



EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO ANCLAJE PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ADOLFO DEL RÍO MARTÍNEZ

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

TEMÁTICA GENERAL: FILOSOFÍA, TEORÍA Y CAMPO DE LA EDUCACIÓN.

RESUMEN

Este texto revisa un marco teórico del derecho a la educación que se reconstruye desde la perspectiva contemporánea de los derechos humanos y del planteamiento del INEE en sus informes y diversas publicaciones. Se introducen los temas de relativismo cultural, educación intercultural y el reto de traducir dicho marco teórico a un sistema de evaluación del Sistema Educativo Nacional pertinente y relevante para todos los sujetos y grupos a los que el Estado mexicano está obligado a garantizar una educación de calidad partiendo de la noción de que el derecho a la educación, para su ejercicio y garantía, requiere de un constante monitoreo y medición.

Palabras clave: derecho a la educación, derechos humanos, evaluación, calidad de la educación.

INTRODUCCIÓN

Hay una amplia tradición teórica e intelectual sobre el derecho a la educación que se puede estudiar como producto de la Modernidad como fase histórica, esto es desde la Revolución francesa de 1789. Desde entonces el derecho a la educación se ha transformado y ha ocupado un lugar cada vez más importante en lo que podría llamarse el sistema internacional de derechos humanos en el mundo contemporáneo.

Se argumenta que el derecho a la educación involucra la responsabilidad del Estado para coordinar y poner en funcionamiento una compleja serie de mecanismos e instituciones que procuran su pleno ejercicio, y como consecuencia, ante la complejidad de esa responsabilidad, el enfoque estatal sobre el derecho a la educación ha sido bastante pragmático; en general intenta alcanzar ciertas condiciones mínimas para el ejercicio del derecho, que suelen ser contingentes.

En el ámbito del derecho a la educación estas condiciones mínimas para su ejercicio son dinámicas en el tiempo, se ajustan a necesidades sociales cambiantes que evolucionan conforme se van cumpliendo en alguna medida los objetivos propuestos. Bajo esta lógica es de especial importancia definir claramente en qué consiste el derecho a la educación, para lo cual la noción de calidad de la educación puede ser de ayuda.

DESARROLLO

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial el desarrollo conceptual, teórico, discursivo y alcance mismo de los derechos humanos se ha expandido a prácticamente todas las áreas de responsabilidad del Estado. El ámbito educativo no es la excepción. Este desarrollo conceptual y discursivo de los derechos humanos se ha dado en distintos ámbitos de manera simultánea; desde la acción concreta de agentes sociales, grupos e individuos en contextos históricos específicos, por ejemplo, desde los movimientos sociales de derechos humanos, o desde el desarrollo intelectual de ideas y corrientes de pensamiento sobre el contenido, tensiones, contradicciones y alcance de los propios derechos humanos.

Los derechos humanos son un tipo de legislación que goza de un carácter especial en muchos países del mundo. El asunto es que los derechos humanos no nacen como legislación sino como una reivindicación o una demanda hacia el Estado (aunque eventualmente inspiren legislación). Otra idea acerca de los derechos humanos es que estos son universales, pero uno se enfrenta al problema de que, aunque su aceptación es cada vez mayor entre la mayoría de los países del mundo, no todos los Estados aceptan e interpretan de igual manera el contenido y alcance de los derechos humanos, pero este es un problema que se tratará un poco más adelante.

Amartya Sen (2004) define a los derechos humanos como demandas éticas, que anteceden a toda forma de derecho positivo, demandas que son capaces de resistir y sostenerse ante el escrutinio crítico e informado de otras posturas políticas o morales, demandas cuyo contenido principal

son el ejercicio libertades que conllevan una importancia especial para los individuos y la sociedad. Charles Tilly (2004) define a los derechos humanos como reivindicaciones con pretensiones morales que en los últimos dos siglos han experimentado fases de reconocimiento y ampliación por parte del Estado, producto de luchas, transformaciones culturales y conflictos sociales.

