

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

**“EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO, ¿ES UN
DERECHO SOCIAL EXIGIBLE?”**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

ITZA LIVIER GARCÍA SEDANO

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO. DICIEMBRE 2015



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO

El Derecho Humano a la Educación en México, ¿Es un Derecho Social exigible?

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de:

Maestro en Derecho

Presenta:

Lic. Esp. Itza Livier García Sedano

Dirigida por:

Dra. Gabriela Aguado Romero

SINODALES

Dra. Gabriela Aguado Romero
Presidente

Dra. Noemí Bello Gallardo
Secretario

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera
Vocal

Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González
Suplente

Dr. Jorge Serrano Ceballos
Suplente

Handwritten signatures of the Sinodales members: Gabriela Aguado Romero, Noemí Bello Gallardo, Alina del Carmen Nettel Barrera, Luis Eusebio Alberto Avendaño González, and Jorge Serrano Ceballos. The signatures are written on horizontal lines.

Handwritten signature of Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez on a horizontal line.

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad de Derecho

Handwritten signature of Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña on a horizontal line.

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Agosto 2016

RESUMEN

El derecho humano a la educación por su naturaleza corresponde a los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales no han contado con mecanismos eficientes de justiciabilidad, por el contrario, nuestro gobierno (quien se encuentra a cargo de los derechos sociales), se han desentendido de su cumplimiento, o simplemente consideran que cumplen con ellos al aportar parte de su presupuesto, mínimo lo cual de inicio debería ser considerado una violación a ese derecho humano, es decir, a la dignidad de los niños. Hoy en día conocemos las consecuencias que lo anterior ha acarreado a nuestro país, es decir, al no contar con una educación que responda a los estándares internacionales, lo cual es apreciable en los resultados de pruebas aplicadas por diversos organismos, entre ellos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, es decir, hoy en día, asistir a una salón de clases, estar inscrito en una escuela pública no es garantía para gozar de una vida social plena, por el contrario, es notoria la degradación de la educación cuando observamos que los centros escolares exponen a los niños y jóvenes a peligros como las drogas, alcohol, maltrato físico y psicológico, etc. Por lo anterior, se determina una forma de hacer exigible este derecho social, llevándolo a nuestro tribunal constitucional y así se emprende su justiciabilidad, ya que como se sostiene los derechos sociales son derechos del individuo frente al Estado, en consecuencia debe responder por ellos. El punto de partida en la presente investigación, es la teoría de autores metodológicos y constitucionalistas, con análisis legislativo, jurisprudencial.

(Palabras clave: Derechos económicos, sociales y culturales, derecho social, educación, justiciabilidad, dignidad humana, niños, vida social)

SUMMARY

The human right to education by its nature corresponds to the economic, social and cultural rights which have not been efficient mechanisms of justiciability, on the contrary, our Government (who is in charge of social rights), have ignored their compliance, or simply believe that they comply with them to provide part of its budget, which home should be considered a violation of the human right that is, to the dignity of children. Today we know the consequences that this has brought to our country, by not having an education that meets international standards, which is discernible in the results of tests applied by different organizations, including the Organization for cooperation and economic development, i.e. today, attend a classroom, be enrolled in a public school is not guarantee to enjoy a full social life , by contrast, is a notable degradation of education when we observe that the schools are exposed to children and young people to dangers such as drugs, alcohol, physical and psychological abuse, etc. Therefore, one way of doing this social right enforceable is determined, payable to our Constitutional Court and is thus undertaken their justiciability, as Alexy, social rights are rights of the individual against the State, consequently it must answer for them. The point of departure in this research is the theory of methodological and constitutionalists, authors with legislative, jurisprudencial analysis.

(Key words: economic, social and cultural rights, social rights, education, justiciability, human dignity, children, social life)

*“Para mis padres, esposo e hijos,
por su apoyo y paciencia”*

*“Agradezco de forma especial a mis maestros de
la Universidad Autónoma de Querétaro, por
reencontrarme con el apasionante camino
de los derechos humanos”*

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN | 3 |
| SUMMARY | 4 |
| DEDICATORIA | 5 |
| AGRADECIMIENTOS..... | 6 |
| ÍNDICE DE CUADROS | 8 |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| CAPÍTULO 1. Los derechos económicos, sociales y culturales | 12 |
| 1.1 Fundamentación..... | 12 |
| 1.2 Su circunstancia en México. | 18 |
| 1.3 La CNDH y el primer estudio cuantitativo de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México | 20 |
| 1.4 Las Entidades Federativas y el grado de cobertura de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales..... | 26 |
| CAPÍTULO 2. La educación en México | 28 |
| 2.1 Evaluación del derecho a la educación por el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social | 28 |
| 2.2 El informe anual 2014 de la UNICEF, la infancia en México..... | 31 |
| 2.3 Evaluaciones internacionales, la prueba PISA..... | 33 |
| 2.4 Delincuencia, violencia y drogadicción | 44 |
| 2.5 Pobreza y Desnutrición..... | 52 |
| CAPÍTULO 3. México, el orden normativo relativo a la educación, observaciones internacionales..... | 57 |
| 3.1 La Constitución Federal y el artículo 3° | 57 |
| 3.2 Leyes protectoras de la infancia y educación en México | 59 |
| 3.3 Observaciones internacionales | 67 |
| 3.4 El primer juicio relacionado con el derecho humano a la educación, Caso Comunidad de Buena Vista | 73 |
| CAPÍTULO 4. La justiciabilidad de la educación como un derecho social en México..... | 75 |
| 4.1 Propuesta para su justiciabilidad | 75 |
| 4.2 Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales..... | 78 |
| 4.3 Exigibilidad de los Derechos Sociales, ¿son derechos justiciables? | 81 |
| Conclusiones..... | 86 |
| Bibliografía..... | 90 |
| Medios electrónicos | 91 |

| | |
|----------------------|----|
| Internet..... | 91 |
| Legisgrafía..... | 92 |
| Convenciones | 92 |
| Pactos | 92 |
| Protocolos | 92 |
| Jurisprudencia | 92 |
| ANEXOS | 93 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|----|
| CUADRO 1 (C.1) Variables utilizadas para cada tipo de derecho..... | 20 |
| CUADRO 2 (C.2) Índice de cobertura estatal de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales..... | 25 |
| CUADRO 3 (C.3) Indicadores de desarrollo en educación en la población nacional y el 20 por ciento con menor ingreso, *México, 1992 – 2012..... | 29 |
| CUADRO 4 (C.4.) INDICADORES INFANCIA..... | 30 |
| CUADRO 5 (C.5.) Cuadro comparativo, reformas constitucionales en materia de derechos humanos..... | 55 |

INTRODUCCIÓN

En el mundo se viven complejos y vertiginosos cambios, donde los problemas de pobreza y desigualdad siguen siendo la constante que afecta de forma preocupante a nuestro país, no hay duda de que los Derechos Económicos Sociales y Culturales son un factor clave para lograr una mayor igualdad en las sociedades modernas, así como para enfrentar con mejores bases jurídicas su polarización.

La reforma a nuestra Constitución Federal llevada a cabo en el año 2011, comprometió al Estado Mexicano a impulsar la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que le otorgó al Estado la prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones de los mismos, en los términos establecidos por la ley.

Asimismo, determinó la interpretación conforme a la propia Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Sin embargo, los instrumentos que establecen derechos económicos, sociales y culturales son solo considerados como documentos de carácter político, antes de ser vistos como obligaciones jurídicas para el Estado, lo que sucede con ellos es que solo se quedan en una buena intención, dado que “implican obligaciones positivas”¹ que, en su mayoría, deben solventarse con recursos del erario público, es decir, como ya fue mencionado, solo obligan a brindar prestaciones positivas.

Los derechos sociales en un sentido de demandas jurídicas justiciables son un fenómeno de enorme trascendencia, que debería acompañar las condiciones de un impulso autónomo legislativo en la materia. De esta forma, con normas de desarrollo que se ajusten al contenido de los derechos establecidos en la Constitución y los tratados, políticas públicas que los conviertan en una realidad, y sentencias que permitan corregir

¹ Gregorio Peces-Barba, Derechos sociales y positivismo jurídico (Escritos de filosofía jurídica y política), Editorial Dykinson, Madrid, 1999, pag. 59.

los posibles desvíos de las autoridades, es como habrá de lograrse el avance de tales derechos en nuestro país y la consolidación de la democracia constitucional que tanta falta hace.

A partir de este nuevo contexto, los tribunales federales habrán de enfrentar en el futuro asuntos cuya resolución implicará, al menos, hacer referencia no sólo al reconocimiento de estos derechos en la norma de mayor jerarquía del país, sino también en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano. Y ello supone: hacer explícito que se trata de derechos humanos y que pueden ser exigibles por la vía judicial.

En el capítulo primero, se explica qué son los derechos sociales y cuál es el origen y situación de los mismos en nuestro país, como México fue pionero en ellos al plasmarlos en nuestra Constitución, sin embargo, ello no fue garantía para su protección.

Respecto a su fundamentación, se ubican en la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy.

En el segundo apartado, se muestra la realidad en que vivimos los mexicanos, el estado de la educación pública en nuestro país a través de diversos informes como el emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la UNICEF y la OCDE.

Los resultados de la prueba PISA en 2012, misma que es aplicada a los menores y cuyos resultados son cuestionables, lo cual no solo ha generado observaciones de organismos internacionales, sino la problemática social que se ha desarrollado en el ámbito escolar: delincuencia, violencia, y drogadicción; para finalizar con un apartado de extrema importancia, la pobreza y desnutrición en los menores.

El tercer capítulo contiene la normatividad que ha desarrollado nuestro país en materia educativa y su protección constitucional, sin embargo, ello no ha sido suficiente como lo demuestran las recomendaciones internacionales que ahí se exponen. Así como el primer caso relativo al derecho humano a la educación, el cual a pesar de carecer de

una sentencia que sentara un precedente se puede entender como el inicio de la defensa de ese derecho social.

El cuarto capítulo expone la justiciabilidad de los derechos sociales, el paradigma jurídico que ha generado este derecho humano en virtud de estar en continuo progreso, la condición indispensable que los Estados respeten la obligación internacional asumida ante la comunidad de cumplir con sus obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos y de la jurisprudencia emanada del Sistema de Órganos de Tratados (Comités de derechos humanos).

El método empleado en el desarrollo de la presente investigación es el analítico, así como la utilización de métodos como el de la proyección, perspectiva y prospectiva, toda vez que estos nos permiten acercarnos a una situación de futuro deseada. Respecto a la técnica utilizada es la documental en específico la bibliográfica.

Por último, en el cuarto apartado se expone una propuesta para la justiciabilidad de la educación como un derecho social.

Espero que la presente investigación pueda ser el inicio de la defensa de los derechos sociales en nuestro país.

CAPÍTULO 1. Los derechos económicos, sociales y culturales

1.1 Fundamentación

Robert Alexy, en su obra Teoría de los Derechos Fundamentales, clasifica los derechos en tres tipos de posiciones jurídicas:

1. Derechos a algo,
2. Libertades, y
3. Competencias.

El segundo y tercer tipo no los abordaré en virtud de concentrar mi estudio en “los derechos a algo” pues ahí se ubica mi estudio.

El derecho a algo puede ser conceptualizado como una relación triádica, tal relación se compone de la siguiente forma:

- a) El titular del derecho,
- b) El destinatario del derecho, y
- c) El objeto del derecho

El último siempre resulta en una acción del destinatario.

A su vez los derechos a algo pueden dividirse entre derechos a acciones negativas y derechos a acciones positivas. Ejemplo del primer tipo sería “tiene derecho a que el Estado no lo mate”. Un ejemplo de derecho a acciones positivas consiste en “tiene frente al Estado el derecho a que éste proteja su vida frente a intervenciones arbitrarias de terceros”²

Los derechos a acciones negativas consisten en:

- 1) Derechos al no impedimento de acciones³,

² ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, trad. Ernesto Garzón Valdez, Madrid, Edt. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 186-188.

³ ACUÑA, Juan Manuel en su obra Justicia Constitucional y políticas públicas sociales, da como ejemplo de ellas: la libertad de movimiento, las manifestaciones de fe, entre otras.

- 2) Derechos a la no afectación de propiedades y situaciones⁴, y
- 3) Derechos a la no eliminación de posiciones jurídicas⁵.

Ahora bien, los derechos a acciones positivas se dividen en dos sub tipos:

- a) Aquellos cuyo objeto consistiría en una acción fáctica, y
- b) Los que tienen por objeto una acción normativa.⁶

Los derechos a acciones positivas de carácter normativo implican el derecho a que el Estado emita actos de imposición de normas, estos derechos pueden ser denominados también derechos a prestaciones en sentido amplio. Alexy conceptualiza a estos derechos como todo derecho a un acto positivo del Estado⁷, la escala de acciones que eventualmente pudieran ser objeto de un derecho de prestación es alta, es decir, desde el dictado de normas de organización y procedimiento hasta prestaciones en dinero y bienes.

Los derechos a acciones positivas en sentido amplio, presentan dos características de relevantes mismas que nos explica Juan Manuel Acuña:

Los derechos a acciones positivas del Estado son complejos, pues se componen de un haz de posiciones jurídicas que implican prestaciones fácticas pero además prestaciones normativas⁸.

Así nos explica Juan Manuel Acuña que cuando empleamos expresiones tales como “X tiene derecho a la salud” estamos utilizando el término en sentido amplio, sin darnos cuenta que un derecho implica un *haz de posiciones jurídicas*, ello es a lo que se refiere cuando conceptualiza a los derechos fundamentales como un todo, Alexy.

Expone Alexy que un derecho en sentido amplio, nos dice poco acerca de diversas posiciones jurídicas que pueden estar implicadas en él, es decir, la generalidad en la que

⁴ Por ejemplo la inviolabilidad del domicilio, como lo manifiesta Juan Manuel Acuña en su obra Justicia constitucional y políticas públicas sociales.

⁵ Ejemplo: que el estado no afecte la posición de un propietario.

⁶ ALEXY, Robert, ob cit. p. 195.

⁷ Idem, p. 427.

⁸ ACUÑA, Juan Manuel, Justicia Constitucional y Políticas Públicas Sociales, México, Edt. Porrúa, 2012, p. 132.

se expresa una norma de derecho, debe ser concretizada y esa concreción es un ejercicio complejo que depende de diversas variables.

Tomando como ejemplo el derecho a la educación, es un derecho amplio, abstracto que debe ser precisado, al cual le corresponden concreciones de distinto nivel de abstracción o amplitud como:

- Derecho de toda persona al disfrute más alto de nivel de educación.
- Derecho al servicio educativo.
- Derecho a un desarrollo armónico dentro de la escuela.
- Derecho al desarrollo del niño.
- Obligación del Estado a reducir la deserción escolar.
- Derecho a un sistema educativo que egrese a jóvenes con las mismas oportunidades para integrarse al mercado laboral.
- Obligación del Estado por velar que su sistema educativo no sea sustituido por el privado.

Alexy, señala que entre una norma y las posiciones jurídicas se pueden dar tres tipos de relaciones que determinarían las diversas concreciones que he descrito a supra líneas, ellas serían:

- a) La relación de precisión,
- b) La relación de medio-fin, y
- c) La de ponderación.⁹

Ante las diversas y complejas posibilidades de concreción de un derecho fundamental como un todo, es claro que las diversas concreciones a las que un derecho fundamental diera lugar, dependerán de la labor interpretativa de los jueces a quienes se les presentan diferentes posibilidades y dificultades en cuanto a la intensidad de su labor, con ello podemos concluir que la labor jurisdiccional revestirá diversos grados de complejidad dependiendo del caso concreto.

⁹ ALEXY, Robert, ob cit. p. 243.

De la clasificación de los derechos propuesta por Alexy, se desprende que los derechos a prestación en sentido amplio comprenden una amplia gama de acciones por parte del Estado. Tal diversidad permite dividirlos en tres sub categorías. Con ello tenemos que los derechos a prestación en sentido amplio pueden consistir en:

1. Derechos de protección,
2. Derechos a organización y procedimiento, y
3. Derechos a prestaciones en sentido estricto.

Los derechos a protección son derechos del titular del derecho fundamental frente al Estado para que este lo proteja de intervenciones de terceros mediante acciones positivas fácticas o normativas que tiene como objeto la delimitación de las esferas de sujetos jurídicos de igual jerarquía así como la imponibilidad y la imposición de esa demarcación. Ejemplos de estos derechos serían la protección por medio de normas de derecho penal, de normas administrativas y la actuación fáctica.

Los derechos de organización y procedimiento o derechos a procedimiento, refieren al derecho que las personas tienen frente al Estado a que éste establezca sistemas de reglas y/o principios para la obtención de un resultado.¹⁰ Normas de este tipo son las normas de derecho contractual o procesal las cuales establecen la forma en la que deben crearse las obligaciones contractuales y como puede pronunciarse un fallo sobre una Litis concreta.

