

# LETRA MUERTA COMO ALTERNATIVA DE ACCIÓN. UN MARCO DE ANÁLISIS PARA LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS INACABADOS.

**NOMBRE DEL AUTOR:** MIGUEL ANGEL VÉRTIZ GALVÁN  
**TEMÁTICA GENERAL EN LA QUE SE INSCRIBE:** POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA.

## RESUMEN

Partiendo de una descripción del proceso que caracteriza la actual reforma del Estado, que incorpora en el discurso gubernamental los derechos humanos, se presenta una aportación teórica desde el enfoque de las políticas públicas para el análisis de la decisión pública, consistente en la introducción de la letra muerta como categoría que permite describir las reformas legales como alternativas para la no acción gubernamental. Lo anterior se ilustra con el caso de la Ley de Educación del Distrito Federal del año 2000 y el derecho a la educación de la población indígena, con lo que se evidencia que la mencionada Ley deja reconocido el derecho humano de la población indígena a la educación en su lengua materna y de acuerdo a sus necesidades y contextos culturales, pero sin políticas públicas que supongan acciones para su disfrute efectivo, protección, exigibilidad y en su caso resarcimiento.

**Palabras Clave:** Políticas Públicas, Reforma del Estado, Reforma Educativa, Derechos Humanos, Educación indígena.

## 1. INTRODUCCIÓN

El discurso de los derechos humanos surge como una forma de resistencia contra el poder soberano del Estado y sus abusos, mucha de las recientes reformas del Estado centra la atención en el actual proceso de reposicionamiento socio-político de los derechos de las personas sobre el principio de la soberanía del poder estatal, llamando la atención en el camino necesario para la consolidación de un arreglo institucional para la protección de derechos. La recuperación de la perspectiva de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos (Berrios, 2016) permite presentar una visión de este proceso que rebase la concepción solamente jurídica, permitiendo el análisis de los cambios legales y la acción gubernamental como parte del mismo proceso, el ciclo de las políticas públicas.

En particular el derecho humano a la educación, desde la perspectiva de políticas públicas, puede verse como un asunto público que en el marco normativo tiene la relevancia de ser exigible, pero el ejercicio pleno de mismo dependerá mucho de que la acción gubernamental asigne recursos y diseñe acciones dirigidas a su protección, exigibilidad, restitución, de otra forma puede convertirse en reformas o adecuaciones legales que sean tomadas como letra muerta por las burocracias gubernamentales.

En este documento, se presenta una reflexión teórica para el estudio de las políticas educativas desde la perspectiva de derechos humanos, en la que se destaca el contexto en el cual los derechos humanos son incorporados como parte del discurso del poder estatal, más para elevar su legitimidad que para regular su actuación frente a los individuos de la sociedad. Reconocido el derecho a la educación desde la perspectiva de derechos humanos, supondría la acción de gobierno encaminada a su protección, exigibilidad y en su caso a la restitución, acciones que en muchos casos no existen, por lo que presentaré la aplicación de la perspectiva de políticas públicas en el contexto actual mexicano, y específicamente la teoría de la no decisión, para incorporar el uso de letra muerta como categoría para estudiar las reformas legales que concluyen en ausencia de acción de gobierno, ejemplificando con el derecho a la educación para la población indígena contenido en la Ley de Educación del Distrito Federal desde el año 2000.

## 2. Reforma del Estado y educación.

El Estado mexicano postrevolucionario, se construyó y evolucionó durante casi todo el siglo XX, sobre la base de la reivindicación de los derechos a los que las masas habían sido excluidos, entre ellos el de la educación, poniendo un importante énfasis en una visión asistencial del Estado, en el cual se reconocen los derechos sociales, y se encarga al poder ejecutivo la provisión de los elementos para asegurarlos, desde esta tradición, la forma en que nuestra constitución protege los derechos sociales, es a través de la obligación del Estado de suministrar los servicios, por lo que en el caso del derecho a la educación, por lo menos hasta las reformas constitucionales del 2011 y 2013, se ha reducido a una visión asistencial en la que el único elemento exigible legalmente es el acceso a los servicios públicos, aunque estos se impartan de forma deplorable y con ello se reproduzcan las condiciones de inequidad social.