Un problema teórico que ha significado una tensión constante en la manera de pensar y hacer valer los derechos humanos ha sido el problema del relativismo cultural. Este problema es de la mayor relevancia en el ámbito del derecho a la educación. El relativismo cultural es una posición intelectual y política que sostiene que el contenido y formas específicas de poder ejercer un derecho tienen validez en cuánto esté ligada a la cultura de un entorno y tiempo determinados.

El relativismo cultural se contrapone a la idea de universalidad de los derechos humanos. Si bien algunas definiciones hacen énfasis en las pretensiones morales o demandas éticas de los DH, esto es una relación directa con la idea de universalidad, en la práctica se observan aproximaciones divergentes para reconocer el alcance y contenidos específicos de las libertades que suponen estos derechos, la mayoría de las ocasiones se reflejan en las legislaciones nacionales o locales que le dan sustento jurídico a un derecho específico y establecen procedimientos o límites concretos para ejercerlos, que generalmente varían de una legislación a otra.

Pensemos en contenidos y demandas actuales sobre el derecho a la educación, específicamente en el marco de una sociedad heterogénea culturalmente, donde la mera provisión del servicio no satisface plenamente el ejercicio de este derecho (aunque es una condición necesaria). El paulatino reconocimiento del Estado sobre derechos culturales diferenciados para diversos grupos sociales ha abierto las puertas para la demanda de servicios educativos que sean pertinentes y se adecuen a los contextos diferenciados en los que se encuentra la población.

En diversos países de Latinoamérica las respuestas a las demandas de los movimientos indígenas en el ámbito educativo se han centrado en la creación o adecuación de servicios educativos especializados para los pueblos indígenas o afrodescendientes. Un informe especializado, *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2015. Educación de los pueblos y comunidades indígenas (originarios) y afrodescendientes*, coordinado por el INEE, muestra entre otros temas, cómo los países latinoamericanos difieren tanto en el reconocimiento como en los contenidos específicos que se diseñan para estas poblaciones, a pesar de que todos consideran en sus respectivas legislaciones el derecho a la educación, que es para todos, que el Estado debe proveer educación gratuita y en todos ellos hay ciertos niveles obligatorios, pero en los que hay diferencias en cuanto a las formas específicas en las que están legislados estos derechos y obligaciones.

Lo anterior es un ejemplo de cómo se manifiesta el relativismo de los derechos humanos y se producen resultados en política educativa muy distintos en países que aparentemente comparten ciertos rasgos culturales y problemáticas similares. Aunque originalmente la discusión sobre el relativismo en los derechos humanos se centró en el concepto de cultura en la década de 1980

(Donnelly, 1984) hoy se puede argumentar que no es la única explicación al momento de dar cuenta de las variaciones en el mundo en cuanto a la forma de implementar y hacer efectivos los derechos (véase Figura A).

Un problema teórico que ha significado una tensión constante en la manera de pensar y hacer valer los derechos humanos ha sido el problema del relativismo cultural. Este problema es de la mayor relevancia en el ámbito del derecho a la educación. El relativismo cultural es una posición intelectual y política que sostiene que el contenido y formas específicas de poder ejercer un derecho tienen validez en cuánto esté ligada a la cultura de un entorno y tiempo determinados. Los derechos humanos suponen una serie de tensiones permanentes que se centran en el Estado y de qué manera debe actuar o no actuar hacia su población, qué debe proveer, y qué debe fomentar y qué debe desincentivar. La primera de esas tensiones es cómo ha de estructurar y dar contenido a los derechos humanos que reconoce a través de diversos instrumentos jurídicos (Constituciones, tratados internacionales, leyes nacionales, reglamentos). Para ello hay que considerar que cualquier reconocimiento del Estado sobre los derechos humanos y la legislación que adopte en torno a un derecho específico puede ubicarse en un continuum que va del relativismo cultural radical al universalismo radical.