Los derechos a prestación en sentido estricto o derechos sociales fundamentales:

Son derechos del individuo frente al Estado a algo que -si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrare en el mercado una oferta suficiente- podría obtenerlo de particulares. Cuando se habla de derechos sociales fundamentales, por ejemplo, del x| en sentido estricto.¹¹

Las formas en las que estos derechos pueden ser adscritos por disposiciones de derecho fundamental son diversas. Algunos sistemas jurídicos como el alemán, han sido adscritos

¹⁰ ALEXY, Robert, ob. cit., p. 430-457.

¹¹ Idem, p. 482.

interpretativamente. En el mexicano la Constitución establece derechos a prestación en sentido estricto de forma explícita, ejemplo de ello son los artículos 3 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, tenemos que las normas adscriptas de disposiciones iusfundamentales, que suelen ser agrupadas bajo la denominación de derechos sociales fundamentales pueden conferir derechos subjetivos o solo obligar objetivamente al Estado a cumplir determinadas obligaciones, es decir, el Estado solo se obliga a conceder algo, pero no se le sanciona en caso de no efectuarlo.

Las normas que refieren a aquello que se designa como un derecho social fundamental, pueden también ser divididas en *vinculantes o no vinculantes*. Estamos frente a las vinculantes cuando su lesión es constatada por un juez. Serán no vinculantes cuando se trate de enunciados de carácter programático que solo establecen un deber objetivo para el Estado.

Finalmente en función de su estructura de reglas o principios, las normas pueden fundamentar *derechos definitivos o prima facie*.

Considerando esta variedad de posiciones jurídicas que consideran la estructura de los derechos, una variación más es posible, aquella que se puede generar en función del contenido de los derechos de acuerdo a la cual, los operadores jurídicos pueden propugnar por un contenido mínimo y otro máximo.¹²

El modelo planteado por Alexy, es desde el punto de vista estructural, impecable. Sin embargo, los cuestionamientos surgen al enfrentarlos a la articulación jurisdiccional, es decir, al plantear tantas opciones, ¿cuáles serían de ellas son las factibles?, la respuesta es que todo dependerá de la forma en la que las disposiciones constitucionales establezcan los derechos sociales lo cual varía dependiendo del sistema jurídico.

¹² Idem, pp. 484-485.

Asimismo, Alexy nos adelanta que todo dependerá del peso que los intérpretes le asignen a los argumentos en pro y en contra que se han enarbolado en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales.¹³

Juan Manuel Acuña, explica que Alexy, sin expresarlo, nos quiere decir que la inclinación del intérprete influirá junto a la forma que estos derechos sean establecidos en el sistema, en el grado de vinculación y de exigibilidad jurisdiccional que puedan tener.¹⁴

Dice Alexy:

La solución reside en el modelo que tome en cuenta los argumentos en pro y en contra. Este modelo es expresión de la idea rectora formal expresada más arriba, según la cual los derechos fundamentales de la ley fundamental, son posiciones que, desde el punto de vista del derecho constitucional, son tan importantes que su otorgamiento o no otorgamiento no puede quedar librado a la simple mayoría parlamentaria (...). De acuerdo a esta fórmula, la cuestión acerca de cuáles son los derechos fundamentales sociales que el individuo posee definitivamente es una cuestión de ponderación entre principios. Por un lado se encuentra el principio de libertad fáctica. Por el otro, se encuentran los principios formales de competencia de decisión del legislador democráticamente legitimado y el principio de la división de poderes, como así también principios materiales, que, sobre todo, se refieren a la libertad jurídica del otro, pero, también, a otros derechos sociales fundamentales y a bienes colectivos. El modelo no dice cuáles derechos sociales definitivos tiene el individuo, pero sí cuáles puede tener y qué es lo que interesa en la cuestión de su existencia y contenido (...). Habrá que considerar que en su posición de prestación jurídica está definitivamente garantizada iusfundamentalmente si, 1.- la exige muy urgentemente el principio de libertad fáctica y 2.- el principio de división de poderes y el de la democracia al igual que principios materiales opuestos, son afectados en una medida relativamente reducida a través de la garantía iusfundamental de la

¹³ Idem, p. 494.

¹⁴ ACUÑA, Juan Manuel, ob. cit. p. 138.

posición de prestación jurídica y las decisiones del Tribunal Constitucional.¹⁵

Alexy, asume que su modelo presenta críticas, como la justiciabilidad deficiente de los derechos sociales fundamentales, que se fundaría en que en ocasiones, el marco de ciertos sistemas jurídicos y en función del peso que se le otorgue a las razones a favor y en contra de los derechos, ellos no presentarían opciones de justiciabilidad uniforme y constante que nos permitan pensar que son derechos fuertes. Sin embargo, Alexy, nos da una solución y es el modelo de ponderación y que la clave es la teoría de los principios, en la cual la optimización o la medida de lo posible no es sinónimo de desprotección o de protección deficiente, sino una consecuencia natural consistente en la resolución de conflictos entre derechos o entre estos y otros bienes colectivos.

1.2 Su circunstancia en México.

La tradición jurídica mexicana ha contribuido a hacer obsoletos muchos de los preceptos constitucionales que consagran derechos sociales, por lo que un cambio de esa perspectiva contribuiría a implementar mejores y efectivas políticas de justicia social.

Como es notorio la suerte de los derechos sociales en nuestro país ha sido desafortunada, como se demuestra con nuestra historia constitucional, José Ramón Cossío, en un estudio reciente precisa que la doctrina sostuvo una concepción de la Constitución ligada a los postulados de la Revolución y sus conquistas, respecto al contenido social como manifestaciones de tales presupuestos, consideró a los derechos sociales un mero programa que debía realizar el Estado, llegando a sostener que tales normas no eran estrictamente jurídicas, sino solo fruto de la Revolución.¹⁶

En la Constitución de 1917, la mayoría de las conquistas sociales que se introdujeron en el texto, no consistieron en la imposición de deberes a los órganos del Estado (excepto la educación gratuita), sino fundamentalmente en la imposición de

¹⁵ ALEXY, Robert, ob. cit., pp. 494-495.

¹⁶ COSSÍO Díaz, José Ramón, Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución. Ochenta años de vida constitucional en México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/14.pdf>, 25 de junio de 2015.

limitaciones a las conductas de los particulares tanto en materia agraria como laboral. El modelo de Estado social no imponía la obligación de conferir prestaciones materiales de carácter directo en favor de quienes menos tenían, sino que establecía limitaciones a una serie de sujetos (Iglesia, latifundistas, patrones), con el fin de lograr que éstos respetaran algunas condiciones mínimas de otros sujetos más débiles (niños, jornaleros, trabajadores). Con ello Cossío llega a la conclusión de que por derechos sociales se entendieron aquellas normas constitucionales que fueron resultado de los postulados de la Revolución; que le confirieron atribuciones al Estado para imponer obligaciones a cierto tipo de particulares, y no impusieron obligaciones directas de carácter patrimonial al Estado.¹⁷

Esa caracterización de los derechos sociales fue sostenida por los dogmáticos del derecho constitucional, quienes además mantuvieron que la función del Estado debía limitarse al establecimiento de normas jurídicas y de órganos que protegieran a los más débiles de los fuertes, y que tales derechos no podían ser defendidos mediante el juicio de amparo en los tribunales. De ese modo, la presentación de los derechos sociales fundamentales fue meramente ideológica, carente de normatividad.

A partir de 1970 comenzaron a realizarse diversas reformas en las siguientes materias:

Artículo 4°

- Protección de la familia y de los menores,
- Derecho a la salud,
- Derecho a una vivienda digna, y
- Derechos indígenas

Artículo 6°

- Derecho a la información

Artículo 27

¹⁷ Idem, p. 309.

- Estableció la obligación del Estado de promover el desarrollo rural integral

Artículo 28

- Consagró la protección del consumidor

Artículo 123

- Introdujo el derecho de los trabajadores a recibir vivienda,
- Capacitación
- Adiestramiento (todas a cargo del patrón).

A partir de ese momento el Estado, incluyó el otorgamiento de prestaciones a la población como la salud, vivienda, educación entre otras.

Sin embargo, y como es notorio, tales reformas constitucionales y políticas públicas implementadas, no sirvieron para solucionar los problemas del país, tal y como lo muestran los indicadores del bienestar social, el nivel de vida de los mexicanos ha venido descendiendo, así como las partidas presupuestales asignadas a esos rubros.

1.3 La CNDH y el primer estudio cuantitativo de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México

En el año 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicó el estudio denominado *Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México, un índice de cobertura por entidad federativa*, en el cual construyó y aplicó el Índice Estatal de Cobertura de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, siendo el primer resultado cuantitativo de la investigación aplicada que sobre este tema inició la Dirección General de Planeación y Análisis en 2007, el objetivo fue ofrecer un panorama concreto del estado que guardaban los derechos fundamentales en México a través de un trabajo interdisciplinario, cuya información condensó la metodología de elaboración del Índice, como los resultados derivados de la investigación realizada durante 2008, misma que se basó en información de 2005 y subsecuente.

La información se conformó de diversas fuentes, a saber:

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI);

- Consejo Nacional de Población (Conapo);
- Secretaría de Salud (SS);
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS);
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS);
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), y
- Banco de México (Banxico).

Las variables que utilizaron en tal estudio son las siguientes:

CUADRO 1 (C.1) Variables utilizadas para cada tipo de derecho

| Número consecutivo | Número de identificación | Nombre | Áreas y definición | |
|--------------------|--------------------------|--------|--------------------|---|
| CULTURA | 1 | 2 | Museos | Número de museos por cada 100,000 habitantes del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 2 | 4 | Radiodifusoras | Número de radiodifusoras por cada 100,000 habitantes del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 3 | 63 | Bibliotecas | Número de bibliotecas registradas en la Red Nacional de Bibliotecas por cada 100,000 habitantes del estado (no incluye bibliotecas de la SEP ni universitarias). Fuente: Elaboración propia con datos del Conaculta, febrero, 2008. |
| | 4 | 64 | Librerías | Número de librerías por cada 100,000 habitantes del estado registradas en la Red Nacional de Bibliotecas. Fuente: |

| | | | | |
|------------|----|----|--|--|
| | | | | Elaboración propia con datos del Conaculta, febrero, 2008. |
| | 5 | 68 | Fondos culturales | Número de proyectos beneficiados con recursos federales, estatales y municipales. Fuente: Elaboración propia con datos del Conaculta, febrero, 2008. |
| TECNOLOGÍA | 6 | 5 | Establecimientos certificados con ISO 9001 y 14001 | Número de establecimientos certificados con ISO 9001 y 14001 por cada 100,000 habitantes del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INE - GI, 2005. |
| | 7 | 6 | Viviendas con computadoras | Número de viviendas habitadas particulares que cuentan con computadora con respecto al total de viviendas del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| EDUCACIÓN | 8 | 8 | Población alfabeta | Población de 15 años y más que sabe leer y escribir con respecto al total de la población estatal de 15 años y más. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 9 | 9 | Población con instrucción media superior | Población de 15 años y más, con instrucción media superior con respecto al total de la población estatal de 15 años y más. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 10 | 10 | Escolaridad Promedio | Escolaridad promedio de la población estatal de 15 años y más. Fuente: INEGI, 2005. |
| | 11 | 11 | Población con instrucción secundaria | Población de 15 años y más, con instrucción secundaria con respecto al total de la población estatal de 15 años y más. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |

| | | | | |
|---------|----|----|--|---|
| | 12 | 12 | Índice de educación | Índice de educación. Unidades: valores entre 0 y 1. Fuente: PNUD, 2004. |
| SALUD | 13 | 13 | Tasa de sobrevivencia infantil | Tasa de sobrevivencia infantil por cada 1,000 nacimientos esperados. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud, 2004. |
| | 14 | 14 | Índice de salud | Índice de salud. Unidades: valores entre 0 y 1. Fuente: PNUD, 2004. |
| | 15 | 17 | Médicos en contacto directo | Número de médicos en contacto directo con el paciente por cada 100,000 habitantes del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INE GI, 2005. |
| | 16 | 19 | Odontólogos | Número de odontólogos por cada 100,000 habitantes del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INE GI, 2005. |
| | 17 | 20 | Enfermeras | Número de enfermeras por cada 100,000 habitantes del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| TRABAJO | 18 | 24 | Población con 5 o más salarios mínimos | Proporción de la población estatal ocupada que recibe ingresos de 5 o más salarios mínimos con respecto a la población estatal total. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 19 | 25 | Ingreso promedio | Ingreso promedio por hora trabajada de la población ocupada del estado. Fuente: INEGI, 2005. |
| | 20 | 26 | Creación de empleos formales | Diferencia entre el número de trabajadores asegurados permanentes en 2005 y 2004 como proporción de la población estatal entre 20 y 65 años. Fuente: Elaboración propia con datos de la STPS, 2005. |

| | | | | |
|----------------|----|----|--|--|
| MEDIO AMBIENTE | 21 | 28 | Índice de motorización | Número de vehículos de motor registrados en la entidad (en circulación) por cada 1,000 habitantes del estado. Fuente: INEGI, 2002. |
| | 22 | 29 | Recolección de desechos sólidos | Residuos sólidos recolectados respecto del total de residuos sólidos generados en el estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 23 | 31 | Superficie reforestada | Hectáreas reforestadas por cada 100,000 habitantes del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2004. |
| NIVEL DE VIDA | 24 | 33 | PIB per cápita | PIB per cápita estatal estimado a precios corrientes. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 25 | 37 | Viviendas con agua entubada, drenaje y energía eléctrica | Proporción de viviendas que cuentan con agua entubada, drenaje y energía eléctrica con respecto al total de viviendas particulares habitadas del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 26 | 38 | Viviendas equipadas | Proporción de viviendas que cuentan con computadora, lavadora, refrigerador y televisión con respecto al total de viviendas particulares habitadas del estado. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 27 | 39 | Tasa de migración neta internacional | Tasa que muestra el efecto neto de la inmigración y de la emigración con respecto a otros países sobre la población del estado. Fuente: Conapo, 2004. |
| | 28 | 40 | Migración neta interestatal | Tasa que muestra el efecto neto de la inmigración y de la emigración a otros estados sobre la población de cada estado. Fuente: Conapo, 2005. |

| | | | | |
|------------------|----|----|--------------------------------------|--|
| | 29 | 41 | Índice de ingreso | Índice de ingreso. Unidades: valores entre 0 y 1. Fuente: PNUD, 2004. |
| | 30 | 42 | Recepción de remesas internacionales | Remesas recibidas anualmente con respecto al PIB estatal estimado a precios corrientes. Fuente: Elaboración propia con datos del Banxico, 2005. |
| | 31 | 43 | Índice de marginación | Índice de marginación. Unidades: valores entre -1.53 y 2.25. Fuente: Conapo, 2005. |
| | 32 | 54 | Viviendas con servicio de gas | Proporción de viviendas con servicio de gas respecto al total de viviendas particulares habitadas en la entidad. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2000. |
| SEGURIDAD SOCIAL | 33 | 44 | Derechohabientes | Proporción de población derechohabiente con respecto a la población estatal total. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2005. |
| | 34 | 45 | Guarderías | Número de guarderías del IMSS por cada 100,000 mujeres de la entidad. Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, 2006. |
| | 35 | 51 | Pensiones directas | Número de personas que cuentan con pensión directa (vejez, invalidez, cesantía e incapacidad permanente) por cada 100,000 habitantes de la entidad. Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, 2005. |
| | 36 | 52 | Pensiones indirectas | Número de personas que cuentan con pensión indirecta (viudez, orfandad y ascendencia) por cada 100,000 habitantes de la entidad. Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, 2005. ¹⁸ |

¹⁸ RON Delgado, Francisco E., Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México. Un índice de cobertura por entidad federativa, 2ª ed., México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009, pp. 23-26.

1.4 Las Entidades Federativas y el grado de cobertura de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

Los resultados en 2009, por entidad federativa respecto del grado de cobertura de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, en cada una de las 32 entidades fueron los siguientes:

CUADRO 2 (C.2) Índice de cobertura estatal de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

| Entidad | Valor del índice | Rangos |
|---------------------|------------------|------------|
| Distrito Federal | 100 | MUY ALTO |
| Nuevo León | 82.2 | |
| Baja California Sur | 78.8 | ALTO |
| Coahuila | 73.5 | |
| Baja California | 72.0 | |
| Aguascalientes | 69.8 | MEDIO ALTO |
| Sonora | 69.1 | |
| Colima | 66.3 | |
| Chihuahua | 64.0 | |
| Tamaulipas | 62.5 | |
| Quintana Roo | 59.5 | |
| Jalisco | 55.0 | MEDIO |
| Querétaro | 54.1 | |
| Sinaloa | 53.7 | |
| Campeche | 50.5 | |
| Morelos | 48.6 | |
| Estado de México | 47.5 | |
| Durango | 45.0 | |
| Nayarit | 45.0 | |

| | | |
|-----------------|------|------------------------|
| Yucatán | 42.8 | |
| Tlaxcala | 42.1 | |
| San Luis Potosí | 38.8 | |
| Tabasco | 37.3 | |
| Guanajuato | 35.6 | |
| Zacatecas | 34.4 | |
| Hidalgo | 27.4 | |
| Puebla | 26.4 | |
| Veracruz | 25.1 | |
| Michoacán | 23.2 | |
| Guerrero | 7.2 | Muy Bajo ¹⁹ |
| Oaxaca | 2.6 | |
| Chiapas | 0.0 | |

En los años 2005 a 2008, según la estadística establecida por la CNDH, resultó evidente que el grado de cobertura de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales fue significativamente desigual entre las entidades federativas, siendo el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California los que alcanzaron los valores más altos, caso contrario el de Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Resulta evidente que la mayor parte de la población no cuenta con un acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo cual evidencia las desigualdades en las condiciones de vida digna.

