

El derecho a la educación y la progresividad en tiempos de la pandemia

The right to education and progressivity in times of the pandemic

Raúl CONTRERAS BUSTAMANTE*

RESUMEN: Considerando los retos actuales de la pandemia global, el tema de los derechos sociales y el de los derechos humanos adquiere nuevas consideraciones. El presente artículo busca abordar de forma breve aquellos aspectos que colocan el derecho a la educación ya no como un derecho social, sino como un derecho humano fundamental pleno. En este sentido, debe ser reconsiderado y redimensionado a la par de otros derechos. Para ello, se desarrollan tres principales ejes: el de los derechos sociales; el de los derechos humanos; y por último, el de la virtualidad, su exigencia y ejercicio, poniendo especial énfasis en el derecho a la educación, el cual se ha visto seriamente amenazado por las circunstancias impuestas por la catástrofe traída con el surgimiento de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2.

PALABRAS CLAVE: pandemia global; derechos humanos; derechos sociales; derecho a la educación; progresividad de la educación.

ABSTRACT: Considering the current challenges of the global

* Director de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <buzon-deldirector@derecho.unam.mx>. Fecha de recepción: 9/11/2020. Fecha de aprobación: 10/02/2021.

pandemic, the issue of social and human rights acquires new considerations. This article briefly addresses those aspects that place the right to education as a full fundamental human right and not as a social right. In this sense, this right must be re-considered and re-dimensioned. For this, three main axes are developed: that of social rights; that of human rights; and finally, that of virtuality, its demand and exercise, placing special emphasis on the right to education, which has been seriously threatened by the circumstances imposed by the catastrophe brought on by the emergence of the pandemic caused by the SARS virus. -CoV-2.

KEYWORDS: global pandemic; human rights; social rights; education rights; progressivity of education.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El derecho a la educación accesible para todas las personas sin discriminación alguna se ha venido convirtiendo en un concepto esencial para el desarrollo de los seres humanos así como de las sociedades de nuestro tiempo. Sin embargo, este derecho siempre se ha visto amenazado por diferentes circunstancias a lo largo de la historia y en la actualidad por el surgimiento de la pandemia de Covid-19.

En la antigüedad la educación era un privilegio para las élites sociales como la monarquía, la aristocracia y el clero y ha venido evolucionando al paso del tiempo para primero reconocerse como un derecho social, para pasar luego a ser considerado como un derecho humano fundamental, como se tratará de explicar en este trabajo. La intención final del presente artículo es contribuir a generar consenso en torno no sólo a la importancia que tiene la educación como derecho de las personas, sino también como una obligación y la responsabilidad de garantizarla que deben asumir los Estados, aún en época de emergencias como la que hoy en día vivimos.

El tema de los derechos sociales y el de los derechos humanos –en extenso– es vasto por su naturaleza, evolución y posturas doctrinales que se han adoptado en la teoría jurídica. Su importancia y vigencia son hoy más que nunca innegables, por ello en el presente texto me propongo –dado el acotado margen– abordar de forma breve aquellos aspectos que nos llevan a considerar a ubicar al derecho a la educación ya no como un derecho social sino como un derecho humano fundamental pleno, de tal importancia que debe ser reconsiderado y redimensionado para llevarlo a la par de derechos tales como el derecho a la vida o a la libertad.

Para lo anterior desarrollaré tres principales ejes: el de los derechos sociales; el de los derechos humanos; y por último, el de la virtualidad, su exigencia y ejercicio, poniendo especial énfasis en el derecho a la educación, el cual se ha visto seriamente amenaza-

do por las circunstancias impuestas por la catástrofe traída con el surgimiento de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2.

Y es que lo preocupante de una amenaza al derecho a la educación radica en que este es el derecho primordial para generar y dotar a las personas de las capacidades y herramientas necesarias para eliminar las brechas sociales y además porque es un derecho habilitante para poder conocer, entender, ejercer y defender los demás derechos y garantías constitucionales y los consagrados por los tratados internacionales.

II. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN EL TIEMPO

La educación y el conocimiento generan poder, por lo tanto, era un recurso estratégico bien guardado y reservado para unos cuantos privilegiados, bajo el principio de que el poder no se comparte ni se regala.

Con variantes que dependieron de la era y los cambios evolutivos de cada sociedad, a lo largo de los siglos, la educación siempre fue un factor de desarrollo de la sociedad. Desde la antigüedad, cuando el hombre primitivo entendió que la inteligencia y los conocimientos técnicos eran la mejor forma de evitar que las diferencias entre los hombres se resolvieran mediante la violencia y privilegiando el uso de la fuerza física¹, la utilización y ejercicio del conocimiento se convirtió en un instrumento que hizo posible que la vida en sociedad pudiera regirse a través de normas legales de convivencia, en lugar del mero sometimiento forzoso.

La necesidad de transmitir el conocimiento fue el origen y necesidad de la educación. Enseñar primero a quienes habrían aprender un oficio o arte; y luego instruir y formar a quienes habrían de ser los sucesores de las riquezas y de las empresas para

¹ BOWEN, James y HOBSON, Peter, *Teorías de la educación. Innovaciones importantes en el pensamiento educativo occidental*, trad. Manuel Arbolí Gascón, México, Editorial Limusa, 1997, p. 21.

que adquirieran el conocimiento acumulado a través de la experiencia de la vida y el trabajo.

La trasmisión del pensamiento y del conocimiento fue creando cultura.² Aquí es donde comienza a surgir la función del mentor o maestro, a quien se le encomendaba la formación de los educandos, para lo cual siempre se consideró necesario reclutar a las mentes más notables de cada período de la historia para el desempeño de estas tareas. La educación ha constituido siempre una pieza fundamental para la construcción, desarrollo, crecimiento y fortaleza de todas las civilizaciones.

La conjunción de inteligencia, conocimiento, educación y poder se convirtió en la síntesis de los elementos esenciales que han servido para la preservación del poder político, así como del sometimiento, dominio, conducción y gobierno de la sociedad a lo largo de los siglos de vida social humana.

Como lo he sostenido en anteriores estudios sobre el tema educativo,³ en la Edad Antigua, para los griegos⁴ y romanos⁵, la educación tuvo tintes heroicos y aristocráticos, siempre reservada con celo en favor de los ciudadanos libres y pudientes que representaban una pequeña élite, ya que no se incluía a las mujeres, esclavos ni a otros grupos desfavorecidos desde el punto de vista económico y social.⁶

² TOYNBEE, Arnold, *Estudio de la Historia*, 6ª ed., vol. I. trad. Luis Grasset, Madrid, Editorial Alianza, vol. I, 1981, p. 68.

³ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *El derecho humano a la educación*, México, Tirant lo Blanch y Facultad de Derecho UNAM, 2020, p.p. 29 y subs.

⁴ JAEGER, Werner, *Paideia: Los Ideales de la Cultura Griega*. Libro Primero, trad. Joaquín Xiral, México, FCE, 2001, p. 10

⁵ BARROW, R., H., *Los Romanos*, trad. Margarita Villegas de Robles, 2ª ed., México, FCE, 2006, p. 11.

⁶ VERGARA, Franco, *La Paideia Griega*. Colombia, Revista Javeriana, 1989, p. 156.

