

El Derecho humano a la educación y su progresividad

Education as a human right and its progressiveness

Raúl CONTRERAS BUSTAMANTE *

RESUMEN: La educación ha experimentado un desarrollo lento pero constante, tendiendo a aumentar gradualmente su alcance y gratuidad. Esto ha sido reconocido en varios documentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este contexto, la educación no debería considerarse como un gasto o una carga financiera para el Estado, sino como la mejor inversión posible para capacitar a los miembros de la sociedad y reducir las desigualdades y carencias sociales.

PALABRAS clave: derechos humanos; derecho a la educación; principio de progresividad; gasto público; reducción de desigualdades sociales.

ABSTRACT: Education has experienced a slow but steady development, tending to gradually increase its scope and free nature. This has been recognized in several international do-

* Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y por la Universidad de Salamanca, España. Profesor de Derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM y exdirector de la misma institución. Contacto: <rcontrerasb@derecho.unam.mx>. Fecha de recepción: 08/03/24
Fecha de aprobación: 16/08/2024

cuments, such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in relation to Economic, Social and Cultural Rights. In this context, education should not be considered as an expense or a financial burden for the State, but as the best possible investment to train members of society and reduce social inequalities and deficiencies.

KEYWORDS: human rights; right to education; principle of progressivity; public spending; reduction of social inequalities.

INTRODUCCIÓN

Para comenzar este artículo en homenaje al Doctor Sergio García Ramírez, profesor emérito de la Facultad de Derecho de la UNAM, me gustaría reconocer su trayectoria académica y profesional, la cual es vasta y del conocimiento de todos los integrantes del mundo jurídico, por lo que es un honor destacar algunos aspectos que considero relevantes y que han marcado a muchos juristas.

Fue un distinguido egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, de la cual fue profesor desde 1965. Asimismo, participó en la formación académica de estudiantes tanto a nivel nacional como internacional en España, Alemania, Italia, Argentina, Paraguay, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Costa Rica, Guatemala y Perú. También, autor de un sinnúmero de obras e Investigador Emérito en el Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías.

Profesionalmente destacó en cargos de Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Consejero Electoral en el Instituto Federal Electoral, Presidente del Tribunal Superior Agrario, Procurador General de la República, fue el primer presidente y fundador de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Ciencias Penales y, finalmente, miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM.

Como se observa, los logros del Doctor Sergio García Ramírez han sido tantos que las páginas de este artículo no bastarían para describirlos, pero debo enfatizar que su trayectoria ha tenido un gran impacto en diversas áreas como el derecho penitenciario, derecho penal, derecho agrario y derecho constitucional, entre otras.

Él solía decir que una de las rutas de la memoria que el catedrático deja en las lecciones que dicta, es tratar de motivar a sus discípulos mediante la práctica de predicar con el ejemplo. Así, el ejemplo y uno de los legados más importantes que nos deja en el

actual dinamismo jurídico y social es el estudio de los derechos humanos, por tal motivo, este artículo se enfocará en el derecho humano a la educación.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la educación es concebida como “un derecho humano fundamental que permite sacar a los hombres y las mujeres de la pobreza, superar las desigualdades y garantizar un desarrollo sostenible”.¹ Es decir, la educación resulta ser un derecho habilitante, el cual le permite a las personas su desarrollo para poder alcanzar el pleno goce de otros derechos, por tal motivo, le abre a las personas nuevas oportunidades.

Así, este derecho se encuentra contemplado en diversos instrumentos internacionales como en el propio orden jurídico nacional. A modo de ejemplo, destaca la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, mediante la resolución 217 A (III), en cuyo artículo 26 se establece este derecho, conforme a lo siguiente:

Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

¹ UNESCO, “El derecho a la educación” [en línea], <<https://www.unesco.org/es/right-education>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

2. 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; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos².

De lo anterior, se puede resaltar la visión que se tenía en la Asamblea General de las Naciones Unidas respecto de la educación, puesto que este derecho no se veía de forma absoluta, sino que buscaba una gratuidad en lo concerniente a la educación elemental y fundamental y, por otro lado, la obligación de la instrucción de carácter elemental.

No obstante, lo interesante de esta Declaración es el carácter instrumental que le reconocen a la educación, ya que tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, lo cual permite promover ciertos valores como la comprensión, tolerancia y amistad entre todas las naciones y grupos étnicos y religiosos.