¹⁹ Idem, p. 34.

CAPÍTULO 2. La educación en México

2.1 Evaluación del derecho a la educación por el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), emitió el informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014, en el cual incorpora información de las 1,504 evaluaciones a programas, acciones y políticas de desarrollo social realizadas entre 2007 y junio de 2014, en lo relativo específicamente al derecho a la educación, dio cuenta de la problemática que enfrenta, presentando los siguientes datos:

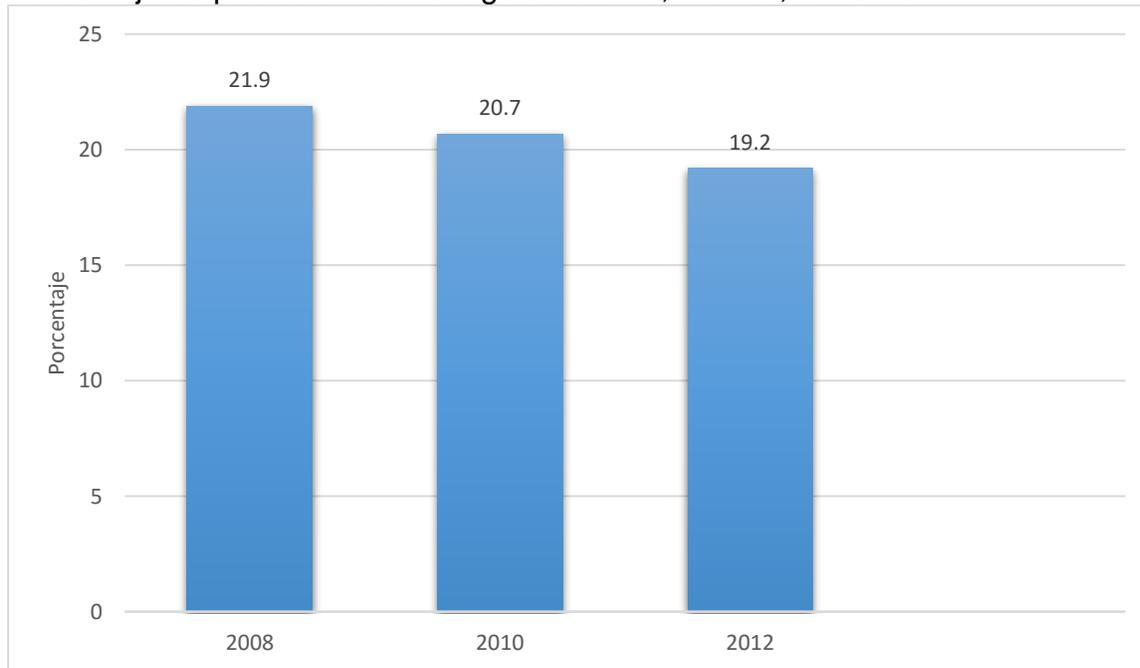
En 2012, 19.2 por ciento de los mexicanos presentaron rezago educativo²⁰ (22.6 millones de personas) (ver gráfica 3). De éstos, 2.6 millones eran niños entre tres y quince años que no asistieron a la escuela. De los mayores de quince años, 14.5 millones de personas nacidas hasta 1981 no terminaron la primaria y 5.5 millones nacidas a partir de 1982 no concluyeron la secundaria, lo cual indica que la cobertura de los servicios de educación básica para los grupos poblacionales con rangos de edad más elevados era mucho menor que para las actuales, y estas brechas difícilmente se pueden subsanar por medio de educación formal para la población adulta. Tanto en 2008 como en 2010 y 2012, Chiapas fue la entidad federativa con mayor porcentaje de personas con rezago educativo.²¹

Por lo anterior en la primera gráfica muestran:

²⁰ De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, se considera rezago educativo cuando: a) tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; b) nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); y c) nació a partir de 1982 y no cuenta con nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

²¹ CÁRDENAS Elizalde, María del Rosario, y otros, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014, México, D.F., CONEVAL, 2015, p. 23.

Porcentaje de población con rezago educativo, México, 2008-2012.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL, con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

En el periodo 1992-2012 (ver cuadro 3), en todos los grupos etarios se registraron incrementos en la asistencia escolar. En los niños entre seis y once años, aumentó 5.0 puntos porcentuales, mientras en 20 por ciento de la población con menor ingreso en el mismo rango de edad se elevó 10.4 puntos. El grupo etario de quince a diecisiete creció de 51 a 69.7 por ciento a nivel nacional. Actualmente, en el país más de 90 por ciento de los niños y niñas de entre seis y catorce años asisten a la escuela. Sin embargo, la asistencia escolar de las personas entre dieciocho y veinticinco años sigue siendo la que registra menor porcentaje, a pesar del incremento de ocho puntos porcentuales en el periodo referido; esto se agudiza en el caso de la población con ingresos inferiores, que

apenas subió 4.4 puntos porcentuales y alcanzó 10 por ciento en 2012.²²

CUADRO 3 (C.3) Indicadores de desarrollo en educación en la población nacional y el 20 por ciento con menor ingreso, *México, 1992 – 2012

| DIMENSIONES | 1992 | | 2000 | | 2006 | | 2008 | | 2010 | | 2012 | |
|--|-----------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------------|----------|
| | 20% con menor ingreso | Nacional |
| Educación | | | | | | | | | | | | |
| Asistencia escolar por grupos de edad (%) [porcentaje de niños en cada rango de edad que asiste a la escuela] | | | | | | | | | | | | |
| Niños entre 3 y 5 años | 40.7 | 62.9 | 69.5 | 85.2 | 85.4 | 93.6 | 64 | 69.6 | 65.8 | 71.8 | 67.8 | 74 |
| Niños entre 6 y 11 años | 88.3 | 93.9 | 93.3 | 96.6 | 95.8 | 97.9 | 96.9 | 98.2 | 96.2 | 98.3 | 98.7 | 98.9 |
| Niños entre 12 y 14 años | 69.2 | 82.4 | 82.3 | 88.9 | 87.9 | 92.4 | 86.1 | 91.5 | 85.2 | 91.5 | 85.8 | 91.9 |
| Niños entre 15 y 17 años | 28.3 | 51.0 | 35.5 | 58.4 | 51.5 | 65.8 | 50.9 | 65.0 | 48.1 | 66.3 | 54.5 | 69.7 |
| Personas entre 18 y 25 años | 5.6 | 20.1 | 9.0 | 25.0 | 7.8 | 25.5 | 10.4 | 25.8 | 10.7 | 27.5 | 10.0 | 28.1 |

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2006, 2008, 2010 y 2012.

*El 20 por ciento con menor ingreso corresponde al primer quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.²³

Resulta evidente la situación de la educación superior en nuestro país, es decir, la falta de acceso a ella, siendo que se trata de un derecho humano. Asimismo, en el capítulo posterior mostraré como, a pesar de que la educación básica tiene gran cobertura, ello no significa que se esté otorgando una educación mediante la cual el niño desarrolle todas sus capacidades lo cual se refleja en los resultados de evaluaciones internacionales.

²² Idem, p. 24.

²³ Ibídem.

2.2 El informe anual 2014 de la UNICEF, la infancia en México

En nuestro país hay 40 millones de niños, niñas y adolescentes, la UNICEF aporta los siguientes indicadores relacionados con el desarrollo de los menores:

CUADRO 4 (C.4.) INDICADORES INFANCIA

| | | | |
|-----------|---|---|--|
| POBREZA | Más de la mitad de los 40 millones de niños viven en pobreza. 53.3% de los niños en México están en situación de pobreza. | Alrededor de 4.7 millones se encuentran en pobreza extrema. | El mayor porcentaje de niños en pobreza extrema se encuentran en las comunidades indígenas. |
| NUTRICIÓN | 1.5 millones de niños menores de 5 años presenta desnutrición crónica. | 1 de cada 3 niños en zonas rurales padece desnutrición. | En los niños indígenas esa prevalencia es más del doble que en los niños no indígenas. |
| SALUD | La tasa de mortalidad en niños menores de 5 años sigue siendo alta en estados como Guerrero, Chiapas, Puebla y Oaxaca. | 27.5% de los niños menores de un año carecen de acceso a los servicios de salud. | |
| VIOLENCIA | 7 de cada 10 jóvenes en el país viven violencia en su relación de noviazgo. | Entre 55% y 62% de los adolescentes en secundaria señalan haber sufrido alguna forma de maltrato en algún momento de su vida. | |
| EDUCACIÓN | La matriculación en las escuelas primarias es casi del 100%. | Sin embargo, todavía hay 6.1 millones de niños entre 3 y 17 años que no asisten a la escuela. | 69.3% de los adolescentes indígenas asisten a la secundaria, frente a 83.9% de los no indígenas. ²⁴ |

El mismo informe precisa que nuestro país ha tenido avances en lo relativo a protección de los derechos de la infancia y acceso a la justicia, por lo que se lanzó una herramienta de formación y capacitación dirigido a los funcionarios del sistema de procuración e impartición de justicia.

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación lanzó un micro sitio sobre los derechos de la infancia y adolescencia²⁵, dirigido a operadores jurídicos y públicos

²⁴ CROWLEY, Isabel, Informe anual 2014. México, D.F., UNICEF, 2015, p. 4.

²⁵ Disponible en <http://www.derechosinfancia.scjn.gob.mx/>

especializados, así como como a niños, niñas, adolescentes, madres, padres, educadores y público en general. Este sitio contiene el primer buscador jurídico especializado en infancia así como diversas fuentes de información y actividades destinadas a la promoción de los derechos de niñas niños y adolescentes.

El Consejo de la Judicatura Federal ha participado en esta defensa a través la impartición de un curso especializado sobre justicia para adolescentes, el cual fue dirigido a más de 600 operadores de justicia a nivel federal.

Respecto al poder legislativo, este en coordinación con la Presidencia de la República y el DIF, contribuyeron con la aprobación de la reforma constitucional que reconoce el derecho de los niños a ser registrados después del nacimiento y a obtener de forma gratuita su acta de nacimiento.

Otro de los grandes sucesos, así mencionado por la UNICEF, fue la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por lo que coloca a la niñez y adolescencia como una prioridad para México, en ella se reconoce básicamente lo siguiente:

- A los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos,
- Se les garantiza su pleno ejercicio de los derechos,
- La creación y regulación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos el cual es presidido por el Presidente de la República,
- La coordinación del trabajo entre gobiernos, instituciones, legisladores, poder judicial y sociedad civil, y
- Se impulsa la participación del sector privado.²⁶

La UNICEF, específicamente en el rubro de la educación, considera que todos los niños deben acceder a una educación de calidad, por lo que recomendó:

- Atención y cuidado en los primeros años de vida, es decir, al garantizar una salud favorable se determina su supervivencia, crecimiento, desarrollo y capacidad de aprendizaje durante el resto de su vida,

²⁶ CROWLEY, Isabel, ob. cit., p. 9.

- Desarrollo infantil temprano, relativo al desarrollo físico, cognitivo, lingüístico y socio- emocional de los niños de 0 a 8 años.
- Cartilla Nacional de Vacunación la cual monitorea el desarrollo de los niños, con la finalidad de detectar de forma oportuna alteraciones en su desarrollo para obtener la atención adecuada,
- Inclusión escolar indígena, en colaboración con la SEP.

Sin embargo como se podrá observar no se observó la baja calidad de la educación, la cual evidentemente no desarrolla las habilidades de los niños, en relación a la violencia que se vive en las escuelas tampoco se hizo una observación directa.

2.3 Evaluaciones internacionales, la prueba PISA

Los resultados de la prueba PISA (Programme for International Student Assessment - Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes-), reflejan claramente la situación de la educación en México. La prueba PISA, es un estudio coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dirigido a estudiantes de 15 años con el propósito de valorar en qué medida son capaces de utilizar sus conocimientos y habilidades adquiridos en la escuela para enfrentar los retos de la vida real. Se enfoca en la evaluación de tres áreas consideradas fundamentales: Ciencias, Lectura y Matemáticas.

Las características principales de PISA 2012 fueron:

Contenido:

- Se centró en matemáticas, con lectura, ciencia y solución de problemas como áreas menores de evaluación. Por primera vez, PISA 2012 incluyó una evaluación sobre las competencias financieras de los jóvenes, que fue opcional para los países.²⁷

²⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, Programa para la evaluación internacional de los alumnos (PISA) PISA 2012 – resultados, 2013, http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Mexico%20Country%20Note_SPANISH_final%20GR1_EGcomments_02_12_2013%20final.pdf, Junio de 2015.

Alumnos:

- En cada país se utilizan muestras representativas de entre 4 500 y 10 000 alumnos. Algunos países solicitan sobre muestras para explorar las diferencias regionales. Tal fue el caso de México, que en PISA 2012 condujo una evaluación con 33 806 estudiantes.
- En total, cerca de 510 000 alumnos participaron en la evaluación en 2012, representando a cerca de 28 millones de jóvenes de 15 años en escuelas en los 65 países y economías que participaron.²⁸

Evaluación:

- Los exámenes usados en la evaluación no requieren otra cosa que papel y lápiz y cada estudiante cuenta con dos horas para responderlo. En algunos países, 40 minutos adicionales de evaluación fueron destinados a una evaluación de matemáticas, lectura y solución de problemas en computadora.
- Cada examen es una combinación de preguntas de opción múltiple y preguntas que requieren que los estudiantes elaboren sus propias respuestas. Las preguntas se organizan en grupos que siguen a un breve texto que presenta una situación real. En total se cubren cerca de 390 minutos de evaluación, con distintos estudiantes respondiendo distintas combinaciones de preguntas.
- Además del examen propiamente dicho, los estudiantes deben responder un cuestionario en el que se les hacen preguntas sobre sí mismos, sobre sus hogares y sus experiencias de aprendizaje. Este cuestionario demora 30 minutos en ser completado. Los directores de cada escuela también responden un cuestionario de 30 minutos sobre las características de la escuela y el ambiente de aprendizaje. En algunos países y economías, cuestionarios optativos fueron distribuidos a padres, a quienes se les preguntó sobre sus percepciones de la escuela de su hijo/a, su participación en ella, el apoyo para el aprendizaje que hay en el hogar y las expectativas que tiene para su hijo/a en el futuro, particularmente en lo

²⁸ *Ibíd.*

relacionado con las matemáticas. Los países participantes podían también escoger dos cuestionarios optativos adicionales: uno que le pregunta a los estudiantes sobre su familiaridad con y el uso de tecnologías de la información y la comunicación y el segundo preguntaba a los alumnos sobre su pasado educacional, incluyendo interrupciones a su escolaridad y cómo están preparando su futuro fuera de la escuela.²⁹

En nuestro país es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a través de la Dirección de Evaluaciones Internacionales de Resultados Educativos (DEIRE), es el responsable de coordinar la administración de PISA en el país.

El informe PISA para México, muestra es lo que se describe a infra líneas:

Los resultados PISA 2012 fueron comparados con el estudio de PISA 2003, debido a que ese año el enfoque también se concentró en matemáticas.

Resultados claves:

- Entre PISA 2003 y PISA 2012, México aumentó su matrícula de jóvenes de 15 años en educación formal (del 58% a poco menos del 70%). El rendimiento de estos alumnos en matemáticas también mejoró (de 385 puntos en 2003 a 413 puntos en 2012).
- El aumento de 28 puntos en matemáticas entre PISA 2003 y PISA 2012 fue uno de los más importantes entre los países de la OCDE. Sin embargo, en PISA 2012, el 55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas.
- En matemáticas, el promedio de México de 413 puntos lo ubica por debajo de Portugal, España y Chile, a un nivel similar al de Uruguay y Costa Rica, y por encima de Brasil, Argentina, Colombia y Perú.
- En PISA 2003 existía una diferencia de 60 puntos entre alumnos en ventaja y desventaja social; en PISA 2012, esta diferencia bajó a 38 puntos. Asimismo, la

²⁹ Ibídem.

variación derivada de factores socio-económicos disminuyó del 17% en 2003 al 10% para 2012.