En la posición de los relativistas culturales radicales se sostiene que la cultura es la única fuente de validez de un mandato moral o de un derecho sancionado en una sociedad determinada, la siguiente escala del continuum es el relativismo cultural fuerte, que defiende la cultura como la principal fuente de validez de las normas, en el relativismo cultural débil la cultura es la principal fuente de validez, esta última posición converge en cierta medida con la posición universalista fuerte, que aboga por un conjunto comprensivo de derechos universales entre los que puede haber algunas excepciones en virtud de variaciones culturales locales y por último el universalismo radical, que en esencia considera que la cultura debe ser irrelevante al momento de definir los derechos (Donnelly, 1984). Para ejemplificar lo anterior, consideremos que en casi todos los países firmantes de la Declaración Universal de Derechos Humanos han incorporado en sus legislaciones los conceptos de educación obligatoria y el compromiso del Estado para proveer educación gratuita.

El relativismo cultural se contrapone a la idea de universalidad de los derechos humanos. Si bien algunas definiciones hacen énfasis en las pretensiones morales o demandas éticas de los derechos humanos, esto es una relación directa con la idea de universalidad, en la práctica se observan aproximaciones divergentes para reconocer el alcance y contenidos específicos de las libertades que suponen estos derechos, la mayoría de las ocasiones se reflejan en las legislaciones nacionales o locales que le dan sustento jurídico a un derecho específico y establecen procedimientos o límites concretos para ejercerlos, que generalmente varían de una legislación a otra.

El problema de relativismo cultural no sólo es importante al momento de comparar la legislación internacional y de distintos países sobre un derecho o grupo de derechos en concreto, también lo es al momento de diseñar y usar sistemas de indicadores que orienten la toma de

decisiones del Estado y la articulación de políticas públicas concretas entre la administración pública especializada en el tema, que estimulen el debate, la crítica y la mejora técnica desde la academia y que informe a la sociedad sobre la atención a sus demandas específicas en el tema.

LA TENSION ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU MEDICIÓN A TRAVÉS DE INDICADORES

Las responsabilidades de los Estados parece que se encuentran en una fase histórica de expansión y la tendencia no parece que vaya a cambiar pronto. Durante los últimos 70 años, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se ha estructurado un nuevo régimen jurídico internacional sin par en la historia que impone limitaciones y constreñimientos a los que los Estados se someten, pero que también moldea hasta cierto punto los compromisos y acciones que emprende para satisfacer reclamos y demandas de organizaciones, agentes e individuos sobre la dignidad y libertad de las personas. Esos reclamos sobre libertades y condiciones necesarias para vivir con dignidad es lo que llamaremos derechos humanos.

La medición y evaluación se han convertido en herramientas para monitorear el avance de diversos objetivos sociales de los Estados y esta tendencia tampoco parece que vaya a cambiar pronto. Una de las mayores ventajas de la medición de avances en dichos objetivos a través de indicadores es el potencial de proveer gran cantidad de información, de forma eficiente, a tomadores de decisiones y agentes estatales de manera que muestren con cierta claridad qué obligaciones no se están cumpliendo. Muchos de estos objetivos sociales se encuentran en mayor o menor medida ligados a esos reclamos sobre libertades y condiciones para una vida digna, los derechos humanos.

Una pregunta central que cabe hacer a todo sistema de indicadores que trate el ámbito de acción de los derechos humanos es: ¿Qué tan adecuadamente capta este sistema de indicadores la esencia o sustancia del derecho o derechos humanos implicados? Pensemos en que el diseño (o modificación) de un sistema de indicadores es una forma de aproximarse a un problema empírico generalmente complejo, en el que la organización de sus elementos refleja una manera de estructurar analíticamente la realidad de acuerdo a ciertos fines. Por otro lado, los derechos humanos son construcciones sociales primero, y después jurídicas, cuya conformación y realización son contingentes y vinculadas a la manera en cómo se entiende al Estado como principal amenaza y al mismo tiempo garante de las libertades individuales y colectivas.