En la Edad Media, la educación y sus beneficios se trasladaron de manera primordial a manos del alto clero.⁷ La Universidad – institución que conocemos y ha perdurado hasta la actualidad– es una creación que surge en la Edad Media, pero en sus inicios el acceso a ellas era solo permitido para la nobleza, el clero y un poco a miembros de la burguesía, porque se requerían de importantes recursos económicos para poder ingresar y acceder a ellas, es decir, en sus orígenes las Universidades estuvieron al servicio de las clases dirigentes y las élites aristocráticas.⁸

En el Renacimiento, el aspecto educativo se abrió un tanto, pero solo alcanzó a incluir junto con la nobleza y el clero a la aristocracia y la alta burguesía emergente.⁹ Al arribar la Ilustración –como resultado de la compilación y reinterpretación del conocimiento universal– la educación dejó de estar en poder exclusivo de la Iglesia para estar al servicio a los intereses de la burguesía. Si bien en esta etapa luminosa del pensamiento se observaron signos que demuestran que se pretendió comenzar a educar al pueblo llano para que la educación dejara de ser un privilegio exclusivo de la aristocracia y el clero, esos impulsos no fueron suficientes.¹⁰

Fue hasta el siglo XX, en que la educación comenzó a ser concebida como la clave para la democracia y el progreso y se instituyó como un derecho social, que comenzó a ponerse al alcance de la mayoría de la sociedad, no sólo de los grupos privilegiados.

A partir de la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la educación comenzó a dejar de ser instrumento exclusivo y de exclusión al servicio del poder y las

⁷ JAEGER, Werner, *Cristianismo primitivo y Paideia griega*, trad. Elsa Cecilia Frost. México, FCE, 2008, p. 11.

⁸ GADOTTI, Moacir, *Historia de las Ideas Pedagógicas*, 4ª ed., México, Siglo XXI, 2003, p. 46.

⁹ GADOTTI, *op. cit.*, p. 52.

¹⁰ LUZURIAGA, Lorenzo, *Historia de la Educación y de la Pedagogía*, 9a. ed., Buenos Aires, Editorial Losada, 1971, p. 152.

élites y empezó a ser utilizado como un derecho articulador del principio equidad para tratar de alcanzar justicia social.¹¹

Como resultado de las luchas sociales que se generaron contra el latifundismo, el analfabetismo, la pobreza extrema y demás desigualdades sociales, la Revolución Mexicana comenzó a forjar una ideología reivindicadora de tantas injusticias y a concebir a la educación como instrumento esencial para tratar de alcanzar la igualdad y la justicia social.

Por primera vez en el mundo, el artículo 3º de la Carta Magna de Querétaro estableció en un texto de orden constitucional, que la educación deberá ser pública, gratuita, laica y de carácter obligatorio del Estado para proveerla.

La institucionalización de los derechos sociales en un texto constitucional se ha reconocido que es una aportación mexicana –de carácter originario– en favor de la doctrina del Constitucionalismo. Su importancia fue tal que comenzó a ser adoptada por diversas Cartas Magnas y organismos internacionales; y podemos decir que en la actualidad son comúnmente aceptadas y adoptadas por todos los sistemas constitucionales.

III. LOS DERECHOS SOCIALES EN LA ACTUALIDAD

Han pasado ciento cuatro años desde la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917. Aquella cuyo rasgo distintivo fue la conceptualización de los derechos sociales.

La Constitución Mexicana promulgada en Querétaro –como ha sido aceptado por los constitucionalistas del mundo– fue la primera Carta Magna en el mundo que estableció a nivel constitucional los Derechos Sociales de manera clara y ejemplar.

Luego de su promulgación en México, los Derechos Sociales fueron adoptados por las Constituciones soviética y la alemana de

¹¹ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl *et al.*, *Teoría de la Constitución*, 7ª ed., México, Porrúa, 2015, p. 247.

Weimar, así como por la Organización Internacional del Trabajo, entre los años 1918 y 1919.

De acuerdo con el Doctor Jaime Cárdenas Gracia, la evolución de los derechos sociales atiende a las características de un tiempo y lugar específico y fue a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que los instrumentos internacionales comenzaron a tener una mayor influencia en la legislación interna.

Hoy en día, el catálogo de los derechos sociales se ha venido incrementando de manera paulatina con el paso del tiempo, no sólo en cuanto al número de ellos, sino también a su alcance y contenido. Además de la educación, entre ellos se encuentran los relativos a: a los trabajadores del campo, al trabajo y la seguridad social, a la seguridad social, a los pueblos indígenas, a la familia, a los menores, a la salud, al medio ambiente, a la alimentación, a la vivienda digna y decorosa, así como a los consumidores, por citar algunos de los más importantes.

Muestra de ello es que a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y de sus respectivos protocolos facultativos, los países industrializados ajustaron en diversa proporción su legislación interna y los criterios de sus tribunales a esas disposiciones. Esas circunstancias hacían ver que la garantía de los derechos económicos y sociales no era una cuestión sólo de políticas sociales asistenciales y opcionales, sino que se trataba de obligaciones a cargo de los Estados que contraían responsabilidades internacionales en el supuesto de su no satisfacción.¹²

Esta influencia de las convenciones internacionales fue creciendo con la aparición de las concepciones de globalización de carácter económico, que luego fueron utilizadas para tratar de es-

¹² CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, IIJ-UNAM, 2017, p. 102.

tablecer políticas públicas transnacionales que generaran condiciones más homogéneas de respeto a los derechos humanos y demás valores de la democracia occidental.

Esta tendencia e influencia creciente en el ámbito internacional, fue una de las causas que provocó en nuestro país la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, a partir de la cual ahora se reconocen los derechos consagrados en la norma fundamental nacional y, además, los provenientes de los tratados internacionales, prevaleciendo en todo momento la interpretación que maximice su protección o imponga menores restricciones a su ejercicio.

Una de las características más importantes de los derechos sociales, es que imponen una obligación a cargo del Estado, a fin de intervenir a favor de cierta clase social o grupo que se encuentre en una situación desfavorable.

Por esta razón, para poder hacer exigibles este tipo de derechos, es necesario contar con un conjunto de metas, instrumentos económicos y jurídicos, así como de instituciones que se encarguen de velar por su cumplimiento, ya que éstos se convierten en verdaderas prestaciones que el gobierno debe brindar, por ejemplo, los servicios de salud a través de los hospitales y centros médicos.

De ahí que estos derechos sociales difieran de la época en que se analicen, ya que el alcance de los mismos dependerá en gran medida de la situación económica del Estado, por ser éste el encargado de proveer las prestaciones necesarias para su satisfacción, aunque el criterio económico –como veremos más adelante– no deberían ser pretexto en la regresión del respeto de estos derechos.

De entre todos los derechos sociales, las convenciones y organismos internacionales dedicados al tema y también los de carácter económico, han considerado a la educación como un factor clave para el desarrollo de las personas, pero también –e incluso con mayor atención– como un elemento indispensable para el crecimiento y progreso de las sociedades. Es por ello, que se ha

dado una evolución en su consideración para dejar de ver a la educación como un derecho social dependiente de las posibilidades y concepciones políticas de cada país, para transformarlo en un derecho humano fundamental, pleno y hasta justiciable.

Es decir, la educación dejó de ser considerada como un derecho social de “Segunda Generación”, para ser elevado a ser conceptualizado como un “Derecho Núcleo” de primera importancia, ya que se trata de un derecho habilitador sin el cual no es posible conocer, entender y ejercitar los demás derechos.

IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y SU IMPORTANCIA

Con la entrada en vigor de la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de Derechos Humanos, nuestro país inauguró un nuevo capítulo en su historia constitucional. Se trató de un verdadero cambio en el paradigma para comprender y aplicar dichos derechos. Lo sucedido hace 10 años fue gran proceso de transformación del Derecho Constitucional Mexicano, equiparable con la adopción del liberalismo de 1857 y el advenimiento de las garantías sociales de 1917.

A continuación –de manera sucinta– presentamos los principales cambios introducidos por la reforma, pues ellos habrán de tener repercusión en el derecho a la educación, así como en muchos otros derechos afectados por la pandemia de COVID-19.

A partir de esta reforma de 2011, los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos se encuentran casi al mismo nivel que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte se instauró el principio *pro persona*, es decir que en caso de que un juez o autoridad tenga que elegir qué norma aplicar al caso concreto, se deberá elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley.