Esta visión de los derechos sociales se re-significa a partir de la década de los noventa, en el marco del desplome de comunismo, la hegemonía ideológica de la democracia a través de gobiernos representativos y el discurso de los derechos humanos (Vázquez y De la Place, 2011), cuando los derechos humanos comienzan a introducirse en el discurso del Estado y legitimar las acciones de los gobiernos de forma más explícita, siendo el marco en el que se celebra la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena de 1993, en la que se incorpora la idea de que los gobiernos deben actuar con programas y evaluaciones para la protección de los derechos humanos, a partir de entonces los derechos humanos deja de ser un discurso centrado en la protesta, para incluirse en los referentes sobre los cuales los gobiernos presentan sus plataformas de acción (Vázquez y De la Place, 2011).

En este nuevo marco, las reformas a la constitución mexicana de 2011, y posteriormente la de 2013, le dan un reconocimiento más amplio a los derechos humanos y en particular al derecho a la educación, menos como una actividad asistencial del Estado, y más centrado en la dignificación de la persona, sin embargo el arreglo institucional necesario para transitar a esta nueva definición jurídica no es consistente y en los hechos se sigue limitando su protección solamente desde una visión asistencial.

En avance consiste en un Estado obligado a implementar políticas públicas para los derechos humanos, entre ellos el derecho a la educación, pero la limitación sigue la visión asistencial del marco institucional actual. En México, los mecanismos institucionales que han tenido las personas para la protección de sus derechos contra los actos de un Estado soberano, ha sido desde 1847 el Juicio de Amparo, "sin duda, una de las instituciones más singulares del ordenamiento jurídico mexicano".

(González y Castañeda, 2011, pp.31), más las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales creadas en el siglo XX, y desde 2011 el fortalecimiento de las Comisiones de Derechos Humanos, pero están pendientes los mecanismos que permitan resolver los conflictos entre derechos, aunque existe el reconocimiento del derecho superior de la niñez, este no cuenta con los mecanismos institucionales para asegurar, y en su caso resarcir el derecho a la educación de la niñez, cuando este se ve afectado por el ejercicio de otros derechos o por actores distintos al gobierno.

## **2. EL PROCESOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NO ACCIÓN COMO DECISIÓN DE GOBIERNO.**

El enfoque de políticas públicas surge a partir de la propuesta de Lasswell que denominó la ciencia de las políticas (Lasswell y Lerner, 1951), para referirse a la capacidad del conocimiento interdisciplinar para aportar soluciones eficaces para los grandes problemas de la sociedad, claramente su propuesta se centra en la acción de gobierno, asumiendo que en el proceso político se determinan los asuntos relevantes para que la acción gubernamental se limite a la implementación de las acciones técnicamente más eficaces, adhiriéndose a la hipótesis de la dicotomía político administrativa. Sin embargo, más adelante autores como Buchanan (1972), Osborne y Gaebler (1992), Barzelay (1992) entre otros, demostraron que las burocracias gubernamentales distan mucho de ser grupos profesionales al servicio del titular de la dominación como propondría la perspectiva weberiana (Berenstein, 1982), por el contrario, se estructuran como grupos con intereses particulares que buscan maximizar sus beneficios (Buchanan, 1972) y por lo tanto sus decisiones tienen implicaciones políticas y de hecho definen asuntos públicos (Osborne y Geabler, 1992).

Bajo todas estas consideraciones, las políticas públicas han sido descritas como un ciclo que en términos generales inicia con la construcción de la agenda pública, que se constituye con el conjunto de asuntos que en una sociedad se consensan como aquellos que legítimamente deben atenderse con soluciones públicas, a diferencia de las visiones paternalistas en las que una oligarquía de ilustrados conoce el bien común (Buchanan y Brennan, 1987).