- En México, la diferencia en el índice de calidad de los recursos educativos entre escuelas es la más alta de toda la OCDE y la tercera más alta de todos los participantes en PISA (detrás de Perú y Costa Rica), reflejando altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educativos en el país.³⁰

PISA evalúa el rendimiento en matemáticas, lectura y ciencia de los jóvenes de 15 años que están matriculados en la escuela en al menos 1ero de secundaria.

- En 32 de los 34 países de la OCDE, más del 90% de los jóvenes de 15 años están escolarizados; en México este índice de cobertura corresponde a menos del 70%
- Si bien la cobertura escolar en México ha aumentado, pasando de 58% en 2003 a 70% en 2012, ésta sigue siendo la tercera cobertura más baja de todos los países que participaron en PISA 2012 (Sólo Albania y Vietnam tienen coberturas más bajas que México).³¹

Mejorar la cobertura escolar debe seguir siendo una prioridad de las políticas educativas y sociales. Las reformas dirigidas a fortalecer la cobertura, incluida la introducción de un Sistema Nacional de Bachillerato (2009) y de la obligatoriedad de educación secundaria superior en México (2012) para lograr la cobertura universal en 2022, pueden dar respuesta a largo plazo a esta prioridad necesaria.

De acuerdo con los resultados de PISA 2012, el panorama en matemáticas de los jóvenes mexicanos de quince años y escolarizados es el siguiente:

- 55% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencias básico (nivel 2) en matemáticas (promedio OCDE: 23%).
- Menos del 1% de los alumnos mexicanos de 15 años logra alcanzar los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) en matemáticas (promedio OCDE: 13%).

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

- El alumno promedio en México obtiene 413 puntos en matemáticas. El puntaje promedio en la OCDE es de 494, una diferencia con México que equivale a casi dos años de escolaridad.
- Este puntaje promedio sitúa a México por debajo del desempeño promedio de Portugal (487 puntos), España (484), Chile (423); a un nivel similar al de Uruguay y Costa Rica y por encima del rendimiento de Brasil (391), Argentina (388), Colombia (376) y Perú (368).
- Los alumnos mexicanos de más alto rendimiento obtienen el mismo puntaje que un alumno promedio en Japón (539 puntos).³²

En lectura, el panorama es similar:

- 41% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencias básico (nivel 2) (promedio OCDE: 18%).
- Menos del 0.5% los alumnos mexicanos de 15 años logra alcanzar los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) (promedio OCDE: 8%).
- El alumno promedio en México obtiene 424 puntos. El puntaje promedio en la OCDE es de 496, una diferencia con México que equivale poco menos de dos años de escolaridad.³³

Y en ciencias, también:

- 47% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencias básico (nivel 2) en ciencias (promedio OCDE: 18%).
- Menos del 0.5% de los alumnos mexicanos de 15 años alcanza los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) en ciencias (promedio OCDE: 8%).
- El alumno promedio en México obtiene 415 puntos en ciencia. El puntaje promedio en la OCDE es de 501, una diferencia con México que equivale poco menos de dos años de escolaridad.³⁴

³² *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

México ha aumentado su rendimiento promedio en matemáticas y lectura, demostrando que es posible avanzar. Sin embargo, la magnitud del desafío sigue siendo enorme.

- En matemáticas, el puntaje promedio mejoró desde 385 puntos en 2003 a 413 puntos en 2012. Este aumento constituye la tercera mejora más importante en la OCDE.
- Esta mejora significó una disminución importante de los alumnos que no cumplen con los niveles más básicos de desempeño: desde el 66% en 2003 al 55% en 2012.
- Tanto los alumnos de buen desempeño como los de más bajo desempeño muestran mejoras en su rendimiento, aunque éstas son más fuertes entre alumnos de más bajo desempeño. Si el percentil 10 en matemáticas estaba en 276 puntos en 2003, éste mejoró a 320 puntos en 2012; si el percentil 90 estaba en 497 puntos en 2003, éste mejoró a 520 puntos en 2012.
- De mantenerse las tasas de mejora actuales, a México le tomará más de 25 años para alcanzar los niveles promedio actuales de la OCDE en matemáticas y más de 65 años en lectura.³⁵

Al hacer comparaciones de género, los hombres obtienen, en promedio, puntajes más altos en matemáticas que las mujeres (30 puntos de diferencia), mientras que las mujeres obtienen, en promedio, puntajes más altos en lectura que los hombres (24 puntos de diferencia). Estas brechas de género no se han alterado desde 2003. La experiencia con otros países demuestra que estas brechas pueden cerrarse.³⁶

El gran desafío de México es acelerar significativamente los ritmos de mejoramiento experimentados en los resultados educativos, ya que aún no son suficientes para acercarlo al promedio OCDE. El esfuerzo debe concentrarse en aumentar el número de alumnos que alcanzan los niveles básicos de competencias, así como en promover la excelencia y lograr que más alumnos logren los niveles más altos. Estos objetivos no se

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

contraponen, como lo demuestran las experiencias de Italia y la Federación Rusa (con niveles de rendimiento promedio por debajo del promedio OCDE).

El compromiso que tienen los alumnos con la escuela, la creencia de que pueden rendir al más alto nivel y la habilidad y motivación para poner el esfuerzo y cumplir las metas son herramientas esenciales para el éxito educativo y para aprovechar las oportunidades de la vida en el sentido más amplio de la palabra. Un sistema educativo exitoso es uno que comprende que el éxito de los alumnos va mucho más allá de obtener buenos resultados en pruebas de matemáticas, ciencia o lectura.

Un primer nivel de compromiso con la escuela es estar presente. Llegar tarde o faltar sin autorización refleja un bajo compromiso con la escuela, lo que implica que los alumnos pierdan oportunidades de aprendizaje y de que se interrumpan las clases, dañando el clima disciplinario que permite el aprendizaje de todos los alumnos.

- En México, el 40% de los alumnos de 15 años declara haber llegado tarde a la escuela al menos una vez en las dos semanas antes de dar la prueba PISA y el 22% señala haber faltado a alguna clase o el día completo sin autorización. Estos porcentajes están por arriba del promedio OCDE (35% y 18%, respectivamente).
- Los alumnos que reportan haber llegado tarde a clases obtienen al menos 10 puntos menos en matemáticas que aquellos que reportan no haber llegado tarde.³⁷

Los alumnos que sienten ansiedad hacia las matemáticas tienden a evitarlas, privándose así de la posibilidad de emprender carreras profesionales relacionadas con esta materia. Los altos niveles de ansiedad en torno a las matemáticas tienen consecuencias negativas en el corto plazo, en términos de menor rendimiento en matemáticas, pero también en el largo plazo, en términos de potencial escasez de profesionales en áreas relacionadas con esta materia.

- En México, el nivel de ansiedad hacia las matemáticas es alta. Más de 75% de los alumnos mexicanos declara estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación

³⁷ *Ibíd.*

“frecuentemente me preocupa que tendré dificultades en clases de matemáticas” y casi la mitad de los alumnos sienten ansiedad al intentar resolver problemas de matemáticas. En efecto, el índice de ansiedad hacia las matemáticas es, en México, el más alto de entre todos los países de la OCDE.

- En México, como prácticamente en toda la OCDE, al comparar un hombre con una mujer con el mismo rendimiento en matemáticas, la mujer muestra más ansiedad hacia las matemáticas y tiene menos confianza en sus habilidades matemáticas.³⁸

Los alumnos que asisten a escuelas con malas relaciones entre profesores y alumnos y con mal clima disciplinario tienden a mostrar menores niveles de compromiso con la escuela. Los alumnos en estos establecimientos tienen más probabilidades de llegar tarde, faltar sin autorización y tener actitudes negativas hacia la escuela. Establecer una comunidad escolar sólida puede ayudar a mejorar los niveles de compromiso de los alumnos con la escuela y el aprendizaje. Profesores y directivos deben ser capaces de identificar aquellos alumnos que muestran un compromiso débil, apoyándolos individualmente antes que esa falta de compromiso se consolide.

Entre los países que gastan menos de USD 50 000 en educar a cada alumno (de 6 a sus 15 años) hay una relación positiva entre el nivel de gasto en educación y el rendimiento en matemáticas promedio del país. Sin embargo, existen importantes niveles de variación en el rendimiento promedio, incluso entre países con un nivel de gasto similar.

- México invierte USD 23 913 en educar a cada alumno (en los nueve grados escolares para niños de 6 a 15 años), cifra que se encuentra por debajo del gasto de Chile (USD 32 250) y levemente por arriba del de Colombia (USD 20 362) y Uruguay (USD 19 068).
- El nivel de gasto en educación de México es levemente superior al de Turquía (USD 19 821), pero el rendimiento promedio de Turquía supera al de México por 34 puntos en matemáticas, o el equivalente a nueve meses de escolaridad.

³⁸ *Ibidem.*

- Entre los 26 países con los que se cuentan datos comparables, solamente tres no aumentaron el nivel de gasto en educación por alumno: México, Italia e Islandia.³⁹

Asegurar un adecuado nivel de recursos a nivel nacional también exige distribuirlos de manera equitativa. Países que tienen una distribución más equitativa de recursos educativos tienden a tener rendimientos más altos en matemáticas.

- En México la diferencia en el índice de calidad de los recursos educativos entre escuelas socio-económicamente aventajadas y en desventaja social es la más alta de toda la OCDE y la tercera más alta de todos los participantes en PISA (detrás de Perú y Costa Rica), reflejando altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educacionales en México.⁴⁰

La participación en educación pre-escolar de calidad es fundamental para promover la equidad y asegurar una óptima inserción a la escuela primaria.

- Si bien en México se considera obligatoria la educación pre-escolar, el 10% de los jóvenes de 15 años evaluados por PISA 2012 no obtuvo educación pre-escolar y 19% de ellos sólo lo hicieron por un año o menos.
- Comparado con PISA 2003, se observa un aumento de 6 puntos porcentuales en el porcentaje de jóvenes de 15 años que estuvieron en educación pre-escolar por al menos un año.
- Los jóvenes que no recibieron educación pre-escolar son alumnos con un origen familiar de bajo nivel socio-económico. Es decir, el grupo de alumnos que más necesita y más puede beneficiarse de la educación pre-escolar.⁴¹

Los resultados de PISA muestran que los sistemas educativos exitosos tienden a otorgarle mayores niveles de autonomía curricular a sus escuelas. Esta autonomía suele venir acompañada de incentivos para que los establecimientos mejoren su gestión educativa. En Corea, Holanda, Hong Kong-China y Japón, por ejemplo, las escuelas

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.*

tienen mayores niveles de responsabilidad para establecer las políticas de admisión, disciplina y evaluación, así como escoger qué libros y manuales se usan y qué cursos se ofrecen.

- Las escuelas en México tienen, en términos comparativos, bajos niveles de autonomía curricular. Dentro de la OCDE, sólo tienen menores niveles de autonomía que Grecia y Turquía.
- La provisión de mayor autonomía no asegura mejores rendimientos. Los mayores niveles de autonomía están relacionados con mayor rendimiento en matemáticas en contextos donde existe un ambiente colaborativo entre profesores y directivos y/o sistemas de rendición de cuentas.⁴²

La introducción de incentivos de mercado, como la competencia entre las escuelas por los mejores alumnos, no tiene relación clara con el rendimiento de los alumnos. Alumnos aventajados tienen mayores probabilidades de estar matriculados en escuelas privadas. Al comparar alumnos con el mismo nivel socio-económico, aquellos que están matriculados en escuelas privadas no tienen rendimientos más altos que aquellos matriculados en escuelas públicas.

- El 9% de los alumnos mexicanos asiste a escuelas privadas. Después de tomar en cuenta las diferencias en el nivel socio-económico de los alumnos y las escuelas, los alumnos en escuelas privadas no obtienen mejores puntajes en PISA que sus pares que están en escuelas públicas.⁴³

PISA revela que reprobado uno o más años escolares es una práctica costosa, ya que esto lleva a mantener a los alumnos más tiempo en la escuela y a dilatar su entrada al mercado laboral, así como disminuir el compromiso con la escuela y el aprendizaje. Proveer apoyo temprano a alumnos que muestran señales de rezago debe ser considerada como una alternativa a reprobado un año escolar.

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

- En México, 30% de los alumnos evaluados en PISA 2003 declararon haber reprobado al menos un año en primaria o secundaria; este porcentaje disminuyó al 15% entre aquellos evaluados en PISA 2012.
- En México, como en otros países de la OCDE, los alumnos con menor nivel socioeconómico tienen mayores probabilidades de haber reprobado un año, incluso al comparar alumnos con el mismo rendimiento en matemáticas.
- La reducción de la tasa de reprobación escolar es positiva siempre y cuando venga acompañada de mejor apoyo para los alumnos que más lo necesitan y no se convierta en una aprobación automática de alumnos de un año a otro.⁴⁴

Las conclusiones de la prueba PISA no son nada alentadores:

- El rezago de los estudiantes mexicanos y los de los países miembros de la OCDE es de dos años de escolaridad,
- Le tomará a México más de 25 años alcanzar el nivel promedio, de los 34 países miembros de la OCDE, en matemáticas y más de 65 años en lectura.
- El 55% de los alumnos mexicanos no alcanza el nivel de competencia básico en matemáticas, lo mismo ocurre con el 41% en lectura y el 47% en ciencias.
- México se ubica en último lugar entre los países de la OCDE y en el sitio 53 de entre los 65 países que participan en la prueba, superando a Montenegro, Uruguay, Costa Rica, Albania, Brasil, Argentina, Túnez, Jordania, Colombia, Qatar, Indonesia y Perú.
- El resultado de los alumnos que asiste a escuelas privadas no fue superior a los obtenidos en escuelas públicas y que la capacidad de México para brindar a todos sus alumnos la oportunidad de tener un “rendimiento de excelencia” es baja, pues sólo el 3.8% de los estudiantes logran sobreponerse a un contexto de desventaja social, contra el promedio de 6.5% de la OCDE.⁴⁵

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

En el año en que se efectuó esta evaluación, se hablaba en el círculo político de la Reforma Educativa, la cual enderezaría el camino de la educación en nuestro país, el día de hoy, 2 de junio de 2015, se canceló la evaluación docente, el momento electoral aunado al boicot que la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), está llevando a cabo al mismo, solo nos vislumbran la continuidad de la violación al derecho humano a la educación.

2.4 Delincuencia, violencia y drogadicción

Otra problemática con la que debemos lidiar en materia de derechos sociales, cuya responsabilidad le corresponde al Estado, es la relativa a la inseguridad, violencia y venta de drogas a los niños, en estados como Morelos, Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León, Chihuahua y Jalisco, se han visto en la necesidad de implementar el programa “Escuela Segura”⁴⁶, para la atención de situaciones de riesgo en las escuelas.

El programa se aplicó en once municipios durante el ciclo escolar 2006-2007, un total de 923 primarias y 255 secundarias; la segunda etapa (de ampliación de cobertura) para el ciclo escolar 2007-2008, en las escuelas ubicadas en zonas críticas de 45 municipios con 6 mil 90 primarias y 1 mil 547 secundarias; y para el ciclo escolar 2008-2009, la tercera etapa, se esperaba atender la totalidad de las escuelas públicas ubicadas en zonas de riesgo, 150 municipios de mayor incidencia delictiva de las 32 entidades federativas. Esta etapa ha sido considerada como “fase de generalización y medición de impacto” y “política transversal”, en 19 mil 609 primarias y 6 mil 402 secundarias.⁴⁷

⁴⁶En febrero de 2007 el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, inauguró el Programa Escuela Segura en una secundaria general de Tlaquepaque, municipio de Jalisco. El objetivo era buscar soluciones a tres problemas públicos que desde la última década llamaron la atención de la sociedad mexicana: la violencia, la delincuencia y las adicciones en el entorno escolar. Transcurrieron dos años para que fueran publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación las *Reglas de operación* o documento rector que regularía la forma en operación de este programa.

⁴⁷FURLAN, A. M. y Pasillas, M. A. “El ‘Programa Escuela Segura’ y la violencia en la escuela”, *Memoria electrónica del IX Congreso Nacional de Investigación Educativa*, México: COMIE, 2007, <http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v9/ponencias/at16/PRE1178904373.pdf>, Junio de 2015.

Hoy en día, los niños y adolescentes no solo deben lidiar con la falta de empleo de sus padres, la desnutrición o la falta de preparación académica de sus profesores, sino con los peligros de las calles, por ejemplo:

1. Venta de drogas fuera de los planteles escolares, la cual inicialmente no les es vendida, sino regalada para llevarlos a su consumo.
2. Vandalismo, este se presenta con un índice mayor en los alumnos que tienen un horario vespertino, debido a la oscuridad son presa fácil de robo.
3. Violaciones, intentos de violaciones y secuestros a las niñas y adolescentes.