Uno de las más grandes aportaciones de la reforma es que reconoció los principios de la universalidad, interdependencia,

indivisibilidad y progresividad de los Derechos Humanos. Así, del principio de universalidad se desprende que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna.

Por su parte la interdependencia e indivisibilidad de los derechos implican que estos están vinculados entre ellos y son indivisibles, es decir que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. Es decir, mantiene la anterior concepción de que son inalienables y absolutos.

En cuanto al principio de progresividad de los derechos humanos, implica su gradual evolución para lograr su pleno cumplimiento, por ello en materia educativa el tema presupuestal está íntimamente vinculado con la progresividad en la conquista del derecho a la educación.

La reforma también estableció la obligación de todos los servidores públicos por *respetar* los derechos humanos, lo que implica la abstención de cometer toda acción u omisión que los viole). Son también obligados a su *protección* para impedir que otras personas interfieran en el disfrute de los derechos. Al mismo tiempo, deben *garantizar* su uso y disfrute, que implica hacer efectivos los derechos humanos a través de la toma de medidas necesarias como leyes y políticas públicas; y por último, los tienen que *promover*, es decir, deben poner en marcha medidas para la sensibilización y educación en favor de los derechos humanos de todas las personas.

Es aquí también donde se demuestra que sin educación las personas nunca podrán comprender, aquilatar y hacer un uso pleno de los demás derechos reconocidos por la ley fundamental y los tratados. Porque si bien todas las obligaciones arriba descritas son importantes, sin embargo, la promoción y la divulgación de los derechos humanos entre la población es de suma trascendencia, pues sólo se puede defender y exigir aquello que se conoce.

Para demostrar lo anterior, según datos de la Encuesta Nacional “Derechos Sociales y Cohesión Social” 2018,¹³ más del 46% de los mexicanos desconocen cuáles son sus derechos.

No olvidemos que los derechos humanos como meras declaraciones semánticas, resultan ser sólo un disfraz de la realidad, parafraseando a Karl Loewenstein.¹⁴ Se requiere que en las instituciones públicas exista una verdadera convicción de la importancia de su promoción y respeto. Como advertimos, el derecho a la educación cobra una importancia capital para la promoción y consecuente conquista del resto de los derechos humanos.

Diez años han pasado y los retos en materia de Derechos Humanos siguen siendo muchos. El primero de ellos es reconocer que México sigue siendo un país de marcados contrastes y problemas endémicos: pobreza, desigualdad social, discriminación, corrupción, abuso de poder e impunidad, han sido factores determinantes para frenar la conquista eficaz y plena de los derechos de toda la población, pues al hablar de derechos humanos, como en democracia, todas y todos valen por igual.

V. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO SOCIAL PREDILECTO Y DERECHO HUMANO PRIMORDIAL

La educación es concebida en la actualidad como uno un factor de la mayor relevancia y sin duda alguna, como el nivelador social por excelencia, esto debido al papel que juega en las personas para su desarrollo y formación individual, a través de los valores que se consideran valiosos en una época determinada.

¹³ Información consultada el 14 de septiembre de 2020 en la página 5 del documento consultable en:
<<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CE-SOP/Opinion-Publica/Encuestas/Derechos-Sociales-y-Cohesion-Social>>.

¹⁴ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1982, p. 219.

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, establece el derecho a la educación, el cual tiene por objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, bajo la idea de gratuidad y obligatoriedad respecto de la instrucción elemental.

Sin embargo, las concepciones internacionales –en lo que se refiere a la instrucción técnica y profesional– han establecido únicamente obligaciones a los Estados miembro de observar su carácter generalizado y recomiendan que el acceso a los estudios superiores deberá ser igual para todos, en “función de los méritos respectivos”.¹⁵

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito en 1966¹⁶ y luego el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como “Protocolo de San Salvador”, el cual data de 1988,¹⁷ reconocen al derecho a la educación, en su Artículo 13, que establece que toda persona tiene derecho a la educación y ésta deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad.

Se adoptó la obligación de fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Se concibe que sólo a través de la educación se podrá capacitar a todas las personas para participar de forma efectiva dentro de una sociedad democrática y pluralista. De igual manera la educación es la vía para lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o reli-

¹⁵ Consultado en: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf>.

¹⁶ Consultado en: <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>>.

¹⁷ Consultado en: <<https://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>>.

giosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

Estas visiones internacionales han ido evolucionando a fin de buscar de forma paulatina una mayor cobertura de la enseñanza, la cual en todo el mundo como en nuestro país comenzó únicamente con la educación básica gratuita. La tendencia hoy en día es ampliar la gratuidad de la educación hasta poder lograr allegar la educación superior a los sectores más desprotegidos.¹⁸

Si bien es difícil categorizar a los derechos humanos por su grado de importancia, puesto que todos atienden a un fin específico que resulta necesario para la dignidad de las personas, lo cierto es que tomando en consideración la finalidad que pretenden este tipo de derechos, es decir, proteger a las personas que se encuentran en condiciones de desventaja, entonces la educación es el principal motor del cambio y generador de mejores condiciones de vida.

Como ya lo dejamos expuesto, a lo largo del devenir de la historia, la educación había sido una herramienta para beneficio exclusivo de las élites sociales, económicas y religiosas, para la instrucción y formación de sus estructuras dirigentes y dominar y crear seres cosificados que sirvieran para generar riqueza. En la actualidad, distintas concepciones economicistas conciben a la educación como elemento útil para la producción de mano de obra destinada para satisfacer las demandas del mercado.

La concepción de hacer exigible el desarrollo del fenómeno educativo ha venido adquiriendo una gran importancia. Con el

¹⁸ Al respecto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en la tesis jurisprudencial Tesis: 1a./J. 84/2017 (10a.), de rubro *DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD*, que el Estado mexicano tiene la obligación de extender la gratuidad a la educación superior bajo el principio de progresividad de los derechos humanos, así como a los compromisos asumidos a nivel internacional. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, p. 180.

paso del tiempo y la evolución de las ideas, los grupos sociales –en particular, dentro de los Estados más desarrollados– han comprendido que a través de la educación se puede preparar a las personas para que puedan integrarse de manera positiva en un proceso del cambio y de desarrollo que conduzcan al progreso social.

En la actualidad, resulta conveniente entender la interacción entre la educación y el progreso, pues el cambio impone importantes modificaciones a los procesos educativos, porque éstos a su vez preparan de forma consistente a las nuevas generaciones para que actúen como agentes del progreso social.

Esta idea se encuentra contenida en el primer párrafo de la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que establece: “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”.

Es comprensible entonces entender por qué cada vez ha sido más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que cualquier Estado puede hacer.

Con el paso del tiempo, diversos tratados internacionales han venido consagrando al Derecho a la Educación como un proceso indispensable para estimular y garantizar el progreso, cooperación y la paz entre las naciones; y de esta manera se ha ido evolucionando hasta alcanzar la maduración de concebirlo como un derecho humano y fundamental.

Con base en el principio de la Convencionalidad que ha sido aceptado por algunos Estados –como México, por ejemplo– que consiste en considerar que tienen el mismo nivel jerárquico las normas constitucionales nacionales y las que emanan de los Tratados Internacionales –debidamente suscritos y ratificados–, el derecho humano a la educación no debería tener discusión alguna. Sin embargo, esta concepción sigue pareciendo sólo una buena intención o una simple meta aspiracional.

En la mayoría de los países –incluidas algunas naciones desarrolladas como las europeas– se sigue viendo al Derecho a la Educación, como uno más de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad; y que es una más de las aspiraciones futuras de la sociedad, entre el trabajo, la seguridad social, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura.