Como el nombre de este instrumento lo indica, es una simple declaración, es decir, no cuenta con fuerza vinculante, y la convierte en una serie de principios o pautas que permitirán a los Estados guiar sus acciones en la adopción de nuevos mecanismos obligatorios.

Así, surge como instrumento jurídicamente vinculante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966, del cual

² Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948 [en línea], <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

México es parte, con entrada en vigor nacional el 23 de junio de 1981, en el que se prevé el derecho a la educación en el artículo 13, conforme a lo siguiente:

Artículo 13

1. 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. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente 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, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado

de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

[...]³

De la transcripción se observa que la educación es un derecho para todas las personas con la finalidad de encaminar el desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, es decir, se le vuelve a reconocer este carácter instrumental, como un derecho llave que brinda las herramientas necesarias para poder desarrollarse libremente.

Ahora bien, para la implementación de este derecho, los Estados tienen que garantizar la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, no obstante, para los demás niveles buscar la accesibilidad y, progresivamente, su gratuidad, con lo que lleva más allá su alcance y cobertura.

En el ámbito regional se encuentra el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el cual fue adoptado el 17 de noviembre de 1988, con entrada en vigor, tanto a nivel internacional como para México, el 16 de noviembre de 1999.

Dentro del Protocolo de San Salvador se prevé en su artículo 13 el derecho a la educación, en los siguientes términos:

Artículo 13

Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la perso-

³ Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 diciembre 1966 [en línea], <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

nalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

- a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

[...] ⁴

⁴ Organización de los Estados Americanos, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*, adoptado el 17 de noviembre de 1988, con entrada en vigor

Si bien, de forma genérica contiene las mismas obligaciones básicas que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuenta con un componente adicional que se refiere a la enseñanza de las personas con discapacidad, a fin de que se les brinde una instrucción y formación especial, con lo que pretende abarcar un mayor espectro de derechos.

Hay que recordar que estos tratados entraron en vigor internacional en 1981 y 1999, respectivamente, es decir, que para uno ya han pasado más de cuarenta años y para el otro más de veinte, entonces, surge la interrogante del porqué no ha existido un avance importante de este derecho humano en el mundo y en México.

La respuesta a esta interrogante puede relacionarse con la naturaleza de estos derechos, ya que los mismos instrumentos establecen una regla prevista en el artículo 2, punto 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, la cual consiste en que los Estados deben adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos.

Esto quiere decir que el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales e, incluso, ambientales, se relaciona con el hecho de que no todos los Estados son iguales, cada uno tiene capacidades y características diferentes, ya sean económicas, demográficas, culturales, religiosas, etc., pero conforme a esas diferencias cada uno de ellos debe adoptar las medidas necesarias que garanticen la efectividad de forma progresiva, es decir, con un alcance cada vez mayor y con menores restricciones.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el principio de progresividad “implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto,

el 16 de noviembre de 1999 [en línea], <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible...”⁵.

De esta forma, se convierte en una obligación que promueve el cumplimiento gradual, es decir, no puede sustentarse válidamente una parálisis en el efectivo goce de los derechos humanos, en este caso el de la educación, sino que siempre debe existir un progreso, que al ser alcanzado no deba válidamente aceptarse un retroceso.

Bajo estos antecedentes se puede retomar que la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, aprobó el documento denominado *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conformada por 17 Objetivos y 169 metas, entre los que destaca el Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, de cuyas metas destacan las siguientes:*

4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.

4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

⁵ CNDH, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, CNDH, 2016, p. 11 [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.

[...] ⁶.

Estas metas están establecidas para alcanzarse en el año 2030, es decir, quedan menos de 6 años de acción para concretarse objetivos tan importantes para el desarrollo de cualquier persona o nación. Sin embargo, de acuerdo con el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial 2023, se detectan las siguientes situaciones que deben ser consideradas si se quiere alcanzar las metas finales:

Sin medidas adicionales, solo uno de cada seis países alcanzará la meta de finalización de la enseñanza secundaria universal en 2030, unos 84 millones de niños y jóvenes no recibirán educación y aproximadamente 300 millones de alumnos no contarán con las competencias básicas en aritmética y alfabetización necesarias para tener éxito en la vida.

[...]