El programa preventivo expuesto en supra líneas, sabemos que ha sido un fracaso, ello lo demuestra una publicación periodística del diario *Sin embargo, en conjunto con la Red por los derechos de la infancia en México*, el título mismo en sí demoledor “Dos casos nuevos de violencia entre menores, son los hijos de 9 años de guerra: Redim⁴⁸”, se trata de la narración de varias historias que a continuación citaré textualmente:

Ciudad de México, 26 de mayo (Sin Embargo).– Dos nuevos casos de violencia contra niñas –que se suman a la larga lista de delitos donde los presuntos agresores son menores de edad– han puesto en evidencia el resultado de nueve años de guerra contra el crimen organizado, denunció Juan Martín Pérez García, director ejecutivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim).

Apenas el fin de semana se dio a conocer el caso de dos primos de 13 años que violaron a una menor de dos años en Cancún, Quintana Roo, mientras que en Aguascalientes se detuvo a dos adolescentes de 16 y 17 años acusados de violar y asesinar a una joven de 13 años.

Se trata de los “hijos de la guerra”, los cuales el Estado mexicano no ha atendido porque ha argumentado que se trata de un problema que debe ser resuelto en el núcleo familiar, detalló el activista.

El Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hizo recomendaciones en 2011 al Gobierno federal para diagnosticar la violencia contra menores: heridos, detenidos, desplazados; crear programas de desvinculación para atender a niños víctimas del crimen; atender a niños en zonas de conflicto, como Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, y crear programas para ayudar a explicar y proteger la realidad a los infantes.

Y mientras que la administración del Presidente Enrique Peña Nieto ha fallado en su obligación de proteger y prevenir que menores de edad se conviertan en criminales o

⁴⁸ RINCÓN, Sergio, Dos casos nuevos de violencia entre menores, son los hijos de 9 años de guerra: Redim, mayo de 2015, <http://www.sinembargo.mx/26-05-2015/1349188>, junio de 2015.

en agresores, legisladores, organizaciones, padres de familia y la sociedad civil en general han denunciado que la violencia que atraviesa el país, así como la falta de oportunidades y políticas públicas en la materia, han afectado la integridad de los niños mexicanos.

La guerra ha sido el motivo y el problema de fondo. Han sido nueve años de un baño de sangre, donde han surgido más de 100 mil homicidios en la lucha contra el crimen organizado. Hay 27 mil desaparecidos, y ya se perdió la cuenta; de manera muy básica hablamos de 127 mil familias que han sido tocadas por la violencia y no hay ninguna política pública, ningún programa que esté explicando a los niños y a las niñas qué está pasando a su alrededor [...]. Los niños, son, lamentablemente un blanco de ataque, pero no hay un mecanismo para protegerlos, porque las familias también viven esta complejidad”, dijo Pérez García de la Redim.

“Los niños se entera (sic) de lo que pasa: 80 por ciento tiene acceso a algún medio de comunicación, eso significa que ven las noticias y la violencia no tiene una explicación del mundo adulto y tampoco hay una respuesta de forma institucional”, agregó el activista.

Asesinatos sangrientos, feminicidios, desapariciones, trata para la producción y tráfico de drogas son problemáticas que en el contexto de violencia que prevalece en el país –intensificado desde el sexenio pasado con la implementación de una política de supuesto combate al narcotráfico– han sumado entre sus víctimas directas e indirectas a niñas, niños y adolescentes. A esto se suma la violencia en casa y el acoso escolar.

El Informe Alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México, publicado en 2014 por la Red por los Derechos de la Infancia en México, da cuenta de cómo la violencia ha afectado directamente a los menores de edad, y de la vulneración que muchos de ellos ha tenido en sus vidas porque alguno de sus familiares fue víctima de un delito.

Por ejemplo, se estima que al menos 50 mil niñas, niños y adolescentes perdieron al menos a uno de sus padres en el contexto de la llamada “guerra contra el narcotráfico”. Pero sumado a ello, 994 menores de edad perdieron la vida entre 2006 y 2010, por el supuesto combate al narco, de acuerdo con el Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Christof Heyns, publicado en abril de 2014.

A esos casos se añaden las 946 muertes violentas con arma de fuego de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años, ocurridas sólo en el año 2012.

Se trata de una cifra 3.5 veces mayor a la que se registró apenas cinco años antes: 266 muertes violentas por arma de fuego de menores de 18 años, destaca el documento de la Redim.

El doctor Marco Antonio Delgado Fuentes, coordinador del Posgrado en Educación de la Universidad Iberoamericana, aseguró que la violencia no se genera necesariamente en los espacios escolares, sino que es un reflejo de la sociedad, tanto así que cada vez ha ganado más popularidad el juego de “los sicarios” entre los infantes, lo cual es una muestra de cómo los niños integran la violencia a su cotidianidad.

De acuerdo con organizaciones de protección a la infancia, entre 30 mil y 50 mil infantes están involucrados con el crimen organizado. Los reportes agregan que los criminales involucran a los menores en 22 tipos de delitos, que van desde tráfico de droga, secuestro y trata de personas, hasta extorsiones, contrabando y piratería.

El crimen organizado amenaza directamente a cerca de 10 millones de jóvenes mexicanos que no tienen estudios, empleo, ni oportunidades para salir adelante, alertó el Diputado perredista Silvano Aureoles Conejo en 2013, durante el foro “Violencia de género, juventud y escuelas en México: Situación actual y propuestas para su prevención”.

“Cómo no nutrirse de ellos, si tenemos cerca de 10 millones sin empleo ni educación”, dijo Aureoles Conejo, ahora candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la gubernatura de Michoacán.

Por su parte, el doctor Alfredo Nateras, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I), destacó que el enemigo privado de la mayoría de los jóvenes y adolescentes es su familia, donde 6 de cada 10 sufren violencia en su casa.

El académico consideró indispensable crear una Ley Nacional de Juventud, así como diseñar políticas de Estado que den certeza, y se puedan conocer sus impactos y resultados.

“La violencia es un hecho que significa una ruptura en tu vida, en tu cosmovisión, y cuando esta violencia se comienza a generalizar en tu entorno comunitario, lo escuchas en las noticias y en todos lados, va generando sensaciones de inseguridad y de falta de confianza”, comentó el director ejecutivo de la Redim, Juan Martín Pérez García, sobre el impacto que la violencia tiene en las niñas, niños y adolescentes.

El especialista en derechos de la infancia agregó que el país ha mantenido un contexto de violencia generalizada durante los últimos ocho años. Para ilustrar una consecuencia de ello, arroja un dato de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública: siete de cada 10 adultos ya no dejan salir a los niños a la calle por miedo a la inseguridad.

“Esto tiene muchas implicaciones negativas: [los niños] tienen menos actividad pública, menos redes sociales positivas, mucho más tiempos en pantallas en su casa, vida sedentaria y quizás alimentos poco apropiados, y esto trae un efecto contraproducente, además de que esto los deja en vulnerabilidad porque no aprenden a desarrollar habilidades de protección”, detalló.

Las dificultades del Gobierno mexicano para recuperar el control de varios estados bajo el dominio narco enfrentan un problema adicional: el alto número de menores que integran sus filas.

El periodista Javier Valdez Cárdenas, autor del libro *Los morros del narco: historias reales de niños y jóvenes en el narcotráfico mexicano*, explicó a *RadioNederland* que los barones de la droga sustituyen a la autoridad estatal, porque “en muchas regiones del país, son ellos los que ofrecen la única opción de trabajo y de ingresos”. “En muchas regiones del país, la única opción de trabajo y de ingresos la ofrece el narcotráfico. O sea, el narco vino a sustituir a los empresarios lícitos y al gobierno,

porque crea empleos e incluso, llega a realizar obras de beneficencia, aunque esto cada vez en menor medida, en beneficio de la gente. Y lo otro es que son ellos los que mandan, como está pasando en Michoacán, en Sinaloa y en Guerrero. Entonces, obligan a las familias a entregar a sus hijos, adolescente y niños, o bien, si se niegan, los sacan por la fuerza”, expuso el periodista

El 21 de mayo pasado se reveló que dos jóvenes de 13 años presuntamente violaron a una bebé de dos años en Cancún, Quintana Roo. Los supuestos agresores llegaron recientemente del estado de Tabasco, donde se quedaría con familiares porque sus padres los consideraban “insoportables e incontrolables”. Sin embargo, se presume que también en ese estado habían agredido sexualmente a seis mujeres más, familiares todas, informó la prensa local.

Por Esto! refirió que la madre de la menor agraviada, María de Jesús Rodríguez, expuso que el incidente ocurrió la semana pasada, cuando la niña se encontraba sin supervisión de un adulto en su propia casa, momento que aprovecharon sus primos para abusar de ella. Su madre halló sangre en el pañal de la bebé y las pruebas arrojaron que tenía semen.

En Aguascalientes un presunto caso de acoso escolar terminó en tragedia. Dos adolescentes de 16 y 17 años fueron acusados de violar y asesinar a una adolescente de 13 años de edad, estudiante de secundaria cuyo cuerpo fue hallado por su madre en el baño de su casa el jueves pasado.

Medios detallaron que el menor de 16 años pudo haber asesinado la joven en venganza porque llamó a su familia “bichos raros”. Planeaba matarla haciéndole una “llave” y borrar las evidencias con cloro.

Cinco adolescentes ataron de manos y pies, golpearon, asesinaron y enterraron a Christopher Raymundo Márquez Mora, de seis años de edad, mientras presuntamente “jugaban al secuestro”, el jueves de la semana pasada en Chihuahua, Chihuahua.

El cuerpo del menor fue localizado sin vida alrededor del mediodía del sábado en un arroyo de la colonia Laderas de San Guillermo, en el municipio de Chihuahua, después de haberse encontrado desaparecido durante dos días.

De acuerdo con detalles dados por el Fiscal Sergio Almaraz, el asesinato fue cometido por cinco jóvenes: dos mujeres de 13 años, dos varones de 15 y un menor de 11; quienes supuestamente invitaron al niño a jugar y juntar leña en la ladera del arroyo, lugar en el que le indicaron que simularían un secuestro.

Una vez que los adolescentes creyeron muerto al pequeño, cavaron un hoyo para enterrarlo boca abajo y posteriormente, una de las jóvenes le apuñaló por la espalda.

La Red por los Derechos de la Infancia en México exigió al Estado mexicano reconocer que la muerte de un menor de 6 años en Chihuahua a manos de cinco adolescentes que presuntamente “jugaban al secuestro” es “una expresión de la normalización de la violencia y de la presencia del crimen organizado” que afecta a niñas, niños y adolescentes.

“Desde la Red por los Derechos de la Infancia en México consideramos que este lamentable caso, es el resultado de la ausencia de políticas públicas de prevención de

la violencia y nula promoción de la cultura de paz”, manifestó la organización social por medio de un comunicado de prensa.

La Redim invitó a evitar el uso político del caso, tener un manejo ético del mismo y proteger la identidad de las víctimas y familiares; si bien es un caso grave no es generalizado y sobre todo es posible actuar de forma urgente para prevenir nuevos casos.

En mayo de 2014, la Procuraduría General de Justicia del estado (PGJE) de Tamaulipas determinó que ejercer acción penal contra Denisse Soiré Serna Muñiz, maestra de Héctor Alejandro Méndez Ramírez, un menor de 12 años que murió tras ser agredido por cuatro compañeros de la secundaria, esto como probable responsable de la comisión del ilícito de Homicidio Preterintencional y Abandono de Persona, cometidos en agravio del menor y de la sociedad respectivamente.

En marzo de 2014, una estudiante de la preparatoria de la UAS de Salvador Alvarado, en Culiacán, Sinaloa, fue asesinada por una de sus amigas con más de 60 puñaladas, por hacer circular unas fotografías que se tomaron cuando cursaban la secundaria, informó el Procurador General de Justicia del Estado, Marco Antonio Higuera Gómez.

El Fiscal del estado comentó que la presunta responsable, de nombre Erandy “N”, de 16 años, fue presentada ante el Juez de Justicia Especializada para Adolescentes en Culiacán. Detalló que el homicidio se desprende de un intercambio de fotografías, que ellas y otros compañeros hicieron circular por medio de su celular.

En las redes sociales circula un video sobre un caso bullying en la primaria José María Morelos y Pavón de Hermosillo, Sonora, donde se aprecia una pelea entre un niño y una niña en 2013, originaria de Jalisco, de quien se burlaban sus compañeros por su acento, que era distinto al del resto.

Ante la ausencia del maestro, los niños se jalan el cabello, se arañan y empujan, mientras otro los graban. Tras varios minutos de disputa, la niña se sienta en su pupitre y el menor sale del aula para mojarse la cara, mientras un compañero le dice: “Regrésate y ponle un cachetadón”. A continuación retorna al salón y agarra a su compañera por el cuello, ahorcándola hasta dejarla inconsciente.

Luego de haber sido reportados como desaparecidos, policías de Jalisco encontraron a Luis Antonio Ortiz Guerra y Andrés Barba Olivas, ambos de 15 años, en el predio conocido como La Cebada.

En el lugar también fue detenido otro menor, quien supuestamente los llevó con engaños al sitio donde fueron asesinados y enterrados. Presuntamente los había invitado a pertenecer a un grupo delictivo, pero les mintió.

El detenido confesó que los dos adolescentes “maltrataron y se burlaron de un hijo de José Ángel Carrasco Coronel”, conocido como el “Chángel” o el “Changel”, quien está detenido en la Ciudad de México por narcotráfico, y que el asesinato habría sido una respuesta a sus burlas.

En 2013 se dio a conocer el caso de Angelina, de 16 años de edad, una joven de origen mixteco, que fue víctima de bullying durante dos años y medio con la anuencia de los profesores de la Secundaria Técnica número 42, en la colonia Morelos del Distrito Federal.

La adolescente acudió ante las autoridades del (sic) capitalinas a denunciar el maltrato pero fue ignorada varias veces. Narró que, a pesar de que los profesores habían sido testigos del maltrato y habían conocido de las quejas, nunca hicieron nada para detenerlos.

El 30 de noviembre de ese año, durante el recreo, Angelina sintió una lluvia de golpes. Ella no supo quién la golpeaba ya que dos compañeros varones le cubrieron el rostro con una chamarra y la tiraron. Ya en el piso varias adolescentes la patearon.

En noviembre de 2013, una niña de seis años fue violada por cuatro alumnos de sexto grado de la escuela primaria a la que asiste en Culiacán, Sinaloa. Sin embargo, los menores de 11 años de edad no fueron sancionados.

El hecho ocurrido en el colegio privado Las Torres, y fue denunciado por los padres de la víctima, quienes explicaron que se percataron del asunto luego de que la niñera de la menor notara heridas en sus partes íntimas mientras la bañaba.

El 11 de enero de 2013, Iván Adrián Pizaña Rojano, de 22 años, fue presentado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), acusado de asesinar en diciembre pasado a un hombre, porque lo “miraba feo”.

Pizaña podría ser otro más de los asesinos que rondan las calles de la capital del país. Pero no, no lo es. Se trata del “Ivancito”, un adolescente que en 2007, a los 17 años de edad, fue acusado de seis homicidios... aunque él terminó confesando 19 asesinatos. El “Ivancito” fue recluido a la Comunidad para Adolescentes en Conflicto con la Ley de San Fernando, en la Delegación Tlalpan, para cumplir una condena de cinco años.

En 2012, dos menores de edad, de 14 y 17 años, fueron detenidos por las autoridades después de que recibieran un pago por matar a una mujer identificada como Martina Concepción Mojarro Flores, informaron las autoridades. Este caso ha conmovido a la sociedad y a la opinión pública. Sucedió en la frontera con Arizona, en la ciudad de Nogales, en el estado de Sonora. También fue detenido un hombre que está vinculado con otros hechos delictivos.

La noche del 3 de diciembre de 2010 fue detenido “El Ponchis” por miembros de las fuerzas armadas con base en Morelos, mientras intentaba abordar un avión con destino a San Diego, Estados Unidos. Según datos de la Procuraduría General de la República (PGR), el menor era el principal responsable de la muerte de cuatro personas que habían sido degolladas.

El caso de “El Pochis” alertó a las autoridades: era el primer niño que había sido reclutado y entrenado por miembros del crimen organizado para ejecutar. Datos oficiales de la PGR indicaron que durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se detuvieron a 212 “niños sicarios”.

ABUSO ESCOLAR

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dado a conocer en 2014, reveló que México es el primer lugar mundial en casos de bullying en el nivel de educación básica, afectando a 18 millones 781 mil 875 alumnos de primaria y secundaria.

El análisis efectuado por la OCDE entre los países miembros reporta que 40.2 por ciento de los estudiantes declaró haber sido víctima de acoso; 25.3 por ciento haber recibido insultos y amenazas; 17 por ciento ha sido golpeado y 44.4 por ciento dijo haber atravesado por algún episodio de violencia verbal, psicológica, física y ahora a través de las redes sociales.

En noviembre de 2012, un estudio de la compañía de seguridad informática McAfee indicó que el 47 por ciento de las jóvenes entre 12 y 16 años en México ha sufrido algún tipo de agresión a través de las redes sociales.