Esta conceptualización propia del siglo pasado ha detenido el avance para hacer positivo la aplicación del derecho a la educación como derecho humano fundamental pleno debido a que ha dejado que la educación dependa de una condición de viabilidad financiera y restringida por muchos aspectos económicos, políticos y culturales; así como de la capacidad y voluntad de los gobernantes de invertir recursos financieros suficientes para el cumplimiento de sus fines.

En muchos países, la educación es vista como uno más de los rubros del gasto público y dependiente de las variables financieras de coyuntura. Resulta conveniente generar un cambio conceptual que obligue a los gobernantes a entender que destinar recursos para la educación no debe representar sólo uno más de los gastos gubernamentales, sino una inversión estratégica para el desarrollo de cualquier sociedad.

En México, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos fueron instaurados una serie de principios que caracterizan la esencia de los derechos humanos que van a influir en el desarrollo del derecho humano a la educación.

En el año 2019, a través de una reforma constitucional al artículo 3º, se elevó al texto fundamental que el Estado mexicano debe asumir la obligación de la impartición y garantía de la educación en todos los niveles, desde preescolar hasta en nivel superior, tema que veremos más adelante.

VI. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA PROGRESIVIDAD DE LA EDUCACIÓN

La educación como derecho se puede encontrar en diversos instrumentos jurídicos de carácter internacional y regional. Por ejemplo, en el Sistema Interamericano se tiene a la Carta de la Organización de los Estados Americanos¹⁹, la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²², la Carta Social de las Américas²³, y la Carta Democrática Interamericana²⁴, entre otros.

En estos instrumentos jurídicos se reconoce la importancia que tiene el derecho a la educación para el mejoramiento integral de las personas, el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos, para lo cual es necesaria una educación de calidad que esté al alcance de todos.

¹⁹ Artículo 47 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, consultado en: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf>

²⁰ Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consultado en: <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm>.

²¹ Artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.

²² Artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consultado en: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>>.

²³ Artículo 8 de la Carta Social de las Américas, <http://scm.oas.org/42ag/Documentos/AG05769S02.doc>.

²⁴ Artículo 16 de la Carta Democrática Interamericana, consultado en: <http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm>.

Entre las bases y obligaciones que deben asumir los Estados se encuentra la obligación de velar por una cobertura evolutiva de la educación: la obligatoriedad a nivel primaria; la generalización de la enseñanza secundaria y media superior, así como, en la medida de lo posible, implementar progresivamente la gratuidad de la educación superior, como sucede en México.

De igual forma, la Unión Europea cuenta con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁵, la cual establece que las personas tienen derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente, cuya enseñanza obligatoria es gratuita.

A nivel mundial, en el marco de las reuniones de Naciones Unidas, se establecieron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con miras a cumplirlos en el año 2030, de los cuales el cuarto consiste en: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.²⁶ A su vez, de este objetivo destaca la meta 4.1, la cual propone que del 2015 al 2030, se debe asegurar que todas las niñas y los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, gratuita, equitativa y de calidad. Con tristeza podemos augurar que las dificultades que de por sí existían para cumplir con tan ambiciosas metas, debido a los tremendos daños ocasionados por la pandemia, con seguridad no podrán llegarse a conseguir.

Dentro de la academia este tema ha despertado gran inquietud. En la Facultad de Derecho de la UNAM se recibió la presencia virtual de Frédéric Vacheron Oriol, representante de la UNESCO en México, quien dictó una Conferencia Magistral intitulada “De-

²⁵ Artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, consultado en <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>.

²⁶ Consultado en: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>>.

safios de la Cultura y la Educación en el escenario internacional post covid-19. Perspectiva agenda 2030.”²⁷

Frédéric Vacheron explicó que según el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, más de 1,000 millones de estudiantes se han visto afectados por el cierre de las escuelas y podemos enfrentar una “catástrofe generacional” que podría “desperdiciar un potencial humano incalculable, minar décadas de progreso y exacerbar las desigualdades arraigadas”.

La crisis generada en el mundo por el virus SARS-CoV-2 ha venido a acrecentar la brecha de la desigualdad social y está golpeando de manera severa los procesos para impartir la educación, que es por esencia el más efectivo instrumento para combatirla.

Vacheron agregó que entre los grandes desafíos que está dejando la emergencia sanitaria, está capacitar a 65 millones de docentes –en todo el orbe– para habilitarlos a trabajar en situaciones de crisis, tales como la vivida durante la pandemia.

La desigualdad de género dentro del magisterio ha resultado un pesado lastre, porque las maestras han tenido la doble responsabilidad de tener que cumplir dentro de su hogar con su tarea formativa y al mismo tiempo su rol de madres.

La UNESCO reporta que es probable que 111 millones de niñas y adolescentes en el mundo corren el riesgo de desertar de la escuela. Además, existe el desafío global de que el 60% de los estudiantes no cuentan con herramientas tecnológicas para aprender a distancia y ello acentúa de forma indudable las desigualdades educativas y sociales.

Otra preocupación que se analizó, fue la inminente tentación de los gobiernos de tratar de reducir los presupuestos para la educación y la cultura con el pretexto de atender la emergencia sani-

²⁷ La Conferencia “Desafíos de la Cultura y la Educación en el escenario internacional post covid-19. Perspectiva agenda 2030” que impartió Frédéric Vacheron Oriol, representante de la UNESCO en México, se realizó por zoom el miércoles 28 de octubre de 2020 y puede consultarse en la página oficial de la Facultad de Derecho de la UNAM de Facebook.

taria, lo cual dañaría mucho la inversión en el capital humano de las sociedades.

Resulta de la mayor trascendencia rescatar las altas miras que la UNESCO tiene en que la educación y la cultura se puedan cumplir el anhelo de forjar “ciudadanos mundiales”, con una participación transformadora, responsables de su entorno y del mundo entero.

En conclusión, podemos asumir que el principio de progresividad en la educación ha sido frenado con consecuencias aún no bien evaluadas debido a la contingencia sanitaria global.

VII. MÉXICO Y LA PROGRESIVIDAD PRESUPUESTARIA DE LA EDUCACIÓN

En México, hay que destacar que en materia educativa el camino por recorrer es largo, pues a partir de una reforma constitucional al artículo 3º promulgada en el año 2019, el Estado asumió la obligación de la impartición y garantía de la educación en todos los niveles, desde preescolar hasta en nivel superior.

El haber integrado dicha determinación en el Capítulo dogmático de la Carta Magna, constituye el reconocimiento de que la educación es un derecho humano fundamental y pleno para el Estado mexicano.

Esta enmienda constitucional representa un avance muy importante para el goce del derecho a la educación de todas las personas y constituye una nueva apuesta de México al Constitucionalismo del mundo, al ser uno de los primeros países que establece la obligación de impartir –de manera obligatoria y gratuita– toda la educación: desde preescolar hasta la del nivel superior.

Esta responsabilidad que asumió el Estado mexicano implica una gran carga presupuestaria para todos los niveles de gobierno, que a partir de ahora deben asumir el costo total de brindar todos los servicios educativos.

La reforma implica que de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 1° de la propia Constitución –enunciados líneas arriba– se suma la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la educación.

En atención al principio de progresividad de los derechos humanos y las obligaciones de referencia, el Estado deberá ampliar cada vez más el alcance y ejercicio de este derecho humano, lo cual se traduce en contar con mejores instrumentos y medios que permitan cumplir con esas obligaciones y eliminar cualquier barrera o restricción.

Y es que la progresividad de los derechos humanos no sólo implica mejorar las condiciones jurídicas y materiales para el goce de un derecho humano, sino que se reconoce que una vez ampliado el alcance de los derechos o disminuidas sus restricciones, el Estado no podrá revertir esta protección, con lo cual se busca que las medidas adoptadas no sean transitorias o estén al arbitrio del gobierno en turno, es decir, que sean permanentes.