⁶ Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 18 de septiembre de 2015 [en línea], <<https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/ONU-Agenda-2030.pdf>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

Para cumplir con el Objetivo 4, la financiación de la enseñanza debe convertirse en una prioridad de las inversiones nacionales. Además, son esenciales las medidas como la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza, el aumento de la cantidad de docentes, la mejora de las infraestructuras escolares básicas y la adopción de la transformación digital.⁷

Esta situación fue agravada con la pandemia de COVID-19 ya que afectó el aprendizaje en 4 de cada 5 de los 104 países analizados en el referido informe, incluso minó los logros obtenidos hasta ese entonces. Así, “la finalización de la educación primaria en todo el mundo aumentó del 85% al 87%, la finalización de la educación secundaria inferior del 74% al 77% y la finalización de la educación secundaria superior del 53% al 58%”⁸ lo anterior de 2015 al 2021, con lo que persiste un avance lento y que no garantiza el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

De tal suerte que se requiere un mayor financiamiento por parte de los Estados que garantice la gratuidad de la educación, mejora de la infraestructura, así como la capacitación a los docentes para una enseñanza de calidad.

Por tal motivo, es necesario analizar el caso de cada Estado para saber la situación que guarda la educación y si se ha acatado el principio de progresividad que permita ampliar el alcance y efectividad de este.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

⁷ Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial*, 2023, p. 2 [en línea], <[⁸ *Idem*.](https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf?_gl=1*1t2pgi2*_ga*MTM0OTk0ODQ0My4xNzA4ODc4MzAw*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcwODg3ODI5OS4xLjEuMTcwODg3ODU4Ni4wLjAuMA..>, [consulta: 29 de febrero, 2024].</p></div><div data-bbox=)

En términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozan de los derechos humanos que se encuentran reconocidos en la propia norma suprema, así como en los tratados internacionales de los que México es parte.

Lo anterior, va de la mano con el artículo 133 de la propia Constitución Federal que establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.⁹

En este sentido, del análisis que se realiza a los artículos 1° y 133 antes mencionados, la Constitución Política, los tratados y las leyes conforman la Ley Suprema de la Nación, en cuya interpretación, siempre deberá prevalecer la norma que favorezca a las personas una protección más amplia.

Asimismo, el Estado debe promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en concordancia y aplicación de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Es decir, aunque los tratados antes analizados no incluyeran en del derecho a la educación el principio de progresividad, por mandato constitucional es aplicable.

Ahora bien, el derecho a la educación se encuentra contemplado en el artículo 3° de la Constitución Política, el cual establece, entre otros puntos, lo siguiente:

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, con última reforma al 24 de enero de 2024 [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

[...] ¹⁰.

En este aspecto, la Constitución Política va más allá que los tratados internacionales al reconocer que la educación impartida por el Estado debe ser gratuita. Esta inclusión se debe a la última reforma constitucional, realizada a través del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019*¹¹, misma que entró en vigor al día siguiente, por lo que, ya han transcurrido casi cinco años de esta modificación.

Por la propia naturaleza de este derecho se requiere destinar recursos económicos para su implementación, toda vez que al eli-

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_237_15may19.pdf>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

minar cualquier tipo de cobro por parte de los centros educativos, implica una merma en su presupuesto, el cual debe ser subsanado por el propio Estado.

En tal tenor, la propia reforma en su artículo décimo cuarto transitorio prevé que sea la legislación secundaria la que determine la gradualidad para su implementación, y que le corresponde a la Cámara de Diputados aprobar en el Presupuesto de Egresos las previsiones presupuestarias necesarias para este cumplimiento progresivo.

Con esto, deja supeditado el cumplimiento del derecho a la educación a las asignaciones presupuestales que se realicen, es decir, persiste la renuencia de no determinar compromisos concretos y cronogramas de cumplimiento, sino que se deja a las ministraciones de recursos económicos.

Al respecto, diversos Tribunales Colegiados de Circuito han sustentado criterios contrarios relativos a la exigibilidad del principio de gratuidad contenido en el artículo 3° de la Constitución Política, estos son:

- A partir de la entrada en vigor de la reforma antes señalada es exigible y obligatoria.
- La obligatoriedad será de forma gradual y progresiva, a partir de que se disponga su implementación en la ley reglamentaria de la materia y se destine el presupuesto necesario.