Las limitaciones a este primer momento del ciclo de las políticas en sociedades donde la democracia es inacabada, consisten en las dificultades para introducir y argumentar de forma plural y equitativa asuntos en la esfera pública, pues en la ausencia de reglas claras o acabadas para proponer y participar del debate público, quien tiene mayores recursos, acceso a medios de difusión y mayor organización para movilizarlos, tenderá mayor capacidad de introducir asuntos, por otra parte, el deficiente diseño de los sistemas de representación, como el sistema de partidos en México, hace que los representantes electos atiendan los intereses de las élites donde se definen las candidaturas,

debido a que el interés de los representantes de obtener mejores posiciones políticas a través de candidaturas respaldadas por los partidos políticos, los lleva a que sólo lleven los asuntos de la cúpula de un partido para ser beneficiados con candidaturas futuras, desviando hacia los asuntos de estas cúpulas los espacios de representación donde se deberían llevar y defender los asuntos de una base electoral.

Considerando todas estas restricciones, es como se construye la agenda pública en México y al final la búsqueda de mayor legitimidad por las cúpulas de los partidos y la presión de los actores con mayor capacidad y recursos para acceder a medios de comunicación y organizar movilizaciones, han introducido en la agenda pública el asunto del respeto y protección a los derechos humanos y en particular de los derechos sociales incluyendo el de la educación.

Ahora bien, el que un asunto sea discutido y reconocido dentro de la agenda pública, no implica que de ello se desprenda una acción de gobierno en la forma de una política pública, para ello es necesario que el gobierno en turno lo introduzca en su propia agenda (Parsons, 2007), en donde el conjunto de actores con mayor vinculación en las estructuras del gobierno pueden introducir asuntos de la agenda pública y definir las alternativas de solución a los mismos (Cabreró, 2000). Es este momento del proceso de una política pública donde se debe asumir la posibilidad de no hacer nada por parte de los decisores gubernamentales, como alternativa para un asunto de la agenda pública, constituyendo a la no decisión como una decisión de política.

### **3. NO ACCIÓN COMO LETRA MUERTA.**

Como resultado del proceso de decisión sobre un asunto público, es común que se desprendan reformas o modificaciones al marco legal para permitir la acción gubernamental en el sentido que se ha definido, lo cual es una regla para el caso de los asuntos públicos referidos a reconocer y garantizar derechos humanos, pero una modificación legal no siempre supone que dicha decisión incluya la acción de gobierno en sí misma, pues la posibilidad de hacer dichas reformas para dejarlas como letra muerta es también una posible decisión. Así, un proceso de políticas, siempre inicia en la definición de la agenda pública y la agenda de gobierno, pero no todos los asuntos seguirán el ciclo completo de las políticas públicas que incluya la implementación de acciones y su evaluación.

Si la lógica racional funciona dentro de las decisiones de las burocracias gubernamentales, cuando se valora la decisión de hacer reformas legales para posibilitar la acción de gobierno, debe suponerse que se valora los grupos de acciones alternativas para atender el asunto público, por lo

que una reforma que se convertirá en letra muerta por no designar recursos y capacidades gubernamentales consistentes, es una alternativa dentro del procesos de decisión.

En retrospectiva, pueden verse con claridad cuando las reformas se proponen con la intención de permitir la acción de gobierno, cuando se hacen con la medida de racionalizar las capacidades gubernamentales dentro de lo posible, como ha sido el caso de las reformas sobre la educación obligatoria, que se han hecho en diferentes momentos del tiempo y no de una sola vez, de acuerdo a las apreciaciones de cada gobierno sobre las capacidades de acción para implementar políticas congruentes con las definiciones legales.

Si bien, en el discurso de los derechos humanos existe el argumento que debe darse el reconocimiento por ley a los derechos para así obligar a los gobiernos a actuar en consecuencia, esto debe ser tomado con precaución cuando las reformas se construyen como decisiones en contextos como el mexicano, donde la posibilidad de la sociedad para introducir los asuntos e incidir en las reformas legales no es plural ni equitativa, más bien se da dentro de un hermetismo en las estructuras de poder donde se discuten asuntos y definen problemas, y por tanto se limita a grupos muy cerrados de la sociedad que cuentan con los recursos políticos y organizacionales para promover acciones de gobierno, sumado al hecho que la representación política se encuentra alineada a los intereses de cúpulas de partidos políticos.

A continuación, presentaré el asunto del derecho a la educación para la población indígena en la Ciudad e México, para ejemplificar el proceso de políticas con no decisión bajo la modalidad de letra muerta.