Así, dos de cada tres jóvenes han sido testigo de alguna agresión en línea, mientras que el 92.6 por ciento afirma que la red social más usada para realizar dichos ataques es Facebook; seguida de Twitter, con 23.8 por ciento.

Los niños y jóvenes afectados por esta práctica, que se caracteriza por el hostigamiento y/o maltrato hacia una persona o un grupo de la misma escuela, sufren constantemente humillaciones y violencia, lo que les provoca baja autoestima y rendimiento escolar, deserción, problemas de sueños y de alimentación, entre otros.

Expertos de la Universidad Iberoamericana coincidieron en que el acoso escolar no se puede resolver sólo desde las escuelas y opinaron que la reacción de los legisladores es “remedial y parcial”. Durante la reflexión académica “Bullying: ¿Reflejo de un México violento?”, los especialistas coincidieron en que los menores lastiman cada vez más a sus compañeros y que se trataba de un problema totalmente social causado por la propia violencia del país y la falta de políticas públicas.

El experto en derechos humanos de la Universidad Iberoamericana, Mario Cruz Martínez, dijo que el gran problema en todos los sentidos en que se aborda el tema de bullying es la violencia, pues en fechas recientes se han dado a conocer varios casos de acoso escolar donde menores de diversos estados han sido violentados por sus compañeros hasta ocasionarles, incluso, la muerte.

Asimismo, el doctor Mario Cruz explicó que una posible causa de la violencia en las escuelas de las zonas urbanas es la discriminación ya que según dijo “intervienen varios sectores sociales que se desarrollan en diferentes entornos. Basta con observar el entorno donde se desarrollan los menores”.

El maestro Sergio Molano Romero, académico e investigador del Departamento de Psicología de la Universidad Iberoamericana, expuso que desafortunadamente las reformas educativas se han limitado sólo a lo curricular y a lo laboral y dejan de lado elementos como la formación de valores, el manejo de las relaciones interpersonales o el respeto a la diversidad.

De esta forma, es posible que una parte importante de quienes hoy son criminales sean resultado del bullying ocurrido hace muchos años. Sin embargo aclaró que sería un

grave error tratar como delincuentes a los niños causantes de bullying, pero que aun así estos deben asumir la responsabilidad de sus actos.

DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA

Diversas organizaciones civiles de derechos humanos concluyeron que los menores mexicanos que se ven forzados a migrar a Estados Unidos lo hacen porque en el país hay una escasez de oportunidades para estudiar y trabajar, pero también, y cada vez más, huyendo de la violencia.

El panorama de los menores mexicanos es también compartido por los niños y adolescentes de Honduras, Guatemala, El Salvador, países en los que siguen sufriendo altos niveles de violencia, exclusión social y pobreza extrema.

El estudio dirigido por Centro de Estudios sobre Género y Refugiados de la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Hastings (CGRS) y el Programa de Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa), con apoyo de organizaciones de toda la región, analizó las causas estructurales de la migración forzada de niños, niñas y familias en estos países.

En cuanto a México, el estudio determinó que los niños y las niñas que se ven forzados a migrar es porque aquí, como en los otros países centroamericanos, la infancia se ha convertido en sinónimo de presenciar y sufrir violencia; experimentar violaciones de los derechos humanos y discriminación por diversos motivos; sufrir exclusión social; y verse privados de educación, oportunidades de empleo, servicios médicos e incluso alimentos.

El documento señala que en México los menores migran para reunirse con sus familias o en busca de oportunidades para desarrollarse, y destaca, que la migración cada vez se debe a que salen “huyendo de la violencia y la amenaza de la violencia”.

“La violencia cometida por los carteles de la droga, las pandillas y otras organizaciones criminales provoca desplazamiento interno dentro de México y la migración de niños y adultos desde México”, explica el estudio.

Resulta evidente, al finalizar de leer el artículo periodístico, que el Estado ha fallado, que ya se han perdido generaciones, que la educación que se imparte no tiene un impacto positivo, sino lo contrario, solo hasta que sea justiciable el derecho social a la educación, se podrá responsabilizar al Estado y obligarlo a proteger a la infancia de nuestro país, situación que jamás debió dejar de atender.

2.5 Pobreza y Desnutrición

Para la Secretaría de Desarrollo Social, la pobreza se concibe como “privación de capacidades básicas”, referentes al conjunto de acciones o estados que los individuos

pueden alcanzar, y que son considerados como indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos. Desde esta perspectiva, ser pobre significa que, dadas las condiciones sociales e individuales, las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades básicas como la educación, cultura, salud, alimentación, etcétera.

Los escenarios que podemos palpar como consecuencia de la evolución de la pobreza, resultan evidentes al observar el incremento de niños que viven en la calle, ancianos que mendigan, familias viven en basureros y profesionistas que manejan taxis, lo cual forma parte habitual del paisaje de las principales ciudades de nuestro país.

Casi 91 millones de personas se convirtieron en pobres en los últimos 20 años: en total, 226 millones de individuos viven con menos de dos dólares al día en América Latina. En donde, no sólo aumentó la cantidad de pobres en términos absolutos, sino que también hubo un nítido crecimiento de la indigencia o miseria extrema: actualmente, hay 40 millones más de indigentes que hace 20 años. Eso significa que 102 millones de personas no tienen los ingresos necesarios para consumir el mínimo de proteínas y calorías que son necesarias para vivir.⁴⁹

Según un artículo publicado en el periódico “El Sol de México”, elaborado por el articulista, Román González, en las calles viven aproximadamente 500 mil niños, el autor menciona que, “son tantos que ya no se ven”. Unos 250 mil niños de la calle, según cifras oficiales de acuerdo con Organizaciones No Gubernamentales, son víctimas de pornografía infantil, drogadicción, abuso sexual, maltrato y discriminación, lo que les origina problemas mentales, de salud física y emocional.

La constantes crisis, las medidas de austeridad en los servicios públicos de salud, educación y desarrollo social han afectado más a las familias pobres y de pobreza extrema, en las que sus integrantes más pequeños (menores de edad), resultan ser los

⁴⁹LA JORNADA, *Se evapora la clase media de AL, la región con más desigualdad*, Junio de 2004, <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/01/022n1eco.php?origen=economia.php&fly=2>, Junio de 2015.

más afectados, ya que para ayudar a la subsistencia de sus familias tienen que trabajar, sin ninguna seguridad ni protección social.

Entre el 40 y el 60 % de la población en México es pobre y esta cifra está ligada al ingreso a la escuela. Sabemos que la pobreza hace que los niños salgan de la escuela y se incorporen al mercado de trabajo y muchas veces al comercial informal.⁵⁰

La nutrición es crucial en las primeras etapas de la vida. De los cero a los ocho años de edad es imprescindible para la etapa del desarrollo, pues el cerebro crece entonces a gran velocidad, es la edad para dar al sistema nervioso el crecimiento biológico. Después lo nutrirán libros, cultura y educación. Con estas herramientas se alimentará el cerebro. Es decir, la nutrición genera el desarrollo correcto del cerebro, se desarrolla la inteligencia.

Por el contrario, la desnutrición atrofia al cerebro, un niño desnutrido crece limitado. No en las mejores condiciones. Por lo que, resulta considerablemente importante la promoción de la educación a todos los niveles. Que no haya ni un niño desnutrido. Que no haya un cerebro en desventaja, pues no tendrán, en ese caso, las mejores oportunidades en la vida.

La Convención sobre los Derechos del Niño⁵¹ establece la obligación de los Estados de afrontar la problemática descrita en líneas anteriores, con la finalidad de reducir la mortalidad infantil. En este sentido, una de las soluciones sería proporcionarles una buena nutrición. Ésta incluye tres componentes: la alimentación, la salud y la atención.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

De esta forma, los grupos más vulnerables de sufrir desnutrición son los fetos en desarrollo y los niños menores de tres años.

Entre las consecuencias de la desnutrición se destacan: discapacidades, mayor propensión a sufrir enfermedades durante el resto de la vida y menor capacidad de aprendizaje. Las causas de este grave fenómeno son múltiples y de distinta índole: social, política, económica y cultural.

La Unicef ha establecido que si un niño no se alimenta adecuadamente en sus primeros años no se establecen las conexiones interneuronales en su cerebro y quedará con retraso y disminuciones severas o discapacidades, lo cual es decisivo para el aprendizaje.

La importancia de velar por el desarrollo integral de los niños, tendrá como resultado que los jóvenes no abandonen fácilmente sus estudios, es básico también que en la escuela desarrolle sus habilidades y capacidades, que se creen mentes críticas y creativas.

Robert Alexy, señala que es ineludible la limitación del poder para garantizar los derechos humanos, y sostiene que los derechos fundamentales crean un puente entre el derecho y la moral⁵². Ya no debemos continuar aplicando las normas tal cual se encuentran plasmadas, sabemos que esta corriente conecta el derecho y la moral, por lo cual recurre a principios para encontrar soluciones a los casos difíciles, y la problemática de la educación en nuestro país, definitivamente no es un caso fácil.

En definitiva el Estado debe efectuar las acciones necesarias para que este Derecho llegue a un grupo que se considera vulnerable, tal como lo señala el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, signado por nuestro país.

Finalmente, si se tiene derecho a la educación es porque el Estado está obligado a mantener el sistema educativo nacional, velar por el correcto desarrollo de los niños

⁵² Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, centro de estudios constitucionales, Madrid, 1993, pág. 325.

respecto de la enseñanza que se les imparte, dotar de instrumentos a los profesores para obtener ese fin, disminuir la deserción escolar, simplemente, implementar las cuatro características del sistema educativo: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

CAPÍTULO 3. México, el orden normativo relativo a la educación, observaciones internacionales.

3.1 La Constitución Federal y el artículo 3°

El 10 de junio de 2011, se modificó el capítulo primero de la Constitución, reformando diversos artículos, entre ellos el 3°, a continuación podrá observar el lector un cuadro comparativo para su mejor entendimiento, elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

CUADRO 5 (C.5.) Cuadro comparativo, reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

| TEXTO ANTERIOR | DECRETO DEL 10 DE JUNIO DE 2011 |
|---|---|
| Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. | Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. |
| La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. | La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. |
| I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; | I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; |
| II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. | II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. |
| Además: | Además: |
| a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; | a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; |
| b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la | b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la |

| | |
|---|---|
| continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y | continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y |
| c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; | c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; |
| III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale; | III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale; |
| IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita; | IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita; |
| V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior-necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; | V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas -incluyendo la educación inicial y a la educación superior-necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; |
| VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: | VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: |
| a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y | a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y |
| b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley | b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley |
| VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus | VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus |

| | |
|--|--|
| planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y | planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y |
| VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. | VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. ⁵³ |

Resulta evidente que solo se modificó el artículo 3° en lo relativo a la inclusión de la temática relativa a los derechos humanos en los programas académicos oficiales en todos los niveles. Sin embargo, ello no genera una protección y sanción en caso de no efectuarla al derecho humano a la educación, no modificó nada, por lo que debe tratarse como un derecho social y, desde esa trinchera, desarrollar su justiciabilidad.

3.2 Leyes protectoras de la infancia y educación en México

El 1° de septiembre de 2014 el ejecutivo presentó la iniciativa de decreto por la que se expedía la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, su premura y urgencia se debió al aumento en la cantidad de menores migrantes no acompañados, cuya realidad es cruel y hace evidente la ausencia de un sistema integral de protección de los derechos de los niños en su paso por el territorio nacional hacia los Estados Unidos de América. Sin embargo, cabe resaltar que no fue el tema educativo lo que generó la citada ley, sino la desprotección en general de los menores.

⁵³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Cuadro comparativo. Reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos*. Junio de 2011, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>, Julio de 2015.

Otro aspecto que generó tal ley fue el aumento de la criminalidad entre menores de edad y la proliferación de adolescentes con problemas de adicción.

Ahora bien, en el procedimiento de análisis y discusión de la iniciativa en ambas Cámaras, la misma fue modificada en forma sustancial, pues tan sólo en la Cámara de Diputados se modificaron 106 de los 141 artículos de la iniciativa original y se adicionaron 14 artículos nuevos; sólo un 20% de la iniciativa no sufrió reformas sustanciales⁵⁴, lo que en términos claros evidenció una completa reestructuración de la norma, dejando mucho que desear la iniciativa original dadas sus limitaciones o su estructura según el número de modificaciones planteadas a la misma.

Finalmente, el dictamen de la revisora fue aprobado por 420 votos a favor en votación verificada el 23 de octubre de 2014, retornando a la Cámara de Origen para los efectos de lo dispuesto por el artículo 72 inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Eventualmente fue turnada al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014⁵⁵; por lo que resumiré en un breve análisis la multicitada ley.

El artículo primero destaca que la ley es de orden público e interés social, y para efectos de precisión doctrinaria, retomamos los conceptos de la siguiente tesis aislada de los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación:

(...)

“De lo anterior puede afirmarse que el orden público constituye la máxima expresión del interés social, como bien constitucionalmente protegido, y una garantía de la sociedad para que las personas y autoridades ejerzan razonablemente sus derechos dentro del Estado, y no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad y bienestar colectivo, sino también conlleva la armonía social en cuanto al legítimo ejercicio de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado; esto es, la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. Su finalidad principal es la libertad de los gobernados y asegurar la eficacia de sus derechos, siendo uno de los valores fundamentales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege y debe ser privilegiado, en la inteligencia de que la libertad implica coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia y acorde con las finalidades legítimas y no de desorden o que únicamente atiendan a intereses de la administración, considerados en abstracto...”⁵⁶

⁵⁴ GUILLÉN Castro, Arturo, *Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Protección real o legislativa*, Noviembre de 2014, http://www.legis.com.mx/BancoConocimiento/A/articulos_de_opinion_-_ley_general_de_los_derechos%5Carticulos_de_opinion_-_ley_general_de_los_derechos.asp, Agosto de 2015.

⁵⁵ Ibidem

⁵⁶ Amparo en revisión 225/2012. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Décima Época. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2. Tesis I.4o.A.11 K (10a.). Página 1575.

De lo expuesto en supra líneas debe entenderse que el artículo 1° reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; esto es que para los destinatarios de esta norma, se reconocen todos los derechos de menores de edad, sea que deriven de fuente nacional o de tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano; asimismo, crea el sistema nacional de protección.

El principio rector de la ley es el del interés superior del menor, que ha sido definido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo los siguientes términos:

INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. "En términos de los artículos 4°, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño".⁵⁷

El criterio anterior deriva, entre otros, de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2009.⁵⁸

⁵⁷ Décima Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1. Tesis 1a./J. 25/2012 (9a.). Página 334.

⁵⁸ En lo que se refiere a los derechos del niño protegidos en la Convención, la Corte ha establecido que los niños tienen derechos especiales a los que corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Además, su condición exige una protección especial debida por este último y que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona. La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf

Y se encuentra establecido en el artículo 3º de la Convención sobre los Derechos del Niño:

“1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño...”⁵⁹

Esto es consistente con el párrafo segundo del artículo 2º de la iniciativa que establece este principio como primordial:

“El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.”

Asimismo, esta normativa obliga a la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios y Delegaciones a contemplar recursos presupuestales, así como ejercitar medidas estructurales, administrativas y legales para lograr el cabal cumplimiento en la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Por otra parte, el artículo 5º define que se considerarán niñas y niños a aquellos menores de doce años, considerándose adolescentes a los mayores de doce años cumplidos y menores de dieciocho años de edad.

Dentro de la estructura de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se enumeran derechos de las niñas, niños y adolescentes, incluyéndose posteriormente el desarrollo normativo de cada uno de esos derechos enlistados en el artículo 13 como los principios rectores de la misma; esta enumeración abarca del artículo 14 al 88, y los derechos de los niños y adolescentes migrantes se encuentran del artículo 89 al 101.

En la fracción XI, del numeral 13 encontramos el derecho a la educación, en relación con el artículo 37 fracción segunda que a la letra precisa:

⁵⁹ NACIONES UNIDAS, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, “*Convención sobre los Derechos del Niño*”. Septiembre de 1990, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/Discapacidad/Conv_DNi%C3%B1o.pdf, Julio de 2015.

Artículo 37. Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para garantizar la igualdad sustantiva deberán:

II. Diseñar, implementar y evaluar programas, políticas públicas a través de Acciones afirmativas tendientes a eliminar los obstáculos que impiden la igualdad de acceso y de oportunidades a la alimentación, a la educación y a la atención médica entre niñas, niños y adolescentes;

En lo que respecta a esta parte, primero debemos señalar que los derechos de los niños de fuente internacional, así como los que derivan de la Constitución, deben de ser operativos y descender a las leyes de los Estados, sus Códigos Civiles y Familiares, según sea el caso, así como en políticas públicas de los sistemas municipales, estatales y nacional del DIF y el resto de los organismos y órganos, dependencias, oficinas relacionadas con la protección a los menores de edad, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general, porque es ahí donde, en el día a día, deben hacerse eficaces esos derechos y no en legislaciones con altos grados de generalidad que derivan en una multiplicidad de regulaciones estatales y del D.F. en una diversidad de órganos (Procuraduría Federal y estatales de Defensa), sólo para replicar el mismo contenido y las mismas bases teóricas y normativas adaptadas a las facultades de cada autoridad en su marco normativo institucional, con la fatiga legislativa y administrativa que ello implica y los recursos presupuestales empleados en el aparato institucional federal, estatal y municipal correspondiente, que no deben ser pocos dadas las enormes carencias en infraestructura y recursos humanos que serán necesarios erogar a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones como lo determina el artículo 102.