Con todo lo anterior habrá que mencionar también que existen situaciones extraordinarias que por su propia naturaleza atípica son imprevisibles. Me refiero a fenómenos de la naturaleza que al presentarse terminan por impactar en los derechos de las personas.

Una de estas situaciones, ha sido sin duda, la emergencia sanitaria en la que se encuentra México y el mundo, derivada de la pandemia de SARS-COV-2. Dicha situación ha requerido la implementación de medidas urgentes y necesarias para atender las necesidades de la población, principalmente en materia de salud.

De acuerdo con cifras oficiales generadas por la pandemia, se estiman un total de 1,869,708 casos positivos y de 159,100 defunciones en el país a la fecha,²⁸ situación que está siendo agravada por otros padecimientos que padece la población como hipertensión, diabetes y obesidad.

²⁸ Consultado el día 1o de febrero de 2021. Consultado en: <<https://coronavirus.gob.mx/datos/>>.

Pero la responsabilidad del Estado debe –ante estas situaciones– ir más allá, pues justo en situaciones de desastres naturales o enfermedades infecciosas la población más desfavorecida ve afectados con mayor rigor sus derechos.

En consonancia con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la resolución 1/2020 para pronunciarse respecto a varios aspectos importantes derivados de la emergencia sanitaria global que enfrenta el mundo entero, dirigido de manera especial a los miembros de la Organización de los Estados Americanos.

En diversos países en toda América, través de decretos presidenciales u otros actos legislativos de diferente naturaleza jurídica se ha buscado proteger la salud pública y evitar el incremento de contagios durante la emergencia sanitaria, que han restringido derechos tales como: la libertad de tránsito, reunión, trabajo, comercio o el acceso a la educación, consecuencia del aislamiento de carácter preventivo.

La resolución de la CIDH establece que el Estado no puede dejar de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre ellos por supuesto la educación –so pretexto de una emergencia como la aquí invocada– puesto que precisamente en atención al principio de progresividad se deben brindar las herramientas necesarias para garantizar dichos derechos y no se deberán implementar restricciones.

Por lo anterior, se debe proteger que los presupuestos en materia no sufran menoscabo alguno, puesto que afectaría el servicio educativo en todos sus niveles. Recordando siempre que el derecho a la educación es por excelencia un catalizador social que permite a las personas desarrollarse y, a su vez, la herramienta necesaria para el pleno ejercicio de los demás derechos humanos.

VIII. ANÁLISIS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA PROGRESIVIDAD PRESUPUESTARIA EN MÉXICO

Como ya se explicó con anterioridad, la Constitución mexicana de 1917 inauguró un nuevo modelo de Constitucionalismo al incorporar el valor y la protección de los derechos de corte social. De manera particular, el artículo 3º constitucional se erigiría como una pieza magistral del Constitucionalismo Social Mexicano, debido a que en dicho precepto se plasmaría una nueva visión del derecho a la educación que acentuaba su vocación popular con la finalidad de lograr la igualdad y la justicia social.²⁹

A partir de aquel momento histórico, México siempre se ha mantenido a la vanguardia en cuanto a la protección del derecho a la educación. Por ello, al ir cambiando la sociedad y sus necesidades, el mandato constitucional ha sufrido una serie de reformas y modificaciones buscando ampliar el espectro de protección del derecho a la educación.

La transformación más reciente –y de las más importantes– al artículo 3º constitucional, se produjo mediante una reforma promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo del 2019. En la citada enmienda constitucional, el derecho a la educación alcanzaría una protección sin precedentes en el mundo –como ya se había afirmado– puesto que con toda claridad se estipuló que en México todas las personas gozan del derecho a la educación y que el Estado será el encargado de impartir y garantizar la educación básica, media superior y *superior*.³⁰

Con esta reforma se confirmó que la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria constituyen la educación básica; y que junto a la educación media superior son obligatorias. Pero lo

²⁹ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *et al.*, *Teoría de la Constitución*, 4ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 429.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 3o. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf> (20 de enero de 2021).

que en realidad se trató del aspecto más novedoso de esta modificación constitucional se encuentra en el establecimiento de la educación superior como obligatoria, contemplando que, para ello, las autoridades federales y locales tienen el deber de articular políticas públicas para impulsar la inclusión, permanencia y continuidad de los estudiantes.³¹

En este sentido, destaca que el acceso al derecho a la educación se proyecte hasta el nivel superior. Con este tipo de medidas, sencillamente estamos ante la presencia de una progresión notable en derechos humanos, ya que México, al realizar esta reforma, se situó por delante de los estándares internacionales de alcance y protección al derecho a la educación manifestados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

La reforma constitucional de 2019 no solo expande la obligación del Estado de garantizar la enseñanza hasta los estudios superiores, sino que también demuestra la evolución y progresividad del derecho a la educación, como si éste hubiese entrado a una matriz expansiva, transformándolo de un derecho social a un derecho humano pleno y justiciable. Aunado a lo anterior, hay que recordar que la educación en nuestro país, no solo tiene como característica ser obligatoria, sino que también debe ser universal, inclusiva, pública, gratuita y laica; elementos que demuestran un efectivo propósito de lograr progresividad en sus principios de implementación.

Deseo reiterar que México, al plasmar esta reforma, se convirtió –una vez más– en la punta de lanza y referente a nivel mundial del derecho a la educación, pues en el escenario internacional no es usual que un texto constitucional que se comprometa a cumplir tales criterios de protección. Dicho en otras palabras, en la actualidad, la Constitución mexicana establece la obligación por parte

³¹ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *El derecho humano a la educación*, México, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 199.

del Estado de proporcionar servicios educativos en todos sus niveles de manera obligatoria y gratuita.³²

Aunque el establecimiento puntual de la obligatoriedad de los estudios superiores es *per se* un gran avance en materia educativa, lo cierto es que el Estado debe destinar un presupuesto y un financiamiento sólido para hacer efectivo tal derecho. En esta tesitura, no se puede dejar el acceso y consolidación de este derecho a los vaivenes de la económica, ni a la voluntad de la clase política, ya que es necesario hacer conciencia de que la mejor inversión que pueden hacer los países, es precisamente en la educación de su pueblo, porque reitero que la designación del presupuesto y de los recursos financieros no debería de verse como un gasto corriente, sino más bien como una inversión estratégica para el progreso de la sociedad.

En el caso mexicano, en el mismo texto de la reforma se mencionó que para satisfacer el principio de obligatoriedad en la educación superior se proporcionarían los recursos necesarios y suficientes en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios. Sumado a estos esfuerzos, se previó la creación de un fondo federal especial con el objeto de garantizar los recursos económicos a un largo plazo. De esta manera se pretende cumplir con la obligatoriedad de los servicios educativos y simultáneamente con la plurianualidad para establecer el presupuesto de recursos financieros encaminados a desarrollar y robustecer la infraestructura.³³

Ahora bien, recordemos que la educación se empezó a democratizar y masificar de manera generalizada a principios del XX, sobre todo en países con altos grados de desarrollo; y en corres-

³² *Ibidem*, p. 309.

³³ Artículos Décimo Segundo y Décimo Quinto transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y reforman 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*, 15 de mayo, 2019.

pondencia a este fenómeno, la matrícula escolar en México se ha venido incrementando de forma constante y expansiva con el paso de los años; por lo que la dotación de recursos financieros ante ese crecimiento ha sido insuficiente para poder atender las exigencias de la población, lo que ha sido determinante para poder cortar la brecha de la desigualdad social que hay en México. Esta deficiencia se debe, sin duda alguna, a múltiples factores, como lo puede ser el rápido crecimiento poblacional, la insuficiencia de infraestructura, las dificultades de lograr consensos con los sindicatos y la falta de políticas públicas a largo plazo que hagan apuestas estratégicas más ambiciosas en lugar de sólo gasto inercial.