#### **4. El caso del derecho a la educación indígena en la Ciudad de México.**

Para ilustrar las contradicciones que representan mantener las políticas educativas con corte asistencial en un contexto donde el discurso oficial ha incorporado el lenguaje de los derechos humanos como letra muerta, se presentará el análisis del derecho a la educación de la población indígena en la ciudad de México, donde la exigibilidad, cumplimiento y restitución de este implica acciones de gobierno que no se han considerado llevar a cabo, pues no sólo supone la formación de docentes bilingües o hablantes de lenguas indígenas, el diseño de contenidos curriculares culturalmente idóneos y el mantenimiento de infraestructura y tecnologías educativas, a estos aspectos básicos se debe adicionar la adaptación del sistema educativo a las dinámicas migratorias características de estos grupos, además de la necesidad de incorporar a la población indígena en el

reconocimiento de sus necesidades y soluciones específicas, monitoreo y análisis de resultados, principalmente porque a diferencia del medio rural, en la ciudad de México los estudiantes indígenas se encuentran dispersos entre grupos sociales más amplios, y acceden a los servicios educativos en los mismos planteles que el resto de la población.

En la Ciudad de México, existe una población de más de 439 mil habitantes indígenas y pueblos originarios, según el censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, concentrados en dos grupos: 1) los migrantes, principalmente ubicados en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y 2) los nativos principalmente ubicados en Xochimilco, Tlahuac, y la Magdalena Contreras; habitantes que si bien, tiene un derecho reconocido a recibir educación idónea en la Ley de Educación del Distrito Federal desde el año 2000, la no acción de gobierno lo mantiene como letra muerta, teniendo como consecuencia que las condiciones de los establecimientos educativos de esta ciudad no cumplan con las características adecuadas, y la exigibilidad por parte de la población afectada se ve limitada por la reproducción de los efectos negativos de no verse restablecido este derecho, como el analfabetismo, la ausencia de traductores en las instancias administrativas y la inflexible sofisticación administrativa que demanda documentación poco asequible para estos grupos, en su conjunto constituyen un contexto en el que prácticamente no existe la exigibilidad de este derecho, por la ausencia de los mecanismos para ello, excepto el largo y costoso proceso del juicio de amparo, que debe realizarse uno por uno y que de ganar, la responsabilidad queda diluida entre los diferentes niveles de gobierno y sin un procedimiento claro.

El artículo 13 de la Ley de Educación del Distrito Federal establece la obligación del jefe de gobierno de prestar servicios de educación inicial básica, incluyendo indígena y especial, mientras que el artículo 41 de la misma ley establece que el gobierno del Distrito Federal brindará todos los apoyos necesarios para garantizar la permanencia del educando hasta la conclusión de la educación básica; ampliará la cobertura y combatirá los rezagos, a la vez que reconoce en el artículo 93 que la educación indígena requiere programas especiales incluyendo el derecho de recibir educación en su lengua materna, sin embargo brillan por su ausencia las acciones encaminadas a profesionalizar docentes para desarrollar su competencia en educación indígena, así como la de garantizar la permanencia de los estudiantes que tienen las características de importantes rezagos lectoescritores que se desprenden de la naturaleza de su lengua materna, es decir, no existen acciones de gobierno dirigidas a garantizar el derecho establecido en esta ley.

Si bien en diciembre de 2013, la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDU) anunció un programa de educación indígena intercultural que contendría becas para estudiantes bilingües, la creación de comunidades de aprendizaje intercultural, la producción y distribución de materiales

didácticos en cada una de las lenguas indígenas y “documentos de identidad”, Infortunadamente esta propuesta no llegó a ser publicado en la gaceta del gobierno de Distrito Federal, y en consecuencia no cobró vigencia, pero el hecho de que se conozcan las acciones congruentes desde el propio gobierno y no se realicen, supone la decisión de mantener una reforma legal como letra muerta.

No sobra decir que la demagogia ha acompañado este procesos de letra muerta, desde el discurso oficial, para garantizar el derecho a la educación de la población indígena de la ciudad de México, basta con procurar la matriculación formal en las escuelas públicas cuando el solicitante cuenta con los requisitos que son asequibles para la población mayoritaria, pero que en el caso de esta minoría es una de sus principales restricciones. Estas políticas se basan en una visión que no suele establecer para este tipo de ciudadanos un modelo educativo congruente con los cánones de la educación indígena, a pesar del reconocimiento en la Ley de educación del Distrito Federal en sus artículos 93, 94 y 95 de esto y de la obligación del gobierno de Distrito Federal de hacerlo.