Sólo por mencionar algunas observaciones; el artículo 15 de la ley en estudio, establece una generalidad y una tremenda carga para el Estado, las entidades y los municipios, pues deben dotar a toda niña, niño y adolescente una vida plena en condiciones acordes a su dignidad y que garanticen su desarrollo integral, lo que suena hermoso en la ley pero no es así en la realidad, pues no por arte de magia los niños trabajadores, *ipso facto* por la publicación de la ley, tendrán acceso a una escuela o a una comida saludable, al derecho al esparcimiento, sin embargo esa es la finalidad de la presente tesis, determinar

la acción para reclamarle al Estado el incumplimiento de las disposiciones, principios y derechos de niñas, niños y adolescentes, obligación que deriva del contenido del artículo 105 de la iniciativa.

Adicionalmente, parece que antes de la norma no había protección alguna a los derechos de los menores, por lo que deben desarrollarse acciones de índole política, económica, financiera, legislativa, y demás, que no son y no han sido correctamente estructuradas hasta la fecha resulta evidente que no existe igualdad sustantiva entre dos menores nacidos en diversas partes de la república, dadas las inequidades y carencias estructurales que hacen de los principios de la multicitada ley, deseos ambiciosos, pero realidades distantes.

El artículo 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, otorga derecho a opinar al menos en asuntos que impliquen el cambio de apellidos, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, lo cual no deja de ser interesante, pues habrá que desarrollarse toda una doctrina sobre la capacidad de decisión de los menores, que indudablemente terminará en una relativización de la cuestión que habrá de valorarse por los jueces al interactuar con los menores para estar en posición de determinar cuándo estima que el menor es capaz de participar en la toma de decisiones, independientemente de su edad biológica, lo mismo pasa con el contenido del artículo 64 de la Ley en comento, que ya se encontraba en vigor en el sistema civil mexicano, derivado del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

"1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

*2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."*⁶⁰

⁶⁰ *Ibidem*

El numeral 21 de la ley en estudio, recoge una presunción que ya existía en varias disposiciones civiles o familiares en la república, relativa a la presunción de paternidad o maternidad, presunción *iuris tantum*, ante la negativa del padre o la madre a practicarse pruebas para determinar la filiación.

Su numeral 22 se dispone que no se puede privar de la patria potestad o tutela a las personas que conforme a la ley ejerzan tales derechos, y no será motivo para privarlos de ellos el abandono que tenga como causa el trabajo en lugares distantes, siempre y cuando los menores queden a cargo de una persona y estén libres de violencia, principio que ya ha sido determinado por jurisprudencia de los Tribunales Federales, en el sentido de que en esos casos no se actualiza el abandono de menor y no hay sanción al respecto que aplicar en contra del padre o la madre que detente la custodia.

El artículo 26 de la multicitada ley, dispone que la última opción debe ser el resguardo de los menores o adolescentes en un albergue, pues debe priorizarse su acogimiento en el entorno familiar, incluyéndose el concepto de familia ampliada y el acogimiento pre-adoptivo, con la innovación del certificado de idoneidad que deberá expedir la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para efectos de la adopción internacional.

En su numeral 44 de la ley determina que el Estado, subsidiariamente, debe proveer a la vida digna y condiciones de vida suficientes para su sano desarrollo, esta es una de las generalidades que poco o nada tienen que ver con el mero reconocimiento de derechos, pues el Estado, para lograr actualizar esta condición debe combatir en diversas situaciones que, inciden en el menor o mayor desarrollo y protección de los derechos de los niños; objetivos que escapan a las disposiciones de una ley que poco se articula con todo el sistema estatal en su conjunto, sin embargo y a pesar de que el Estado está obligado a dotar de una vida digna y condiciones adecuadas para el desarrollo de los menores, sus estructuras y sus agentes, no han sido capaces de revertir los problemas sustanciales que dan origen a la violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes, como el problema de la inequitativa distribución de la riqueza, la deficiente educación, el problema del crecimiento de los mexicanos en pobreza extrema, los altísimos índices de

informalidad, de desempleo y ciertamente no han sido capaces de garantizar la mínima seguridad de los menores en varias zonas de la geografía mexicana.

De entre lo novedoso y destacable de la iniciativa se halla la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, desarrollado a partir del artículo 125 de la iniciativa, a través del Sistema Integral de Protección, con una Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; además de que cada entidad federativa deberá contar con una Procuraduría de Protección Estatal.

Así el sistema se alinea en los tres niveles de gobierno, quedando responsabilidades específicas a cada ámbito: federal, local y municipal.

Una de las críticas más fuertes a esta ley, es su poca originalidad en cuanto a los derechos de los niños, pues de un comparativo entre las disposiciones de la ley y las de la Convención sobre los Derechos del Niño, se observa que la parte de la enumeración de los derechos y su desarrollo son muy similares a los contenidos en la Declaración, resultando hasta tedioso y largo el reiterar los derechos que ya forman parte de la Constitución y de nuestro sistema normativo, dado el contenido del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime cuando los Estados Unidos Mexicanos suscribieron la Convención y, por lo tanto, es obligatoria para el país.

De suerte que los primeros 101 artículos de la ley bien pudieron obviarse reenviando los derechos a los contenidos en la Convención, sin necesidad de que nuestros legisladores reescribieran la misma.

La crítica anterior no pretende demeritar la ley, pero sí señalar que su mera expedición no es suficiente ante un caudal de omisiones y falta de responsabilidades del Estado mexicano, a nivel internacional y nacional, por su incapacidad en la protección de los derechos de la niñez; resultando más efectiva la aplicación en el día a día de la norma, la cual ya está en los códigos penales y en los códigos civiles y familiares del país y que no precisaba de norma general alguna, sino del cumplimiento escrupuloso de las leyes

correspondientes y de las obligaciones internacionales adoptadas por el Estado mexicano ante la firma de la Convención y de sus protocolos.

Una gran parte de las medidas de protección a los menores ya estaban vigentes a raíz de la entrada en vigor para los Estados Unidos Mexicanos de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo anterior en términos del artículo 1º de la Constitución Política; y muchas de sus disposiciones se han aplicado en reformas legislativas o bien en criterios jurisprudenciales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal suerte que la ley cubre “formalmente” la articulación legislativa del sistema, pero la real eficacia de la protección sólo podrá realizarse mediante políticas públicas, cumplimiento de la ley, aplicación del principio del interés superior del menor y acatamiento de nuestras obligaciones internacionales.

Finalmente como lo menciono en las líneas anteriores, se dejó de lado fincar una responsabilidad al Estado en los casos de no cumplir con sus obligaciones, y la educativa no fue la excepción. Sin embargo, eso que el Estado ha dejado tanto al olvido, en el capítulo IV de la presente tesis, demostraré que si es posible su justiciabilidad.

3.3 Observaciones internacionales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU dictó dos observaciones generales en relación con el derecho a la educación, la primera se refiere a los planes de acción para la enseñanza primaria vinculado con el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶¹; y la segunda relativa al contenido del artículo 13 del mismo Pacto, este último establece:

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

⁶¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Mayo de 1981.

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. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Y artículo 14:

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

La primer observación, obliga al Estado a crear un plan de acción dirigido a la enseñanza primaria, a fin de que realmente se trate de una etapa educativa gratuita y

obligatoria para todas las personas, radicando la obligatoriedad en que ni los padres, el Estado o los tutores tienen la capacidad para decidir si un niño debe tener acceso o no a la educación; respecto a la gratuidad, significa que no deben existir cobros por inscripción, ayuda a padres de familia, o la obligación de llevar un uniforme, etcétera.

Sin embargo, la observación General 13, destaca la importancia de la educación en la vida de las personas (derecho social):

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. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.⁶²

En consecuencia, la educación está vinculada con la dignidad de la persona y la posibilidad de convivencia pacífica entre los grupos sociales.

Las características que deben tener en todos sus niveles también fueron señaladas por el comité, siendo las siguientes:

a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

⁶² Observación General N° 13: El derecho a la educación (artículo 13), Disponible en: <http://www.escr-net.org/docs/i/428712>.

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.⁶³

Con lo antes expuesto es claro que los Estados deben adoptar medidas estratégicas y con alta prioridad relativas a la educación, no es una exigencia solo interna, sino sostenida por la comunidad internacional.

El 31 de octubre de 2014, diversas organizaciones mexicanas⁶⁴ se presentaron a la audiencia regional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ella insistieron en la falta de ratificación de del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por parte de México –y muchos Estados de la región- que sería un

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”; Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL); Colectivas; Colectivo de Abogadas y Abogados; Fundar, Centro de Análisis e Información; Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Yucatán; Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC); Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ProDESC).

instrumento para garantizar mecanismos de protección integrales, tal desprotección fue demostrada mediante la presentación de casos los cuales clasificaron en dos bloques: a) casos sobre derechos a la salud, a un medio ambiente sano, a la educación, a la alimentación, al agua; b) casos sobre la defensa de la tierra, territorio y a la vida misma de los pueblos debido a los permisos para la construcción u operación de megaproyectos como presas, represas, proyectos eólicos o por la actividad de industrias extractivas como la minería.

El estudio que compete al presente análisis es el caso sobre la educación, sin embargo, cabe señalar que los casos observaron algunas tendencias en todos los casos expuestos, siendo las siguientes:

- a) La admisibilidad de los casos ha sido posible en parte debido a la reforma en materia de amparo que establece la figura del interés legítimo permitiendo la defensa de los derechos por parte de colectivos, comunidades, ejidos, entre otras.
- b) La defensa se ha realizado no sólo por la vía del amparo, sino también en sede administrativa y ante los tribunales agrarios por los propietarios de la tierra y del territorio.
- c) La exigencia del cumplimiento del derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado se ha ido desarrollando en tribunales y en varios casos ha sido ordenada una consulta. (Caso de la Tribu Yaqui; Caso Wirikuta; Caso de San Miguel del Progreso; Comunidades Mayas contra transgénicos, entre otros).
- d) La ejecución de las sentencias que ordenan la consulta representa grandes retos para las organizaciones y comunidades afectadas ya que se encuentran en desigualdad de armas frente al Estado y las empresas que cuentan con toda la información y con los recursos necesarios para lograr articular estrategias de negociación con ciertos grupos que no representan la voluntad de toda la comunidad.
- e) A pesar del avance judicial en el reconocimiento a ciertos derechos y las resoluciones a favor de las personas y comunidades afectadas, el incumplimiento por parte del Ejecutivo se hace presente ya sea mediante la interposición de recursos de forma continua, el cumplimiento deficiente, la inejecución de sentencias como algunas de las

formas de obstrucción (Caso de Temacapulín; Tribu Yaqui; Comunidades Mayas contra transgénicos; Ejido de Tila; MiniNuma).

f) Las posibilidades del litigio caso por caso son reducidas y se limita, en el mejor de los casos a la implementación de la sentencia específica. Sin embargo no han implicado un cambio estructural que permita la adecuada garantía de los DESCA.

g) Los avances alcanzados con decisiones judiciales no han llevado a una reflexión o reforma de las prácticas violatorias de derechos por parte del Estado en todo el país. Tampoco se ha traducido en políticas públicas adecuadas ni en cambios normativos ni procedimentales.

h) Las comunidades en resistencia, activistas y organizaciones, enfrentan grandes riesgos al exigir sus derechos. Esto se traduce en hostigamiento, falta de protección, violación a la integridad personal y vida, así como en la criminalización vía la apertura de expedientes judiciales por delitos tales como ataques a las vías de comunicación, ocupación de edificio público, robo agravado, etc. que son sistemáticamente utilizados por el Estado para fincar responsabilidades penales en el marco de manifestaciones y exigencias legítimas por parte de actores de la sociedad civil (Caso La Parota; Ejido de Tila; Tribu Yaqui; Comunidad de Juchitán;

Comunidad Unión Hidalgo, Caso Temacapulín, Ejido La Sierrita).

i) La disponibilidad presupuestaria no puede ser un argumento del Estado para incumplir o para cumplir deficientemente (MiniNuma, Caso Pabellón 13). Concretamente, el Poder Judicial ha desarrollado incipientemente el principio de progresividad y obligación de utilizar hasta el máximo de recursos disponibles (Caso Pabellón 13).

Las organizaciones consideraron que los casos presentados –que sin duda son ilustrativos de una realidad más compleja y de otros casos a lo largo y ancho de México- son muestra de las dificultades en el acceso a la justicia y la justiciabilidad de los DESCA.

Por lo tanto, la CIDH tiene ante sí la oportunidad de impulsar acciones a fin de dar seguimiento cercano a la actuación del Estado tanto en la recuperación de algunas buenas prácticas como de los obstáculos que de forma generalizada se presentan cuando se acude a los tribunales. El

presente insumo representa una base para que esta Comisión esté al tanto de la realidad en México.

3.4 El primer juicio relacionado con el derecho humano a la educación, Caso Comunidad de Buena Vista

Este es el primer caso en nuestro país que plantea el Derecho humano a la educación como un derecho violentado por el Estado mexicano, y versa de la siguiente forma:

Organización acompañante: Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”.

Nombre del caso y datos de referencia del expediente judicial: Comunidad indígena Me’phaa Buena Vista, Atlixac, Guerrero. Amparo 893/2012, radicado en el Juzgado Primero de Distrito con sede en Chilpancingo, Guerrero.

Breve reseña de los hechos: La comunidad indígena Me’phaa de Buena Vista, Atlixac, ha padecido directamente las consecuencias de la falta de acceso a la educación al carecer de centro de preescolar y de primaria; por lo que los niños y las niñas debían caminar más de 6 km. diarios para recibir educación en la comunidad más cercana.

Además, en temporada de lluvias se dificultaba aún más el acceso a la educación, pues las condiciones climatológicas adversas impedían a los niños y a las niñas el acceso total a la escuela por varios días.

La ausencia del centro de educación preescolar afectaba en el 2012 a 27 niños y niñas Me’phaa de entre 3 y 6 años de edad. La principal denuncia estaba sustentada en que existían las condiciones para establecer un centro para las y los niños, debido a que la comunidad contaba con el terreno e incluso construyó con sus propios recursos y trabajo comunitario un recinto donde podrían impartirse las clases. Sin embargo, las autoridades competentes fueron omisas en fundar el Centro de Educación Preescolar y enviar a un docente a la misma, pese a que el marco jurídico vigente impone al Estado un deber de adoptar acciones positivas para revertir el rezago educativo que mantiene en la marginación a las comunidades indígenas.

Después de más de diez años de gestiones infructuosas, la Comunidad realizó una Asamblea por usos y costumbres y nombró a un Comité de Gestoría, al que se le dio el mandato de realizar todas las acciones necesarias a efecto de demandar el acceso a la educación. El 21 de junio del 2012 la Comunidad de Buena Vista presentó una demanda de amparo para exigir la fundación de un centro de educación preescolar indígena, iniciando el juicio 893/2012, radicado en el Juzgado Primero de Distrito, en Chilpancingo.

La demanda argumentaba que existe un deber agravado de garantizar el acceso a la educación a las comunidades indígenas; que el derecho a la educación debe entenderse a la luz de los contenidos desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos por virtud de la reciente reforma constitucional; y que debe

reconocerse el interés colectivo legítimo de la comunidad Me'phaa para exigir que se tutele mediante el amparo, el derecho a la educación.⁶⁵

En el caso expuesto el Juez sobreseyó el caso en razón de que la autoridad responsable informó que la solicitud había sido atendida, es decir, fue enviado un profesor para el centro educativo, con ello el Juez determinó la inexistencia del acto reclamado, y en consecuencia, no entró al estudio del amparo, la organización considera que, a pesar de haber ganado para los pequeños, un profesor, si el Juez se hubiese pronunciado en la sentencia, seguramente habría desarrollado un criterio el cual podría utilizarse en otros casos en los que, se violenta el derecho a la educación.

⁶⁵ Informe sobre la defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales. Octubre de 2014. Disponible en: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf

CAPÍTULO 4. La justiciabilidad de la educación como un derecho social en México

4.1 Propuesta para su justiciabilidad

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha comenzado a resolver casos relacionados con derechos sociales, ejemplo de ello es al amparo directo 28/2013⁶⁶, ya que ello implica un control de las políticas públicas sociales, lo cual es de conformidad con los postulados constitucionales actuales.

La resolución del caso citado a supra líneas, implica asumir que los derechos sociales son considerados como tal, derechos, y entonces pueden ser expuestos y resueltos en sede jurisdiccional, siendo los jueces constitucionales los encargados de ello.