A partir de estos criterios en contradicción, el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, emitió la jurisprudencia de rubro *DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR GRATUITA. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁ CONDICIONADA A LA EJECUCIÓN DE LAS REGLAS QUE EL PODER REFORMADOR ESTABLECIÓ EN LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE MAYO DE 2019 que en su parte medular determinó:*

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la reforma relativa al principio de gratuidad en la educación superior, derivado del inicio de su vigencia, surtió efectos al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, pero su operatividad está sujeta a la ejecución de las reglas y programación presupuestaria que de manera gradual y progresiva estableció el Constituyente en sus artículos transitorios. Por lo tanto, para su operatividad deben actualizarse los supuestos que el legislador federal determinó para su implementación, como lo son algunos aspectos principalmente económicos y presupuestarios, los cuales fueron previstos al expedir la Ley General de Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021¹².

Si bien, este criterio se refiere a la educación superior, lo cierto es que resulta aplicable a todos los niveles educativos, conforme al artículo décimo cuarto transitorio de la reforma constitucional de mérito.

No obstante, el presupuesto en educación no puede quedar supeditado a negociaciones, siempre debe ser la inversión principal para un Estado, y más para el caso de México que ya contempló la gratuidad como una de las características de la educación, lo anterior, toda vez que tiene una importancia de ser un derecho habilitante, es decir, capacita a las personas para poder ejercer sus demás derechos humanos.

A modo de ejemplo, la Ley General de Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021, establece en su artículo primero transitorio que entrará en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo, el artículo tercero transitorio señala:

¹² Tesis: PR.A.CN. J/61 A (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Reg. 2028157 [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2028157>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

Tercero. Con objeto de dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el presente Decreto, se estará a lo siguiente:

[...]

II. La gratuidad de la educación superior se implementará de manera progresiva en función de la suficiencia presupuestal, a partir del ciclo 2022-2023; sin detrimento de las acciones que se realicen con la entrada en vigor del presente Decreto; [...]¹³

Se reconoce este principio constitucional de gratuidad en la educación impartida por el Estado, pero con una implementación no inmediata, sino progresiva y supeditada a que exista suficiencia presupuestaria, lo cual puede representar un peligro para el efectivo cumplimiento de este derecho humano, no obstante, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios al respecto, como lo es la tesis aislada 2a. CIX/2014 (10a.), que a la letra establece:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. CUANDO EL ESTADO ADUCE QUE EXISTE UNA CARENCIA PRESUPUESTARIA PARA SU REALIZACIÓN, DEBE ACREDITARLO.

El contenido normativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, permite concluir que la obligación estatal de proteger, respetar y promover los derechos contenidos en ese instrumento no puede desconocer la situación particular que enfrente cada país, por lo que no existirá una violación a los derechos en él tutelados, a pesar de que se acredite que un determinado derecho no ha sido realizado o alcanzado un nivel óptimo de eficacia, siempre y cuando el Estado haya demostrado que ha utilizado todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer las obligaciones establecidas en la propia convención. De

¹³ Ley General de Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

ahí que no basta la simple afirmación del Estado Mexicano de que existe limitación presupuestaria para que se tenga por acreditado que ha adoptado todas las medidas “hasta el máximo de los recursos” de que disponga, para lograr la realización de los derechos consagrados en el referido Pacto, sino que para ello deberá aportar el material probatorio en que sustente su dicho. Por tal motivo, en todo asunto en el que se impugne la violación a los derechos constitucionales de la materia, los juzgadores nacionales deben distinguir entre la incapacidad real para cumplir con las obligaciones que el Estado ha contraído en materia de derechos humanos, frente a la renuencia a cumplirlas, pues es esa situación la que permitirá determinar las acciones u omisiones que constituyan una violación a tales derechos humanos¹⁴.

Pese a no ser jurisprudencia, sino que se trata de una tesis aislada, brinda un parámetro para los juzgadores, en el sentido de que es válido no alcanzar la plena eficacia de algún derecho humano, pero esto no puede partir de una simple afirmación que existe una limitación presupuestaria, sino que debe acreditarse el haber adoptado todas las medidas hasta el máximo de los recursos disponibles.

IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano encargado de vigilar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emitió en 1999 la *Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13)*, en la que se reconoce a la educación con

¹⁴ Tesis: 2a. CIX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2007936, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Pág. 1190.

carácter instrumental, conforme a lo siguiente:

1. La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico [...] ¹⁵

Este reconocimiento ha sido reiterado en el caso de México, a través de diversos criterios jurisdiccionales, incluso, previos a la última reforma constitucional en la que se le otorgó a la educación impartida por el Estado la característica de gratuita. Destaca la jurisprudencia 1a./J. 80/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES.