Desde esta perspectiva surge la tensión y principal reto de los sistemas de indicadores relacionados con derechos humanos: captar de manera adecuada las dimensiones relevantes para el cumplimiento del derecho, que a su vez responde a un contexto determinado y a una forma específica de ordenar analíticamente la realidad. Por lo tanto es necesaria una constante revisión crítica sobre la coherencia entre los objetivos con los que se diseñan sistemas de indicadores y la interpretación

vigente del derecho o derechos humanos implicados, así como en la construcción de indicadores concretos y su relación con el sistema al que pertenece y su aporte a esta coherencia.

Si pensamos en ejemplos precisos otras dificultades se nos presentan, en el tema que nos ocupa, la Educación, podemos fácilmente pensar en la tensión que surge casi de manera natural entre sistemas de indicadores que no fueron inicialmente diseñados con una perspectiva de derechos humanos, sino con el objetivo de construir sistemas de monitoreo administrativo o de seguimiento de objetivos sociales y estatales en áreas específicas de coordinación estatal, en este caso la educativa, sin pretensiones especiales sobre temas de derechos humanos (y las responsabilidades del Estado).

Sin embargo, han surgido propuestas para guiar las acciones de los Estados en correspondencia con sus obligaciones de derechos humanos. Una de ellas proviene de la primera relatora especial sobre el derecho a la educación (1998-2004) ante la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevski, en sus diversos informes anuales y otros textos impulsó de manera activa un marco comprensivo y a la vez esquemático que permite detectar los obstáculos generales para el disfrute pleno al derecho a la educación. Este modelo es llamado de las 4-A, por las dimensiones que debe contener el derecho a la educación: 1) Asequibilidad o disponibilidad (*availability*), 2) accesibilidad, 3) aceptabilidad y 4) adaptabilidad (Tomasevski, 2001). Estas dimensiones a su vez se encuentran divididas en tres orientaciones distintas: el derecho a la educación, los derechos en la educación y los derechos complementarios a la educación (véase Figura B).

El modelo de calidad de la educación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) parte de la idea de que evaluar solamente los logros de aprendizaje de los alumnos dentro del sistema educativo es insuficiente para evaluar si un sistema educativo es de calidad. La calidad es una cualidad producto de la interrelación de una serie de dimensiones conceptuales desarrolladas por el propio Instituto a través de diversos informes. En El derecho a la Educación en México Informe 2009 2ª edición (INEE, 2013) el Instituto considera que un sistema educativo debe mostrar:

- **Relevancia:** porque logra la congruencia de los objetivos, por ejemplo, del currículo que se imparte en las escuelas, con las necesidades de desarrollo social;
- **Pertinencia:** porque los objetivos, de manera particular los del currículo, también corresponden con necesidades particulares de los alumnos a quienes se dirige;
- **Eficacia interna:** cuando hay coherencia entre los objetivos planteados y los resultados observados. Por ejemplo, que los alumnos consigan los aprendizajes que les permitan continuar sus estudios y aprender a lo largo de su vida; concluir la educación básica obligatoria en el tiempo establecido para ello y que la trayectoria escolar se realice a los ritmos previstos hasta la conclusión de la escolaridad obligatoria o postobligatoria.

- **Eficacia externa:** porque los resultados educacionales tienen correspondencia con las necesidades sociales. Nótese que puede darse el caso de eficacia interna al observar congruencia entre los objetivos del currículo y los resultados de aprendizaje y, sin embargo, no haber coherencia con las necesidades sociales.
- **Impacto:** cuando los efectos de la escolarización se observan más allá de la escuela y se consigue una asimilación duradera de los aprendizajes, lo cual se manifiesta de manera positiva en distintos ámbitos de la vida de las personas (familiar, laboral, individual, social y de ciudadanía).
- **Suficiencia:** ya que existe una coordinación de los recursos humanos y materiales con los distintos procesos que se requieren para que la educación, el sistema educativo y las escuelas funcionen y puedan alcanzar sus objetivos.
- **Eficiencia:** cuando se logra instrumentar la distribución de recursos, así como su aplicación a insumos y procesos que propicien los resultados esperados y anunciados en los objetivos.
- **Equidad** en la distribución de oportunidades educativas para aprender. Equidad en el acceso a la escuela, permanencia en ella, aprendizajes y egreso oportuno; en la distribución de las condiciones de la oferta educativa, con el fin de conseguir oportunidades de aprendizaje equiparables para todos los alumnos.

