violación de algún derecho por parte del Estado, y que haya sanciones establecidas por su no cumplimiento.

Hay propuestas importantes acerca de la información que debe tomarse en cuenta a fin de saber si una determinada sociedad efectivamente está experimentando los avances necesarios en el cumplimiento del derecho a la educación. Tomasevski (2001, 2004), la primera relatora sobre el derecho a la educación de la Organización de Naciones Unidas, propone considerar las cuatro A (4-A), por sus nombres en inglés: *Availability* (disponibilidad), Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad. Estas 4-A se basan en la convicción de que el derecho a la educación es precisamente, como nuestra Constitución lo reconoce, el derecho a una educación de calidad, y que no basta con garantizar la existencia de escuelas y maestros y el acceso a la escuela para decir que se está cumpliendo. Tomasevski define sus 4-A como el mínimo irreductible del derecho a la educación, como “piso expandible” y no como techo fijo, pues su cumplimiento es progresivo (Latapí, 2009).

Las dos primeras A —disponibilidad y accesibilidad— corresponden al derecho a la educación, mientras que las segundas —adaptabilidad y aceptabilidad— refieren al derecho en la educación (Bracho, 2011). Esto significa que la población tiene derecho no sólo a acceder a la escuela sino a que ésta ofrezca las condiciones materiales, socioafectivas y pedagógicas necesarias para que efectivamente pueda aprender.

La disponibilidad (*availability*) supone la presencia de escuelas de todos los niveles obligatorios en los lugares adecuados; ubicadas cerca de donde viven niños, niñas y jóvenes; que cuenten con maestros suficientemente formados; operando en forma regular en una organización; dotadas de infraestructura, mobiliario y equipo indispensables para el logro de los propósitos educativos. La ausencia, lejanía, o falta de cupo en las escuelas serían indicadores de que este “piso” para el cumplimiento del derecho a la educación no está todavía cubierto. En nuestro país es necesario contar con más y mejor información para medir el cumplimiento de esta primera A y darle seguimiento.

La accesibilidad da por supuesto que la oferta existe, pero sostiene que no es suficiente con que escuelas y maestros estén ahí. Plantea que no debe haber barreras de ningún tipo para acceder a la educación. Barreras económicas, como el trabajo infantil o las cuotas obligatorias o voluntarias pero con presión social para su cumplimiento, promueven la inasistencia de alumnos de bajo nivel socioeconómico. Desde luego también están las barreras físicas que impiden que las personas con discapacidad motora accedan a los lugares en los que ocurre la enseñanza. Pueden existir barreras legales o administrativas que deben ser removidas. La exclusión educativa por razones de raza, origen, color, género, condición socioeconómica, discapacidad, lengua, religión y otras, es antónimo de la accesibilidad. Otros obstáculos, de naturaleza socioafectiva, como la discriminación y el *bullying*, son poderosos disuasores de la asistencia e, incluso, causa de exclusión. Respecto de esta A hay, en general, poca información; además, es necesario desarrollar indicadores que permitan monitorear su avance.

La adaptabilidad es un claro indicador de calidad pues se refiere a la capacidad de la escuela para adecuarse a las condiciones específicas de los alumnos. Una necesidad de adaptación muy evidente es la relativa a la lengua de los estudiantes; es necesario que los maestros hablen la lengua materna de los niños, sobre todo en edades tempranas, y que poco a poco vayan introduciendo a los alumnos en la comprensión de la lengua dominante y luego en su producción, sin que ello implique sacrificar el gradual dominio de la propia. Esto supone que en regiones indígenas los docentes asignados hablen la lengua o la variante de la comunidad. Pero la adaptabilidad llega de hecho más lejos y hace referencia al significado, pertinencia y relevancia de la educación que se ofrece. Los contenidos y las formas de enseñanza deben adaptarse a las características de los alumnos en el contexto cultural en el que se trabaja y, de la misma manera, deben ser sensibles a las características individuales de los alumnos, que en todo grupo son diversas. La falta de significado, pertinencia y relevancia de lo que se enseña son causa del no aprendizaje, la reprobación y la deserción, sobre todo en la escuela secundaria y media superior. Si bien puede haber alguna aproximación a indicadores como el lingüístico —todavía imperfecto en nuestro país—, sobre los otros aspectos de esta dimensión existe información sumamente incompleta, carencia que habrá de atenderse a fin de avanzar en su optimización.