Hay diversas aristas que nos puedan dar cuenta de este fenómeno; no obstante, creemos que merece una especial atención el tema del presupuesto y el financiamiento educativo. Bajo esta óptica, la realidad nos muestra que el financiamiento de la educación pública en nuestro país se ha caracterizado por ser insuficiente para atender las necesidades que demanda la sociedad, así como para satisfacer y estar a la altura de los parámetros internacionales.³⁴

En términos teóricos existen varias rutas para aproximarnos al tópico del gasto educativo. Básicamente en la literatura hallamos tres métodos convencionales: en primer lugar, el gasto educativo en relación con las dimensiones de la economía, es decir, el PIB (Producto Interno Bruto); en segundo lugar, el gasto educativo público vinculado con el gasto público en su totalidad; y, en tercer lugar, el gasto por cada estudiante y por cada nivel educativo. ¿Existe una relación directa entre el presupuesto y el gasto con los resultados educativos?³⁵

³⁴ ZEPEDA GIL, Raúl, “El juego de la asignación presupuestal a las universidades públicas estatales en México después de la transición democrática”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, vol. 21, núm. 70, 2016, pp. 901-928.

³⁵ ANDERE, Eduardo, *La escuela tota. Sistema y política en contra del aprendizaje en México*, México, Siglo XXI, 2013 p. 42.

Ahora bien, frente a la reforma constitucional de 2019, es importante preguntarnos ¿por qué es necesario reflexionar sobre el tema del financiamiento de la educación superior? Como punto de partida, primero habría que anotar que la demanda actual de educación superior es varias veces mayor que la de hace algunos años, lo que provoca que los requisitos financieros tengan, a su vez, que acrecentarse de manera notable. Aunado a lo anterior, hay que considerar que los Estados de la Federación tienen complicaciones para afrontar este tipo de presupuestos, debido a los desmesurados déficits fiscales que padecen.³⁶

Antes de analizar en concreto el caso del financiamiento de la educación superior en México, es oportuno presentar una panorámica de las principales formas de financiamiento que existen en la actualidad.

En primer lugar, tenemos la modalidad conocida como *Asignación directa del presupuesto nacional*. En este caso hay una partida presupuestaria preestablecida, es decir, hay una intervención directa por parte del Estado. Este mecanismo es, sin lugar a dudas, el más sobresaliente, en razón de los abundantes recursos que requiere la educación en general y desde luego la universitaria.

En segundo lugar, encontramos el mecanismo de las *Matrículas*. Esta forma implica una retribución económica periódica, por medio del cual los estudiantes pagan a los centros universitarios una cierta cantidad, ya sea por inscripción y por colegiaturas de manera mensual, trimestral o semestral. Esta modalidad, parte de la idea de que son los estudiantes quienes se benefician de la educación, y en virtud de ello, deben retribuir económicamente por ella.

Esta modalidad de financiamiento tuvo su origen y auge a partir de los años ochenta del siglo pasado cuando los países que presentaron crisis económicas recurrentes y tuvieron que someterse a los criterios del Fondo Monetario Internacional y del Ban-

³⁶ GONZÁLEZ, Maximiliano, "Financiamiento de la educación superior: una introducción", *Revista Estudios Gerenciales*, vol. 16, no. 74, 2000, pp. 69-78

co Mundial, quienes les dictaron la instrucción de que los recursos financieros estatales deberían de orientarse hacia la educación básica y técnica, y que los costos de la educación superior se debería financiar y distribuir entre los estudiantes de ese nivel y por las familias de los educandos.³⁷

En tercer lugar, se puede identificar otra modalidad, denominado *Ingresos extraordinarios por transferencia de tecnología y servicios prestados*. Las universidades, por su propia condición, pueden ofrecer ciertos servicios de alto nivel técnico, de capacitación y asesoramiento a instituciones públicas o privadas. Estos servicios pueden proveer a las universidades de ingresos para poder costear su infraestructura y planta académica. Existe toda una variedad de servicios que pueden prestar las universidades como: enseñanza y capacitación; desarrollo de empresas; contratos de investigación; entre otros.

En cuarto lugar, las universidades se pueden apoyar en la *Cooperación internacional*. Esta forma conlleva una mayor interrelación entre las universidades y los organismos internacionales, esto con el objetivo de apoyarse y favorecerse mutuamente. Para ello, es necesario el establecimiento de convenios para el intercambio de profesores y estudiantes, así como de programas de investigación en común.

En quinto –y último lugar– se encuentran los *legados y donaciones*. En la práctica de los sistemas tributarios se puede presentar la opción de que éstos promuevan las donaciones, donativos y los legados, ya sea de personas físicas o morales hacia las universidades. Un ejemplo paradigmático lo constituye el financiamiento de matrículas o cátedras extraordinarias.³⁸

³⁷ CONTRERAS BUSTAMANTE Raúl, *El Derecho Humano a la Educación...* op. cit., pp. 228 y ss.

³⁸ *Idem*. El nuevo edificio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Seattle se construyó con donativos del notable abogado William Gates, padre de Bill Gates y en la mayoría de las instituciones norteamericanas existen

Una vez presentados los principales esquemas de financiamiento de la educación superior, es preciso señalar que en México la modalidad de financiamiento de la educación superior de instituciones de carácter público tiene un predominio por asignación directa del presupuesto nacional, ya que no toma en cuenta los modelos privados o semi-privados. Por lo tanto, este tipo de esquema conlleva a que las Universidades Públicas Estatales se encuentren subsidiadas en su mayoría a través del presupuesto federal y del gobierno de la entidad federativa, a pesar de que su estatus legal establezca que son instituciones autónomas.³⁹

Lo anterior significa que el presupuesto que reciben anualmente las universidades se determina por el gobierno federal, tomando en cuenta las valoraciones que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, la Cámara de Diputados y los Congresos de los Estados. Esto es una muestra clara de que el presupuesto educativo está viciado por un proceso político, en el que intervienen diversos actores e intereses.

En esta tesitura, el Presupuesto de Egresos de la Federación, es la principal herramienta para llevar a cabo las políticas públicas de los organismos y dependencias del gobierno. Precisamente, del proyecto de Presupuesto de Egresos depende la viabilidad de los programas y planes de acción de la administración.

Con el actual gobierno, el presupuesto ha tenido como prioridad encauzar los recursos a programas sociales, aunado a la encomienda de conducirse bajo las directrices de la austeridad y el combate a la corrupción.⁴⁰

Al inicio de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, el tema del financiamiento de las instituciones de

fundos, bibliotecas y diversas instalaciones construidas con donativos, donaciones y legados de sus egresados y familiares.

³⁹ GONZÁLEZ, Maximiliano, *op. cit.*, pp. 69-78.

⁴⁰ MENDOZA ROJAS, Javier, "Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Negociaciones y retos", *Revista de la Educación Superior*, México, vol. 48, 2019, pp. 51-82.

educación superior fue ampliamente debatido. Después de una larga y acalorada discusión entre los diputados y las universidades públicas, el 15 de diciembre de 2018 el Congreso de la Unión recibió del Ejecutivo el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2019. Dicho presupuesto se presentó con el mismo monto que tuvo el presupuesto del ejercicio del 2018, cuestión que parecía razonable; sin embargo, no tomaba en cuenta la inflación.