## 5. CONCLUSIÓN.

La reflexión presentada, da cuenta de un contexto en el que el papel del Estado se encuentra en transformación, especialmente lo relativo a la forma en que se relaciona el poder soberano con los ciudadanos, que ha permitido la introducción del discurso de los derechos humanos a la acción de gobierno, impulsando reformas encaminadas al reconocimiento y protección de la educación como un derecho humano, pero que sin embargo sigue atendiéndose por las políticas educativas desde una visión asistencial en la que lejos de dignificar a los individuos a través de este importante derecho social, se reproducen las condiciones de inequidad social.

La reflexión de la forma en que se introducen asuntos públicos y la forma en estos impulsan reformas legales desde la perspectiva de las políticas públicas, permite identificar el momento de la decisión, en el que una élite de actores e intereses, en contextos democráticos inacabados, consideran la no acción como alternativa a importantes asuntos como el derecho humano a la educación, y las propuestas de reformas legales como letra muerta como alternativa de acción que en el discurso da legitimidad y la apariencia de atención gubernamental de los asuntos, pero que por la falta de mecanismos políticos para incidir por parte de la población, principalmente por la cooptación de los espacios de representación por los intereses de las élites en los partidos políticos, queda cerrada la posibilidad de obligar con eficacia a los gobiernos a actuar con políticas congruentes a las reformas legales.

Lo anterior se ha ilustrado con el caso del derecho a la educación de la población indígena en la Ciudad de México, donde en los hechos no se les otorga el derecho a la educación de acuerdo a



su cultura y lengua, haciendo que su condición de vulnerabilidad e inequidad se reproduce en un contexto donde la concurrencia de niveles de gobierno es utilizada más para evadir la responsabilidad en el otorgamiento de este derecho que para fortalecer las condiciones en las que se brinda, dejando “muy reconocido” en la Ley de Educación del Distrito Federal el derecho humano de la población indígena a la educación en su lengua materna y de acuerdo a sus necesidades y contextos culturales, pero sin políticas públicas que supongan acciones para su disfrute efectivo, protección, exigibilidad y en su caso resarcimiento, por lo que es un buen ejemplo de reforma educativa con decisión de letra muerta.

## REFERENCIAS

- Barzelay (1992) *Breaking Through Bureaucracy*, California: University of California Press.
- Berenstein, Jorge (1982) *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana: los administradores en el sector público mexicano*. 2ª. Edición, México: CIDE.
- Berrios, María del Pilar (2016) "Límites en el diseño de políticas públicas para la incorporación del enfoque de derechos humanos. Los programas nacionales de derechos humanos en México, 1994-2015" en Aguilar y Berrios, *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*, México: UAM-L/JP.
- Buchahah, James M. Y G. Brennan (1987) *La razón de las normas. Economía política constitucional*, Madrid: Unión Editorial.
- Buchanan, James (1972) "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems" en J Buchanans y R. Tollison (eds.) *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan: University of Michigan Press.
- Cabrero, Enrique (2000) "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, 2000, pp. 180-229, México: CIDE.
- González, María del Refugio y Mireya Castañeda (2011) *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, México: CNDH
- Lasswell, Harold D. y Lerner, Daniel (1951) "The Policy Orientation", en D. Lerner y H. D. Lasswell (eds.) *The Policy Sciences*, California: Stanford University Press.
- Osborne T. Y D. Gaebler (1992) *Reinventig Government : How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector Schoolhouse to Statehouse*. Nueva York: Addison Wesley.
- Parsons Wayne (2007) *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis e políticas públicas*, Argentina: Edgard Elgar/Flacso-México
- Patterson, Davidson y Ripley, *A More Pcrfect Union: Irroduction lo American Govenment*, 3a. ed., Chicago: Dorsey Press, 1985.



Vázquez , Daniel y D. Delaplace (2011) Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción, en SUR. Revista internacional en derechos humanos, v.8, n.14, jun.2011, p.35-65, Sau Paulo