Por último, la aceptabilidad representa otro acercamiento a la dimensión de calidad de la educación desde la perspectiva de los estudiantes. Son ellos quienes deben sentirse a gusto en la escuela (seguros, respetados, acogidos); quienes deben creer que en la escuela están aprendiendo y que eso que aprenden coincide con sus intereses y les resulta útil para su vida actual y futura. Son quienes deben considerarse miembros de un grupo que les brinda amistad y apoyo, y alumnos de un docente que los conoce y atiende como personas. Atentan contra la aceptabilidad todas las manifestaciones de discriminación, burla, *bullying*, así como las metodologías de enseñanza tediosas y poco capaces de involucrar a todos los estudiantes en un proceso de aprendizaje. La falta de cumplimiento de la “normalidad mínima” —que entorpece el funcionamiento de la escuela— también vulnera esta dimensión de la calidad en tanto el aprendizaje de los alumnos.

La información acerca del cumplimiento del derecho a la educación aún es incompleta, lo que limita su exigibilidad y justiciabilidad y, por tanto, el camino progresivo a su cabal cumplimiento en nuestro país.

La equidad educativa y la atención a la diversidad

Como se ha expresado, el derecho a una educación de calidad es el derecho de todas las personas a aprender para ejercer y vivir en plenitud todos los demás derechos humanos. En una realidad tan diversa como la nuestra, esto implica reconocer que, debido a las condiciones de vida de las personas, los puntos de partida para educarse son distintos. Entonces el Estado, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de este derecho, debe considerar la situación desigual de los niños, sus familias y comunidades, para diseñar modelos educativos incluyentes y pertinentes, de tal forma que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número de estudiantes. La inequidad surge cuando determinados grupos de población quedan al margen de los recursos disponibles para otros.

LA INEQUIDAD ES, EN REALIDAD, UNA NEGACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN Y LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD SON DERIVACIONES DEL ENFOQUE DE DERECHOS.

No se puede ofrecer lo mismo si se quiere lograr resultados similares o equiparables para grupos distintos. La equidad significa trascender la igualdad y aplicar criterios que permitan darle más y diferente a quienes más lo necesitan. En este sentido, la distribución de los recursos financieros, materiales y humanos destinados a la educación debieran priorizar a las poblaciones que se encuentran en mayor dificultad para lograr los resultados de aprendizaje esperados, es decir, a los más pobres, los indígenas, las minorías, los discapacitados, y a todos los que se encuentran en condiciones especialmente difíciles. Esta priorización implica diagnosticar las causas de la inequidad a fin de que las intervenciones de política las atiendan de manera focalizada y sea posible acelerar el progreso de las poblaciones en mayor desventaja. Idealmente, toda meta de desarrollo educativo tendría que estar acompañada de una meta de equidad que permitiera monitorear el proceso de cierre de brechas entre diferentes sectores poblacionales.

Las personas y los grupos humanos son diversos. Cuando el sistema educativo propicia una oferta homogénea en contenido y forma que además da menos a los que menos tienen, no sólo se obstaculiza el logro del aprendizaje útil para una vida digna, sino que se desaprovecha la riqueza que aporta la diversidad. La educación que se ofrezca debe identificar los aprendizajes que han de ser comunes a todos, pero a la vez garantizar la presencia de otros contenidos y formas de adquirirlos que se adapten a las diferencias entre grupos e individuos, a fin de promover la diversidad cultural y el desarrollo de las personas individuales.

Condiciones para la vigencia del derecho a la educación

Para que el derecho a la educación y *en* la educación se concrete, se requieren políticas públicas que atiendan los factores que obstaculizan el aprendizaje, y que a la vez fortalezcan y dinamicen lo ya logrado. Dichas políticas, para ser efectivas, deben procurar la equidad y atender adecuadamente a la diversidad.

Garantizar el derecho a la educación es obligación del Estado, pero éste requiere de la contribución sinérgica de las familias y de la sociedad para cumplirlo cabalmente. Si bien la familia es la primera educadora, necesita de la educación pública para ver realizadas las aspiraciones educativas que tiene para sus hijos. Esto supone que la sociedad toda reconozca que la educación de calidad es un derecho humano inalienable, y que puede contribuir de manera importante tanto a su exigencia como a su cumplimiento. La educación en derechos humanos es uno de los propósitos fundamentales del derecho a la educación: en la medida en que se contribuya a su vigencia, se aumentará la conciencia de la necesidad de vigilar la de todos los demás y contribuir a su cumplimiento.