El presupuesto previsto para 2019 para las universidades -y en general para las instituciones educativas- sufrió una disminución efectiva de 1,714 millones de pesos, en relación al ejercicio del 2018, lo que equivale a una reducción del 5.7%. En este aspecto las tres principales instituciones de educación superior de nuestro país se verían afectadas de manera considerable. Por ejemplo, el presupuesto de la UNAM se disminuyó en 1,023 millones de pesos, es decir, una reducción del 6.3%; en el caso de la UAM, la disminución fue de 290 millones de pesos, teniendo pérdidas de 7.7%; y el IPN fue afectado con 168 millones de pesos, lo que se traduce en una baja de su presupuesta del 4.7%.⁴¹

Por otro lado, el presupuesto para el Programa Nacional de Becas para la educación superior también se vio perjudicado con el proyecto para el 2019, teniendo una disminución de 2,692 millones de pesos, lo que representa una afectación del 53%.

En términos generales se podía observar una disminución al presupuesto de las universidades y a las instituciones educativas superiores, así como al de los programas y becas existentes, ya que, en efecto, hubo un recorte de más de 6,000 millones de pesos. Sin embargo, hay que advertir que ese monto que se disminuyó fue destinado a dos programas pilares del gobierno, en primer lugar, a *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García* al cual se le designó 1,000 millones de pesos; y en segundo lugar a *Jóvenes Construyendo el Futuro*, el cual recibió 4,320 millones de pesos.⁴²

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

Este escenario generó una serie de inconformidades por parte de las universidades y las instituciones de educación superior, lo que orilló a que el Presidente López Obrador –luego de una reunión con los rectores y directores de dichas instituciones– se comprometiera a ajustar el presupuesto a la inflación para que no hubiera reducciones. De esta manera, los rectores, directores y organizaciones presentaron diversas solicitudes a la Junta de Coordinación Política y a las Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados, para modificar el presupuesto y conservar el monto anterior en términos reales.

Después de las negociaciones se realizaron algunos ajustes al proyecto de presupuesto, con el que hubo un aumento con el que se conservó el valor real del presupuesto del año 2018.

A continuación, se presenta un cuadro que muestra la variación del presupuesto para las principales Instituciones Federales de Educación Superior, en los años 2018-2019.

Cuadro 1

Variaciones del Presupuesto de las principales Instituciones Federales de Educación Superior, 2018-2019 (Millones de pesos)⁴³

Institución	2018 a	2019 p	Ampliaciones Cámara de Dipu- tados	2019 a	Variación 2018 a – 2019 a	
					Absoluta	% Real
Universidad Nacional Autónoma de México	38,300.4	37,277.4	2,501.3	39,778.7	1,478.7	0.0%

⁴³ Fuente: MENDOZA ROJAS, Javier, “Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Negociaciones y retos”, *Revista de la Educación Superior*, México, vol. 48, 2019, pp. 51-82.

Universidad Autónoma Metropolitana	7,028.2	6,738.5	561.0	7,299.5	271.3	0.0%
Instituto Politécnico Nacional	16,348.9	16,181.1	798.8	16,979.9	631.0	0.0%
El Colegio de México	582.4	554.3	50.6	604.9	22.5	0.0%
Universidad Autónoma Chapingo	2,717.2	2,730.3	91.8	2,822.1	104.9	0.0%

IX. ECUADOR UN CASO EJEMPLAR A EVITAR

Si bien cada Estado ha enfrentado de manera distinta la emergencia sanitaria del COVID-19, nos parece relevante observar el caso de Ecuador y su manera de regular el derecho a la educación en este contexto.

No resulta ocioso recordar que este derecho constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal para garantizar la igualdad e inclusión social. En Ecuador la educación pública también es universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior, esto es, la licenciatura.⁴⁴

Para tal efecto, el Estado Ecuatoriano es el encargado de la rectoría de la educación y entre sus obligaciones se encuentra la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipa-

⁴⁴ Artículos 26 y 28 de la Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°449 de 20 de octubre de 2008, consultado en: <<https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/CONSTITUCION%202008.pdf>>.

miento necesario de las instituciones educativas públicas –mostrando así un paralelismo con el caso mexicano–. Esta obligación progresiva de educación gratuita se ve acompañada, como se ha indicado en líneas anteriores, de una carga presupuestaria. Para ello, se prevé que se financiará de manera oportuna, regular y suficiente y se establece que los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.⁴⁵

Lo hasta aquí dicho implica un reconocimiento expreso de la importancia que tiene para Ecuador estos tres pilares: salud, educación y procuración de justicia, porque ellos no sólo se financian con ingresos permanentes o regulares, sino que además pueden hacer uso de ingresos no permanentes, como lo son los créditos.⁴⁶

Asimismo, en la disposición transitoria Decimoctava de la Constitución de Ecuador, se encuentra prevista la asignación progresiva de recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento, y para el caso de las universidades y escuelas politécnicas públicas deberán ser compensadas por el monto que dejen de percibir por concepto del cobro de aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de los estudiantes.

⁴⁵ Artículos 286 y 346 al 348 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁴⁶ De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, los ingresos permanentes “se mantienen durante un período de tiempo, y son predecibles. En este campo están los impuestos como el IVA, ICE, Impuesto a la Renta, a la salida de divisas, tasas aduaneras, entre otros” y, por su parte, entre los ingresos no permanentes se encuentran los que “no predecibles en el tiempo. Aquí están los ingresos petroleros, la venta de activos, los desembolsos de créditos, entre otros.”, consultado en: <<https://www.finanzas.gob.ec/ingresos-principios/>>.

Estas obligaciones a cargo del Estado ecuatoriano garantizan la asignación de recursos necesarios para la adecuada prestación de los servicios educativos y supone que por ninguna circunstancia de carácter económico pueda restringirse al derecho a la educación.

Aunado a estas previsiones, en el artículo 165 de esa Constitución se establece que el Presidente de la República de Ecuador, durante un estado de excepción, puede utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con excepción de los correspondientes a salud y educación.

Como podemos advertir, Ecuador posee un andamiaje constitucional que protege el derecho a la educación a fin de garantizar que las instituciones educativas cuenten con los recursos económicos suficientes y necesarios para brindar el servicio encomendado.

Sin importar lo anterior, con motivo de la emergencia sanitaria, el 16 de marzo de 2020, el Presidente Constitucional de la República de Ecuador emitió la Declaración de Estado de Excepción, a través del Decreto Ejecutivo No. 1017, el cual fue calificado de constitucional por la Corte Constitucional del Ecuador, mediante el Dictamen No. 1-20-EE/20.

Derivado de ese Decreto presidencial, el Viceministro de Finanzas expidió la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C⁴⁷, de fecha 16 de abril de 2020, en la que estableció las directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, entre las cuales se encuentra que las entidades o sectores que no intervinieran directamente dentro de la emergencia decretada, deberían abstenerse de planificar, programar, certificar e iniciar procesos de contratación, para gastos permanentes y no permanentes que no tuvieran el carácter de prioritario para la funcionalidad institucional, así como, adquirir compromisos generados por procesos de

⁴⁷ Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C, de fecha 16 de abril de 2020, suscrita por el Viceministro de Finanzas, consultado en: <<https://esigef.finanzas.gob.ec/esigef/Ayuda/MEF-VGF-2020-0003-C.pdf>>.

contratación a través de régimen especial o en forma directa, para la provisión de bienes o servicios.

A estas directrices se exceptuó el ingreso de servidores y trabajadores para atender la emergencia en el sector salud, por sentencias judiciales, inicio o finalización de licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración, miembros activos de Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Agentes Penitenciarios y vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador, y por procesos administrativos y financieros debidamente autorizados, pero se dejó fuera al sector educativo.