De una lectura funcional del artículo 3o. constitucional es posible concluir, de manera general, que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad demo-

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13)* [en línea], <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g99/462/19/pdf/g9946219.pdf?token=db9ykwW4Oe36LAG28j&fe=true>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

crática. Pero además, la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues resulta condición sine qua non para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales; para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo; además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, culturales, sociales, económicos, ecológicos, etcétera) y, por ello, un aspecto indisociable de un estado de bienestar¹⁶.

De esta forma, se reconoce que el derecho a la educación es un derecho habilitante y, además, indispensable para conocer, comprender, ejercer, defender y exigir cualquier otro derecho humano, por tal motivo, no debe verse como un gasto, sino como una inversión de carácter prioritario y estratégico para el desarrollo de la sociedad.

Esto ha sido reiterado a través de otros criterios, como lo es la jurisprudencia de rubro *DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL, POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA*, en la que se reconoce que “El contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática”¹⁷, por tal motivo, considera la existencia de una dimensión social o institucional, por ser la educación la condición para el funcionamiento de una sociedad democrática.

¹⁶ Tesis: 1a./J. 80/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2015303, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Pág. 187.

¹⁷ Tesis: 1a./J. 81/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2015299, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Pág. 184.

En consecuencia, es importante conocer los avances o retrocesos que ha tenido la educación en México en los últimos años, para ello es necesario acudir a cifras oficiales que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Así, los indicadores temáticos de *Demografía y Sociedad, en el rubro Educación - Características educativas de la población, se puede observar que han existido avances y retrocesos en distintos ámbitos.*

Por ejemplo, la matriculación en educación preescolar ha tenido un comportamiento errático, conforme a lo siguiente:

- 2017: 73.3%.
- 2018: 71.8%.
- 2019: 71.4%.
- 2020: 65.6%.
- 2021: 63.3%.
- 2022: 66.6%.¹⁸

En la educación primaria se presentó esta evolución:

- 2017: 98.5%.
- 2018: 98.7%.
- 2019: 98.3%.
- 2020: 97.4%.
- 2021: 96.3%.
- 2022: 95.8%.¹⁹

La educación secundaria se desarrolló así:

- 2017: 84.3%.
- 2018: 84.0%.
- 2019: 83.8%.
- 2020: 84.2%.
- 2021: 83.9%.
- 2022: 82.9%.²⁰

¹⁸ INEGI, “Características educativas de la población” [en línea], <<https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

Si bien, estas cifras fueron agravadas por la pandemia de COVID-19, no debe ser excusa, puesto que se aprecia una tendencia similar antes de que iniciara esta emergencia mundial. Además, se advierte una disminución en cuanto a las personas que pasaban de educación primaria a secundaria, en casi un 10%, esto quiere decir que ese porcentaje no continuó con sus estudios, lo cual debe ser motivo de preocupación.

Esto se puede apreciar con el indicador del porcentaje de la población de 3 a 24 años que asiste a la escuela por grupo de edad al 2020, año con los datos más recientes, lo cual arrojó los siguientes resultados:

- 6 a 11 años: 95.5%.
- 12 a 14 años: 90.5%.
- 15 a 24 años: 45.3%²¹.

Estas cifras son alarmantes, toda vez que entre el primer grupo y el segundo, baja un 5% los alumnos de 12 a 14 años que no continuó con su educación, pero entre este y el rubro de 15 a 24 años, disminuye drásticamente a la mitad las personas que se encuentran estudiando. Esto quiere decir que existe casi una disminución del 50% de alumnos que no continuaron sus estudios.

En adición a estas cifras, se debe analizar el impacto que tiene la educación sobre los alumnos, por eso se tomará en consideración a la evaluación PISA que es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Esta evaluación mide la capacidad de los estudiantes de 15 años para utilizar sus conocimientos y habilidades de lectura, matemáticas y ciencias. De acuerdo con el último informe de la evaluación PISA 2022, estos son los resultados para México:

²¹ *Idem.*

- Los estudiantes tienen una puntuación inferior al promedio de los países miembros de la OCDE, respecto de las matemáticas, lectura y ciencias.
- En el área de matemáticas se observó un retroceso respecto de los avances logrados en 2003 y 2006. Los alumnos con bajo rendimiento representaron al 66% en comparación con el promedio de la OCDE con 31%.
- Por lo que hace a la lectura se desprende que los alumnos con bajo rendimiento fue el 47%, mientras que para el promedio de la OCDE fue de 26%.
- En ciencias los alumnos con bajo rendimiento representaron un 51%, en comparación con el promedio de la OCDE con 24%²².