El derecho a aprender es para toda la vida. El ser humano nunca deja de aprender. Las oportunidades para lograrlo óptimamente deben estar presentes a lo largo y ancho de la vida. La educación de los adultos —en particular de los que no cursaron la educación básica— debe ser una parte importante de la política educativa. La cobertura debiera alcanzar también a los adultos y a los adultos mayores. La educación tiene efectos intergeneracionales, por lo que una población adulta mejor educada tendrá hijos más saludables, buscará que estén más escolarizados y participará de manera más activa y responsable en la vida cívica de su comunidad.

La educación es un bien público. Para garantizar el cumplimiento del derecho *a* y *en* la educación se necesita no sólo de recursos progresivamente suficientes, sino que éstos se distribuyan de manera tal que se puedan ir disminuyendo las desigualdades. El Estado tiene la obligación de vigilar que tanto la educación que él mismo proporciona como la que ofrece el sector privado, sea de calidad con equidad.

Para que la educación sea de calidad sus maestros y maestras deben serlo también. El recurso fundamental para asegurar el aprendizaje es el humano. El Estado debe mejorar de manera consistente la formación inicial y en servicio de los futuros y actuales maestros, de forma que garanticen una enseñanza que permita a todos sus estudiantes aprendizajes relevantes, significativos, útiles para una vida digna. Esto implica que ellos mismos sean capaces de ofrecer más a los que más lo necesitan y atender la diversidad en sus grupos.

El centro escolar constituye la unidad básica del sistema educativo y éste debe estar a su servicio (Martínez, 2014). Es en la escuela donde tiene lugar el hecho educativo y donde el aprendizaje deseado se hace posible. Los directores deben ser adecuadamente seleccionados y formados para gestionar una educación de calidad atendiendo a las necesidades de su contexto y de sus alumnos. Además, deben propiciar la participación de la comunidad a la que sirven de modo que puedan lograrse sinergias en el objetivo común de mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Requieren de autonomía para tomar decisiones que permitan adecuar la educación a su contexto específico y resolver sus propias problemáticas. El sistema educativo, a través del personal de supervisión, debe apoyar a los directores en sus búsquedas, dejarlos en libertad en sus procesos, y pedirles cuentas de sus resultados.

La evaluación educativa con enfoque de derechos

La evaluación en el aula, de la escuela, de los docentes, del sistema educativo mismo, debe estar orientada a mejorar la capacidad de cada actor, en cada nivel, de cumplir mejor con el propósito de hacer realidad el aprendizaje de calidad, de manera equitativa, para todos los habitantes del país.

La evaluación del sistema educativo con enfoque de equidad implica emitir juicios respecto de la relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad de políticas, programas y proyectos, a fin de determinar si se están cerrando las brechas y aumentando la tasa de progreso de los grupos sociales en mayor desventaja.

La evaluación del sistema educativo con enfoque de derechos humanos es un juicio respecto de la relevancia de la educación para el logro progresivo del pleno disfrute de los derechos humanos por parte de la población.

En los siguientes cuatro capítulos, se presentan datos que, analizados desde una perspectiva de equidad, permiten valorar si se están cumpliendo distintos aspectos del derecho a la educación de calidad en nuestro país.

LA INEQUIDAD CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, ES UNO DE LOS MAYORES OBSTÁCULOS PARA TOMAR VENTAJA DEL PROGRESO Y SU PERPETUACIÓN PUEDE CONDUCIR A SU NATURALIZACIÓN.

■ Síntesis

La educación es un derecho humano fundamental, así reconocido desde 1948, año en el que se firma la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se incluye en su artículo 26. El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo ampara señalando: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”. La reforma educativa reciente, en la Carta Magna, le impone a la educación obligatoria que imparta el Estado la característica de ser de calidad, entendiendo por ello “...que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, 2014: 4).