Las dimensiones de suficiencia y eficiencia, al requerir la acción directa del Estado y ya que están encaminadas a asegurar una oferta educativa y guardan una estrecha relación con los recursos asignados corresponden al derecho a la educación. Por otro lado, la relevancia, pertinencia, eficacia interna y equidad tienen mayor relación con los derechos en la educación pues tratan de características deseables del sistema una vez iniciado el proceso educativo.

En las dimensiones de impacto y eficacia externa se establece una relación inversa con los derechos complementarios a la educación, esto es que de la existencia de esos derechos depende en buena medida que el impacto y la eficacia externa aumenten su alcance en la sociedad. Las necesidades sociales de la educación van más allá del acceso y tránsito en el sistema educativo, la educación debe proveer oportunidades de vida y desarrollo de las personas y una integración plena con la comunidad y la sociedad, esa necesidad social se consigue con la inclusión de grupos y minorías diversas, pero solo son alcanzables con la garantía de otros derechos fundamentales. El impacto de la educación posiblemente refuerza la convicción de la sociedad de la necesidad no solo al derecho a una educación de calidad, sino a la defensa, promoción y desarrollo social de un catálogo de derechos humanos, cada vez más precisos y articulados entre sí y mejor asimilados por las personas después de haber transitado por el sistema educativo. Los derechos complementarios a la educación, incluidos todo el catálogo de derechos de la niñez, se ha de ver reforzado en tanto los sistemas educativos logran un mayor impacto en la sociedad.

CONCLUSIONES

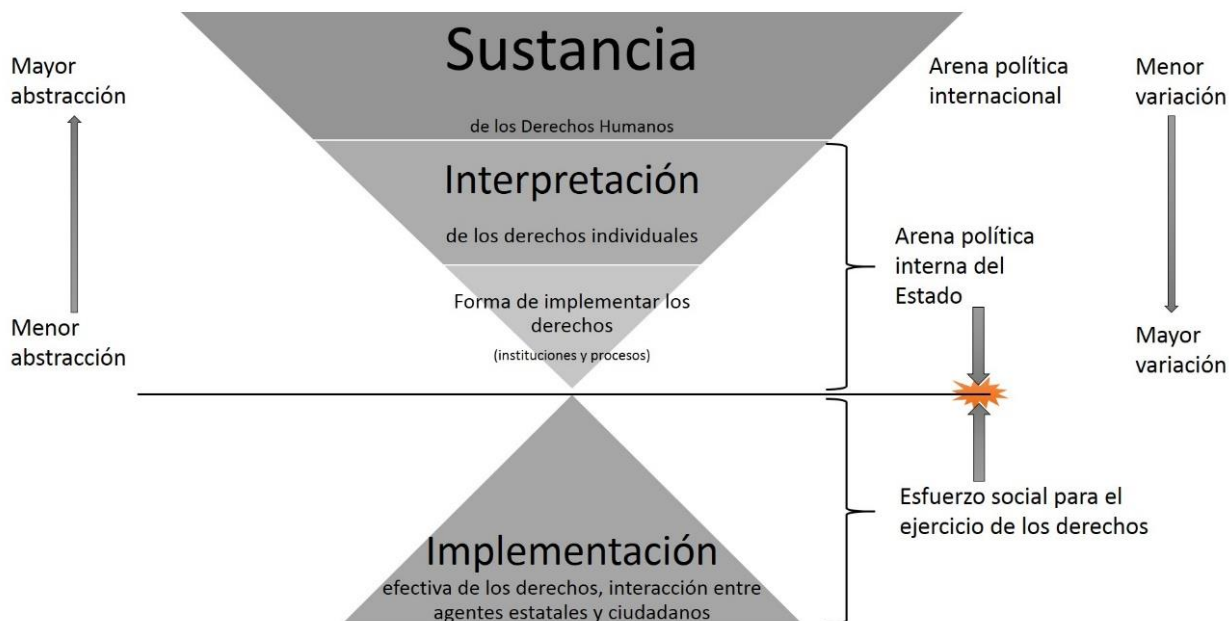
El derecho a la educación, para su protección efectiva necesita ser medido. Hay diversas aproximaciones a su medición y la mayoría de ellas proponen de una forma u otra la medición de un conjunto de subsistemas cuya integración debería dar como resultado una aproximación al estado que guarda la garantía por parte del Estado sobre el ejercicio de un derecho al que se obliga a sí mismo a hacer valer, respetar y coadyuvar a su realización para todos sus habitantes.