De esta forma, México presenta retrocesos en los resultados de la evaluación PISA 2022, lo cual implica que el objetivo de este derecho humano no se está cumpliendo, al no obtener las capacidades mínimas en lectura, matemáticas y ciencias.

Por tanto, es necesario recapacitar que la inversión que se destina a la educación sea la suficiente para garantizar la gratuidad de la educación impartida por el Estado en todos sus niveles, así como que se cuenten con becas, infraestructura, capacitación docente, y estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos habilitantes de la educación.

La inversión y atención que se le dé a la educación hoy será el reflejo de nuestra sociedad mañana, sin educación no se podrán cerrar las brechas sociales que tanto aquejan a nuestro país y al mundo.

²² OCDE, "PISA 2022 Country Notes. México [en línea], <https://www.oecd.org/pisa/publications/Countrynote_MEX_Spanish.pdf>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

CONCLUSIONES

La educación ha tenido una evolución lenta y constante, con la tendencia a avanzar progresivamente en la cobertura y gratuidad de esta, lo cual ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales como lo son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A nivel nacional el derecho humano a la educación se encuentra reconocido en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que ha sido reformado en 2019, en donde se amplió su alcance, principalmente al brindarle el estatus de gratuita a toda la educación impartida por el Estado, en todos sus niveles.

Pese a este avance, de no brindarse las asignaciones de recursos necesarias este reconocimiento quedará en letra muerta, toda vez que en la regulación transitoria se prevé que se cumplirá gradualmente conforme a la suficiencia presupuestaria, lo cual ha sido reiterado en criterios jurisdiccionales.

Además, la calidad de la educación y la cobertura han encontrado un retroceso, puesto que en la evaluación PISA, México está por debajo del promedio de los países de la OCDE y, por otra parte, los indicadores del INEGI demuestran una deserción de los estudiantes cuando llegan al rango de 15 a 24 años de edad.

Por tal motivo, es necesario que México redoble esfuerzos para garantizar la plena efectividad de este derecho, lo cual implica una planificación presupuestaria que dote de los recursos necesarios para su gratuidad y el impulso de los jóvenes a no desertar en sus estudios, por ejemplo, a través de becas y la revisión de las estrategias educativas del país.

La educación nunca debe ser vista como un gasto o un peso económico para el Estado, sino la mejor inversión que puede realizar para habilitar a los integrantes de la sociedad y eliminar las

brechas y carencias sociales, a mayor educación de calidad existirán mejores condiciones de vida.

FUENTES DE CONSULTA

Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948* [en línea], <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

CNDH, Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, México, CNDH, 2016, p. 11 [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13) [en línea], <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g99/462/19/pdf/g9946219.pdf?toKen=db9ykwW4Oe36LAG28j&fe=true>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, con última reforma al 24 de enero de 2024 [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_237_15may19.pdf>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

- INEGI, “Características educativas de la población” [en línea], <<https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].
- Ley General de Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf>, [consulta: 29 de febrero, 2024].
- Naciones Unidas, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial, 2023, p. 2 [en línea], <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf?_gl=1*1t2pgi2*_ga*MTM0OTk0ODQ0My4xNzA4ODc4MzAw*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcwODg3ODI5OS4xLjEuMTcwODg3ODU4Ni4wLjAuMA..>, [consulta: 29 de febrero, 2024].
- Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 diciembre 1966 [en línea], <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].
- Naciones Unidas, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 18 de septiembre de 2015 [en línea], <<https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/ONU-Agenda-2030.pdf>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].
- OCDE, “PISA 2022 Country Notes. México [en línea], <https://www.oecd.org/pisa/publications/Countrynote_MEX_Spanish.pdf>, [consulta: 29 de febrero, 2024].
- Organización de los Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado el 17 de noviembre de 1988, con entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999 [en línea], <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

- Tesis: 1a./J. 80/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2015303, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Pág. 187.
- Tesis: 1a./J. 81/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2015299, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Pág. 184.
- Tesis: 2a. CIX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2007936, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Pág. 1190.
- Tesis: PR.A.CN. J/61 A (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Reg. 2028157 [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2028157>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].
- UNESCO, “El derecho a la educación” [en línea], <<https://www.unesco.org/es/right-education>>, [consulta: 29 de febrero, 2024].