La educación es también un *derecho social*, de segunda generación. Este tipo de derechos son básicos e indispensables para garantizar condiciones de vida digna a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo. El derecho a la educación puede ser considerado también como un derecho clave (Latapí, 2009) o *derecho bisagra*, porque de su cumplimiento depende que se puedan ejercer mejor todos los otros derechos. Por ejemplo, una persona con alta escolaridad podrá cuidar mejor de su salud y de la de sus hijos; disfrutar en mayor medida de la libertad de pensamiento y de expresión; y ejercer su derecho al voto libre de forma más informada y responsable.

El derecho a la educación —que no es sino el derecho a aprender— está en el centro de la vida de la persona y de la sociedad. Al ser para todos, sin discriminación, el derecho a la educación combate de lleno la inequidad y permite la construcción de sociedades progresivamente menos desiguales, más justas, participativas y democráticas.

El Estado mexicano es responsable de garantizar el derecho a la educación; para que éste sea exigible y justificable, es necesario conocer el estado que guarda su cumplimiento. Para llevar a cabo un diagnóstico de este tipo, Tomasevski (2001, 2004) propone considerar las cuatro A (4-A):

- ▶ La disponibilidad (*availability*) supone la presencia de escuelas de todos los niveles obligatorios en los lugares adecuados; ubicadas cerca de donde viven niños, niñas y jóvenes; que cuenten con maestros suficientemente formados; operando en forma regular en una organización; dotadas de infraestructura, mobiliario y equipo indispensables para el logro de los propósitos educativos.
- ▶ La accesibilidad sostiene que no debe haber barreras de ningún tipo para acceder a la educación. La exclusión educativa por razones de raza, origen, color, género, condición socioeconómica, discapacidad, lengua, religión y otras, es antónimo de la accesibilidad. La discriminación y el *bullying* son poderosos disuasores de la asistencia e, incluso, causa de exclusión.
- ▶ La adaptabilidad se refiere a la capacidad de la escuela para adecuarse a las condiciones específicas de los alumnos y trata del significado, pertinencia y relevancia de la educación que se ofrece.
- ▶ La aceptabilidad representa un acercamiento a la dimensión de calidad de la educación desde la perspectiva de los estudiantes. Son ellos quienes deben sentirse seguros, respetados, acogidos en la escuela; quienes deben creer que en la escuela están aprendiendo y que eso que aprenden coincide con sus intereses y les resulta útil para su vida actual y futura.

Equidad y atención a la diversidad

Para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación en una realidad tan diversa como la nuestra, el Estado debe considerar la situación desigual de los niños, sus familias y comunidades, a fin de diseñar modelos educativos incluyentes y pertinentes que hagan posible que los objetivos de aprendizaje sean alcanzados por el mayor número de estudiantes. Pero no se puede ofrecer lo mismo si se quiere lograr resultados para grupos distintos. La equidad significa trascender la igualdad y aplicar criterios que permitan darle más y diferente a quienes más lo necesitan.

Cuando el sistema educativo propicia una oferta homogénea no sólo se obstaculiza el logro del aprendizaje, sino que se desaprovecha la riqueza que aporta la diversidad. La educación que se ofrezca debe identificar los aprendizajes que han de ser comunes a todos, pero a la vez garantizar la presencia de otros contenidos y formas de adquirirlos que se adapten a las diferencias entre grupos e individuos, a fin de promover la diversidad cultural y el desarrollo de las personas individuales.

Para que el derecho a una educación de calidad se concrete, se requieren políticas públicas que atiendan los factores que obstaculizan el aprendizaje, y que a la vez fortalezcan y dinamicen lo ya logrado. Dichas políticas, para ser efectivas, deben procurar la equidad y atender adecuadamente a la diversidad.

La evaluación educativa con enfoque de derechos

La evaluación en el aula, de la escuela, de los docentes, del sistema educativo mismo, debe estar orientada a mejorar la capacidad de cada actor, en cada nivel, de cumplir mejor con el propósito de hacer realidad el aprendizaje de calidad, de manera equitativa, para todos los habitantes del país.

La evaluación del sistema educativo con enfoque de equidad implica emitir juicios respecto de la relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad de políticas, programas y proyectos, a fin de determinar si se están cerrando las brechas y aumentando el progreso de los grupos sociales en mayor desventaja.

Este Informe presenta datos que permiten valorar si se están cumpliendo distintos aspectos del derecho a la educación de calidad en nuestro país.