La tarea de medir el ejercicio del conjunto de derechos es muy importante para una sociedad democrática y para asegurar un Estado de derecho, y por ello han surgido en la última década diversas iniciativas de medición sobre aspectos puntuales relacionados con el derecho a la educación. Desde la academia y la sociedad civil organizada, aportaciones valiosas que expanden el horizonte y procesos que acumulan experiencia metodológica y técnica para un mejor entendimiento de las implicaciones, obstáculos y respuesta del Estado y de la sociedad a la garantía de este derecho. Sin embargo, los avances han sido parciales y cada aportación ha tenido una escasa comunicación con las demás iniciativas y más importante aún, parece que el éxito de estas para orientar acciones del propio Estado (políticas públicas basadas en evidencia) o de la sociedad (proyectos de intervención e iniciativas ciudadanas) ha sido más bien limitado.

La aproximación del INEE al derecho a la educación parte de ese planteamiento; la medición de los subsistemas que conforman el entramado del derecho a la educación a través de la evaluación integral del Sistema Educativo Nacional, a través de la evaluación de los insumos, procesos y resultados del sistema educativo. Sin embargo, falta ordenar e integrar este esfuerzo en un sistema de evaluación coherente con la complejidad del sistema que evalúa y del derecho que busca garantizar. Es en este contexto que el INEE, organismo autónomo encargado de la evaluación del SEN en su conjunto, así como de coordinar la política nacional de evaluación de la educación tiene el reto de responder a la sociedad cómo es que el Estado mexicano garantiza este derecho, cuáles son sus principales obstáculos, para lo cual las aportaciones de la sociedad, de la academia, de los docentes e integrantes del sistema son muy valiosos.

TABLAS Y FIGURAS

Figura A. Escalera de la abstracción de los derechos humanos



Fuente: elaboración propia.

Figura B. Marco conceptual del esquema de las 4-A's sobre el derecho a la educación de Katarina Tomasevski

Modelo de las 4 A's (Tomasevski, 1999; 2001; 2004)	
Derecho a la educación	Asequibilidad o disponibilidad (availability)
	Accesibilidad
Derechos en la educación	Aceptabilidad
	Adaptabilidad
Derechos compatibles con la educación	

Fuente: Tomasevski, 2001. Right to Education Primers No. 3, pág. 12. Disponible en <http://www.right-to-education.org/resource/primer-no-3-human-rights-obligations-making-education-available-accessible-acceptable-and>

REFERENCIAS

Sen A. (2004), "Elements of a Theory of Human Rights" *Philosophy & Public Affairs* 32(4)

Tilly, C. (2004), "¿De dónde vienen los derechos?" *Sociológica* 55 (19), pp. 273-300.

Donnelly, J. (1984) "Cultural Relativism and Universal Human Rights" *Human Rights Quarterly* 6(4), pp. 400-419

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013). El derecho la educación en México. Informe 2009 (2ª ed.) México: Autor.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014). El derecho a una educación de calidad. Informe 2014. México: Autor.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2016). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Educación de los pueblos y comunidades indígenas (originarios) y afrodescendientes.* Disponible en: <http://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article15354>

Tomasevski, K. (2001). *Human Right Obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable* (Primer No. 3). Estocolmo. Recuperado de: <http://www.right-to-education.org/resource/primer-no-3-human-rights-obligations-making-education-available-accessible-acceptable-and>