Como consecuencia de lo anterior se interpusieron ante la Corte Constitucional del Ecuador una serie de demandas de acción de incumplimiento al Dictamen No. 1-20-EE/20, en las que se alegó que las medidas adoptadas por el Viceministro de Finanzas causan una afectación por lo siguiente:

1. Caso 34-20-IS. Coarta la autonomía financiera de las universidades, estableciendo órdenes de no contratación y reducción de personal de forma inmediata.
2. Caso 35-20-IS. La intervención de la Función Ejecutiva y el Ministerio de Economía y Finanzas irrumpe con la autonomía universitaria al reducir gravemente su presupuesto.
3. Caso 36-20-IS. La actuación del gobierno nacional configura un incumplimiento de las disposiciones constitucionales que regulan el estado de excepción y vulneran derechos como la autonomía universitaria en su dimensión financiera, así como el derecho a la educación.
4. Caso 38-20-IS. La Constitución es el instrumento que determina las limitaciones al Ejecutivo respecto a la declaratoria del estado de excepción, sin embargo, el artículo 165 de su Constitución dispone que los derechos a la salud y a la educación no pueden ser limitados.
5. Caso 39-20-IS. Las restricciones se emitieron sin tener competencia para ello en los derechos al trabajo, a la educación supe-

rior y la garantía institucional a la autonomía universitaria

Ante estas acciones de incumplimiento, la Corte Constitucional –en un primer momento– emitió la resolución sobre medidas cautelares No. 34-20-IS/20, de fecha 12 de mayo de 2020⁴⁸, en la que ordenó a las autoridades se abstuvieran de realizar modificaciones presupuestarias que pudieran tener un impacto negativo en el presupuesto de las instituciones de educación superior.

No obstante, al momento de emitir la sentencia No. 34-20-IS y acumulados, de fecha 31 de agosto de 2020,⁴⁹ se revocaron las medidas cautelares ordenadas y se desestimaron las acciones de incumplimiento planteadas por considerar que los ajustes presupuestarios no revisten una medida excepcional, pues se realizaron en ejercicio de una atribución del régimen constitucional y legal ordinario de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual ha sucedido también en ejercicios fiscales anteriores, con lo cual no se evidencia la disposición de esos recursos a otros fines, sino que merman en virtud de que la recaudación tributaria inicialmente proyectada no se cumplirá por las apremiantes circunstancias económicas. Lo anterior, sin analizar el contenido material de las medidas por superar el objetivo del medio legal interpuesto.

Nuestra consideración al respecto es que si bien las medidas económicas restrictivas implementadas derivan del estado de emergencia y de excepción que vive Ecuador y el mundo, la obligación constitucional de garantizar los recursos económicos

⁴⁸ Resolución sobre medidas cautelares No. 34-20-IS/20, de fecha 12 de mayo de 2020, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, consultado en: <<https://cdes.org.ec/web/wp-content/uploads/2020/05/34-20-IS-CCP-resoluci%C3%B3n-medidas-cautelares-12-05-2020.pdf>>

⁴⁹ Sentencia No. 34-20-IS y acumulados, de fecha 31 de agosto de 2020, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, consultado en: <http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcN-BldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOicyZDRmMjU4Zi05MDZhLTRjM-mEtYjZlOS1kZjM2ZjlyOGFlZjUucGRmJ30=>>.

suficientes para garantizar la educación en innegable, pues aun en un caso extraordinario como el que se aborda, la propia Constitución contempla el financiamiento no permanente, a fin de que no se interrumpiera la prestación del servicio, por ello, se debería proveer a las Instituciones de educación superior de los recursos necesarios para su noble labor.

Así, el caso ecuatoriano pone sobre la mesa como el derecho a la educación –como cualquier otro derecho– no es una conquista dada, sino una lucha constante y una causa a defender todos los días. Pues todo Estado que reconozca el derecho a la educación como un derecho humano, provisto del principio de progresividad, debe procurar siempre más y mejores condiciones para su pleno goce, entre ellas, las asignaciones de recursos económicos para hacer frente a la tarea que tienen las instituciones de educación pública incluidas las del nivel superior.

En el caso de México, el pasado 8 de septiembre de 2020, el Secretario de Hacienda y Crédito Público entregó a la Cámara de Diputados el paquete económico para el año 2021.

El proyecto presentado plantea algunos diferentes y significativos cambios respecto del ejercicio pasado. En materia educativa la iniciativa plantea pasar de 326,282,716,298 millones de pesos del año 2020 a asignar 338,046,927,940, en 2021, es decir un aumento del 3.6%.⁵⁰

El Banco de México ha pronosticado que la inflación general para el presente año 2021 será de 3.5%⁵¹. De tal suerte que el presupuesto en educación aprobado en los términos planteados apenas superará –en el mejor de los casos– el nivel inflacionario.

⁵⁰ Información consultada el día 16 de septiembre de 2020, en la página 52 del documento consultable en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf>.

⁵¹ Información consultada el día 16 de septiembre de 2020, consultado en: <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7B6AA0E79F-78BD-5AA3-7ADA-137C44BC2E84%7D.pdf>>.

Sin embargo, la noticia no deja de ser positiva por diferentes razones. Una de ellas, es que la educación superior verá un aumento del 4.2%, al pasar de 124,858.2 millones de pesos a 130,151.4 millones de pesos. Con ello, tres de las principales universidades públicas –UNAM, IPN y UAM– verán incrementados sus presupuestos para el año 2021.

Se trata sin duda de un reconocimiento al trabajo llevado a cabo por estas instituciones, cuyos resultados han sido reconocidas por los rankings internacionales como las mejores de nuestro país y de Iberoamérica.

Y es que dadas las condiciones económicas producidas por la pandemia de COVID-19, un aumento en educación –por pequeño que sea– merece ser celebrado, pues constituye un paso hacia adelante, ya que hoy más que nunca la educación ha de concebirse como un derecho humano y un instrumento de justicia social.

La apuesta del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2021 –así debería ser con todos los presupuestos– es la correcta: la educación. Por ello los grupos parlamentarios en ninguna latitud deben evitar caer en la tentación de reducir las asignaciones para este ramo; y por el contrario, la altura del momento histórico que vivimos debe llevar a los gobiernos a incrementar la asignación de recursos en los presupuestos, para dotar de mayor apoyo a la educación pública.

X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hoy más que nunca debemos ser conscientes de la enorme importancia que la educación tiene para el desarrollo de un país. La academia y la comunidad jurídica en general deben mantener la guardia firme pues la defensa de los derechos de las personas en épocas de crisis suele estar más amenazada que nunca.

Ante los estragos de la emergencia sanitaria de COVID-19 se debe fortalecerse con más razón a la educación. No debemos olvidar jamás que las grandes transformaciones del pensamiento

y los avances en materia de investigación, deben gestarse en las universidades, pues es ahí donde se concentra lo más granado de las inteligencias de un país.

Si habremos de enfrentar con éxito los retos y responsabilidades en la enseñanza rumbo a la “nueva normalidad” –que por el contrario debería de entenderse como “nueva realidad”, pues nada volverá a ser igual después de la pandemia– será porque hemos comprendido cabalmente que las personas son el centro y origen de cualquier política pública y el ámbito educativo no puede ser ajeno a ello.

El principio de progresividad debe permear todos los aspectos de conquista del derecho a la educación, siendo el aspecto presupuestario pieza clave para el aseguramiento de este derecho. Todo lo expuesto en estas líneas supone un gran desafío para los gobiernos e instituciones educativas, pero por difícil que sea la tarea, debe ser –no lo olvidemos nunca– irrenunciable.

El éxito de un país depende de manera invariable de la calidad en la impartición de su educación, de la capacidad de los educadores por explicar con claridad los retos que deberán enfrentar los alumnos de hoy, enseñando con el ejemplo y no olvidando nunca que la virtud es contagiosa.

El reto que México enfrenta es el mismo del mundo entero: tratar de garantizar la educación de nuestros niños y jóvenes, luchando contra la dura realidad de pobreza y desigualdad que el país padece, lo que representa un desafío monumental.

Porque en caso de bajar la guardia y desandar el camino, habremos de sufrir la hipótesis terrible de haber permitido que en efecto suceda una catástrofe generacional en materia educativa.