⁶⁶ Tal amparo consistió en la demanda de presentada por una colectividad integrada por 30 usuarios del servicio público de transporte urbano, quienes señalaban las faltas en el cumplimiento de los estándares establecidos en las leyes que rigen la materia. La colectividad nombró a un representante común, la demanda fue desechada de plano por un Juzgado de Distrito ya que estimó que los promoventes carecían de legitimación activa por no cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 585 fracción II y 619 del Código de Procedimientos Civiles en relación con preceptos del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que regula el registro de las asociaciones civiles. En la resolución de la Corte se determinó revocar la sentencia impugnada y de ello se generó la siguiente tesis aislada:

ACCIONES COLECTIVAS. TRASCENDENCIA DE LA ETAPA DE CERTIFICACIÓN.

De los artículos 590 y 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles deriva que la certificación a cargo del juez constituye una etapa procesal, previa a la admisión o desechamiento de la demanda de una acción colectiva, que tiene por objeto determinar si dicha acción reviste los requisitos de procedencia previstos en los numerales 587 y 588 del citado código. Así, en esta etapa el juzgador debe determinar si las pretensiones de la colectividad efectivamente pueden ejercerse por la vía colectiva; la demandada puede manifestar lo que a su derecho convenga en torno al cumplimiento de los requisitos referidos; y, el juez, tomando en cuenta lo esgrimido por las partes, podrá resolver sobre la admisión o el desechamiento de la demanda. Ahora bien, a través de la certificación, la colectividad obtiene reconocimiento jurídico como una entidad y lo decidido en esta etapa técnicamente hace de la acción propuesta una acción colectiva; de ahí que las consecuencias derivadas de este reconocimiento sean trascendentes, ya que si procede la certificación y se admite la demanda, la acción deja de tener repercusiones limitadas a la actora y demandada y ahora hace referencia a una potencial colectividad de afectados que puede ir aumentando durante la sustanciación del juicio. Por tanto, la decisión que se tome en la etapa de certificación hace que el valor de la causa y de los intereses en juego se incremente considerablemente y el demandado enfrente una responsabilidad civil masiva.

Amparo directo 28/2013. Daniel Eduardo Tenorio Arce y otros. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Rodrigo Montes de Oca Arboleya y Raúl M. Mejía Garza.

En el caso de la educación como derecho social, la violación emana de una omisión, la cual está relacionada a la existencia de recursos que permiten la satisfacción de los derechos, por lo que, es dable establecer que un Estado los ha violado, cuando no ha alcanzado el fin de ese derecho o cuando no cumple el estándar apropiado.

Así tenemos que los derechos económicos, sociales y culturales son obligaciones de hacer, por lo cual se les denomina derechos – prestación. Curtis y Abramovich, señalan en su obra “Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, que en la estructura de estos derechos existe una obligación estatal de “no hacer” que en el caso de la educación se traduce en un “no empeorar la educación”, situación que para nuestro país, es evidente que cada día empeora más.

Ahora bien, las obligaciones de proveer servicios pueden caracterizarse por el establecimiento de una relación directa entre el Estado y el beneficiario de la prestación. El Estado puede, sin embargo, asegurar la satisfacción de un derecho a través de otros medios, en los que pueden tomar parte activa otros sujetos obligados:

- ✓ Por un lado, algunos derechos se caracterizan por la obligación del Estado de establecer algún tipo de regulación, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido. En estos casos, la obligación del Estado no siempre está vinculada con la obtención de fondos para el beneficiario de la prestación, sino con el establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada, o bien con la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada.

Desde el punto de vista de la lógica deóntica, se trata en la mayoría de los casos de obligaciones que al menos suponen la creación de normas permisivas o facultativas, y no la simple ausencia de prohibición, es decir, la sola creación de una norma permisiva que faculte a celebrar u acto de creación o de incorporación a una institución, resultaría insuficiente para satisfacer plenamente los derechos a los que se alude.

- ✓ El Estado puede cumplir con su obligación proveyendo de servicios a la población, sea en forma exclusiva, sea a través de formas de cobertura mixta que incluyan, además de un aporte estatal, regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas a través de restricciones, limitaciones u obligaciones.

Las formas que pueden adoptar las medidas estatales de cumplimiento de las obligaciones positivas son múltiples: la organización de un servicio público, entre ellos la organización del sistema educativo público, la oferta de programas de desarrollo y capacitación, el establecimiento de formas escalonadas público/privadas de cobertura.

En consecuencia, los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizan justamente por involucrar un espectro amplio de obligaciones correspondientes al Estado. En consecuencia, es falso que las posibilidades de judiciabilidad de estos derechos sean escasas: cada tipo de obligación nos otorga una gama de acciones posibles, que van desde la denuncia de incumplimiento de obligaciones negativas, diversas formas de control del cumplimiento de obligaciones negativas, hasta llegar a la exigencia de cumplimiento de obligaciones positivas incumplidas.

No es un secreto que la problemática fáctica de la educación en nuestro país ha rebasado todos sus límites, ni siquiera es necesario hacer un recuento de los últimos años respecto de los últimos lugares que se han obtenido en pruebas internacionales.

Sin embargo, la OCDE⁶⁷ considera que hemos avanzado⁶⁸, señalando que prácticamente todos los niños de cuatro años en adelante se encuentran matriculados, y aquí es donde resulta pertinente realizar la pregunta, ¿es suficiente que solo estén matriculados los niños para considerar que estamos avanzando en este derecho social?

Si la Constitución es la máxima norma, lo cual también ha quedado claro con el debate del bloque de convencionalidad al cual se negaron aceptar los ministros de la

⁶⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en adelante denominada OCDE.

⁶⁸ En el Panorama de la Educación 2013, la OCDE precisa que México mantiene un constante avance debido a la proporción de gente con mayor educación.

Suprema Corte⁶⁹, la reciente reforma constitucional de junio de 2011, la cual efectuó reformas específicas a su texto, es decir, sufrió una ampliación de las garantías constitucionales de protección de los derechos humanos.

Los artículos 94, 103,104 y 107 son los que reforman, adicionan o derogan disposiciones en materia de amparo, institución protectora de los derechos humanos, en la cual la reforma ha establecido de manera clara que ésta materia se puede emplear para todas las violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. En la reforma se introduce la figura del amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo, violación de los derechos por omisión de las autoridades, la declaratoria general de inconstitucionalidad, el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos mediante el principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de normas jurídicas, y la justiciabilidad, relativa a la observancia expresa de respetar y observar los tratados internacionales.

4.2 Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

En el campo de los DESC, la adopción por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 2008, del Protocolo Facultativo⁷⁰ del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, representa un hito en la evolución y consolidación de los derechos humanos, especialmente para los derechos económicos, sociales y culturales.

Es múltiple el significado del PF en el terreno de los derechos humanos en general y de los DESC en particular:

1) El PF viene a llenar un vacío de más de 40 años, al dotar finalmente a los titulares de los DESC de procedimientos efectivos de protección internacional, dando término a una injustificable asimetría con respecto de los otros tratados del Sistema

⁶⁹ Contradicción de tesis 293/2011.

⁷⁰ En adelante PF.

Universal de Derechos Humanos que disponían de este esencial recurso para la validación práctica de los derechos contemplados en cada uno de los referidos instrumentos internacionales.

2) La adopción del PF zanjó definitivamente cualquier duda o debate, incluso en el ámbito académico, sobre un supuesto distinto valor o naturaleza de los DESC respecto de los otros derechos humanos consagrados en el Sistema Universal. Se recordará que diversos actores estatales han pretendido eludir sus obligaciones bajo el tratado atribuyéndole indebidamente un carácter meramente programático y no un contenido normativo de aplicación inmediata. Ello llevó al Comité en los primeros años a concentrar sus esfuerzos en reafirmar por todos los medios a su alcance la índole jurídica de los derechos y demás obligaciones estatales consagradas en el Pacto (Observación General núm.3 sobre la índole de las obligaciones, los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht de 1986).

3) Es evidente que la adopción del PF reafirmó a escala universal que los DESC como parte integrante de los derechos humanos tienen el mismo valor que los demás derechos humanos. Es relevante destacar, además, que durante el largo proceso negociador del texto final del PF se logró descartar las posiciones abanderadas por algunos países que abogaban por un PF parcial que sólo cubriera las partes II y III del PIDESC, dejando de lado la parte I, relativa al derecho a la libre determinación de los pueblos, cuya inclusión fue apoyada por la inmensa mayoría de los países del mundo en desarrollo. Se descartó también un “enfoque a la carta”, que hubiera permitido que cada país eligiera los derechos a ser incluidos en el sistema de protección.

4) Con la aprobación del PF de modo que cubriera la totalidad de su contenido normativo se reafirmó el valor idéntico de todos los derechos contemplados en el Pacto, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos.

5) Buena parte del proceso del Examen Periódico Universal (EPU) que conduce el Consejo de los Derechos Humanos se basa en las conclusiones finales adoptadas por el Comité al término del examen de los informes periódicos de los Estados parte. Con la

futura entrada en vigor del PF, el Comité podrá reflejar en sus conclusiones finales los casos concretos que se hayan presentado al Comité bajo los mecanismos de reclamos cuasi-judiciales previstos en el PF. Es decir, habrá un importante valor agregado que enriquecerá, a su vez, la jurisprudencia internacional casuística en materia de derechos humanos. Por otra parte, esta jurisprudencia será un referente objetivo para evaluar la aplicación empírica de los derechos contemplados en el Pacto bajo el principio de la “exigibilidad” o “justiciabilidad”, que el Comité concibe como la oportunidad real, concreta y eficaz que tiene una víctima de violación de hacer valer sus derechos ante los órganos de la justicia en busca de una adecuada reparación del derecho conculcado.

Podría ser interesante destacar, al menos, los aspectos más relevantes del instrumento. El PF, por ser el último en adoptarse no contiene elementos particularmente innovadores. En general, el instrumento se ha inspirado en los Protocolos de otros tratados del Sistema Universal, y también en los instrumentos regionales cuya experiencia acumulada a lo largo de los años es mucho mayor.

Entre las innovaciones se mencionan:

1) La inclusión de dos nuevos criterios de admisibilidad: uno obligatorio (presentar la comunicación en el plazo de un año tras el agotamiento de los recursos internos) [artículo 3, 2, a] y otro facultativo para el Comité (si la comunicación no revela que el autor haya estado en situación de clara desventaja) [artículo 4].

2) Una etapa procesal de solución amistosa en el procedimiento de comunicaciones (artículo 7).

3) La consulta de documentación de otros Órganos internacionales y regionales (artículo 8.3).

4) Inclusión de un estándar de revisión para las comunicaciones (artículo 8.4).

5) La posibilidad de vincular el procedimiento de comunicaciones con mecanismos de asistencia y cooperación internacionales, incluyendo la previsión de un fondo fiduciario (artículo 14).

En cuanto a reservas, el texto omitió una referencia expresa, por lo que se aplicarían supletoriamente las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que prohíbe aquellas reservas que sean incompatibles con el objeto y fin del instrumento.

La importancia del PF es reforzar el principio de justiciabilidad de los DESC, pues un derecho que no es susceptible de ser exigido o reparado en caso de violación es un derecho inoperante, por esto la posibilidad de exigir en el Sistema Universal la justiciabilidad de los DESC representa un enorme avance en la tutela y justiciabilidad de los derechos humanos. En este campo el papel de la judicatura juega un papel de la mayor importancia en el plano nacional y también en el universal.

Finalmente, si los Estados partes han manifestado su compromiso de realizar los DESC al firmar el Pacto, es necesario que demuestren también su voluntad ratificando este nuevo instrumento de protección internacional de esos derechos.

4.3 Exigibilidad de los Derechos Sociales, ¿son derechos justiciables?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado bases precedentes en torno a la urgente necesidad de garantizar a todos los gobernados un derecho al mínimo vital, concepto que abarca todas las acciones públicas, ya sean positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Criterio plasmado en la tesis aislada emitida por la Primera Sala, siendo la que a continuación se cita:

DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. EI derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que **requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática.** De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades

fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, **coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.** Así, este derecho busca garantizar que la persona —centro del ordenamiento jurídico— no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.

Amparo en revisión 1780/2006. Lempira Omar Sánchez Vizuet. 31 de enero de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.⁷¹

De lo anterior se sugiere que el análisis que debe efectuarse, con tal tesis aislada, es la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que adquiere enorme trascendencia y relevancia en la consolidación del Estado social de derecho, ya que el reconocimiento de los derechos sociales como derechos plenos no podrá alcanzarse hasta superar las barreras que impidan su adecuada justiciabilidad, como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de su incorporación al marco jurídico.

Ahora bien una verdadera calificación de un derecho como social no es simplemente que la conducta sea reconocida y cumplida por el Estado, sino también la posibilidad de su reclamo ante un eventual incumplimiento.

La condición de Estado social de derecho impone, en principio, el deber de proveer una situación mínima de dignidad humana en la sociedad para el ejercicio pleno de los derechos, y por ende, cualquier decisión política institucionalizada en norma jurídica debe contar, para no resultar una mera declaración de principios, con medios de efectividad adecuados a la realidad y conforme a su especial naturaleza.

La justiciabilidad de los derechos sociales, económicos y culturales debe considerarse entonces como una obligación de protección y garantía a cargo del Estado. Sobre este punto, el derecho procesal constitucional ha desempeñado un papel fundamental, en la

⁷¹ Tesis aislada número 1a. XCVII/2007 en materia constitucional, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t.XXV, mayo de 2007, p.793.

medida en que a través de éste el individuo, considerado por el ordenamiento como titular de intereses jurídicamente relevantes, y por ende tutelables, puede ejercer la facultad de reclamar la satisfacción de aquéllos.

Por lo que, para considerar a un derecho social como derecho exigible es posible únicamente si el titular está en condiciones de producir mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación que constituye el objeto de su derecho.

Es evidente que la condición de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados en relación a esos derechos, y es este quizá el principal problema del derecho internacional de los derechos humanos, tanto en la formulación de las normas que consagran los derechos, como en las elaboraciones de los órganos internacionales encargados de la aplicación de los tratados y en los aportes doctrinarios.

La justiciabilidad de un derecho colectivo conlleva a desincentivar prácticas masivas ilícitas (violencia, drogadicción, etc., en el ámbito educativo), por lo que el beneficio es notoriamente mayor.

La reforma al artículo 17 de nuestra constitución en relación a la inclusión de las acciones colectivas al derecho mexicano⁷², es cierto que nuestro sistema jurídico

⁷² Mediante decreto de trece de julio de dos mil diez, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintinueve de dicho mes y año, se adicionó el párrafo tercero y se recorrió el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la figura de las acciones colectivas en el orden constitucional. El poder reformador de la Constitución remitió al legislador federal la obligación de expedir las leyes que regulen las acciones colectivas y estableció que los juzgadores federales estarán a cargo de los procedimientos y mecanismos respectivos.

El texto del artículo 17 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos

privilegia la actuación individual sobre la colectiva, en consecuencia, el procedimiento civil ordinario no cumple con las características para satisfacer las exigencias de la tutela de derechos colectivos, con ello resulta evidente que la finalidad de la reforma al numeral 17, tuvo como objetivo fortalecer el acceso a la justicia de los ciudadanos, mediante el establecimiento de instituciones procesales que permitan la defensa, protección y representación jurídica colectiva, lo cual para el caso concreto, aplica a los miembros de la comunidad educativa en México.

El legislador federal en cumplimiento al mandato constitucional, expidió la norma reglamentaria, la cual se publicó el 30 de agosto de 2011, la misma entró en vigor seis meses después de su publicación. Entre las modificaciones que contempló el decreto a diversos ordenamientos, destaca la inclusión en el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Libro Quinto denominado “De las Acciones Colectivas” (numerales 578 a 625). En el se regulan:

- a) Las materias de aplicación,
- b) Los sujetos legitimados, y
- c) Las etapas procesales para el trámite.

En el artículo 580 del código en mención, se establece que las acciones colectivas son precedentes para tutelar derechos e intereses difusos y colectivos⁷³, así como derechos e intereses individuales de incidencia colectiva⁷⁴.

El artículo 581 del código en comento, precisa tres tipos de acciones colectivas cuya finalidad es la protección de los derechos sociales:

- a) La acción difusa,
- b) La acción colectiva en sentido estricto, y
- c) La acción individual homogénea.

⁷³ Aquellos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes.

⁷⁴ Aquellos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

Para el caso en estudio, resulta conveniente adherirse a la primera, debido a las características que la distinguen, es decir, “es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una **colectividad indeterminada**, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.”⁷⁵

Los derechos colectivos, en sentido estricto trascienden la esfera subjetiva y se proyectan en una clase social o grupo, por lo que, la titularidad resulta indivisible⁷⁶ y el derecho le corresponde a la colectividad.

Ahora bien, respecto a los efectos del litigio, la solución que se les determina a las acciones difusas, es la misma para todos debido a la indivisibilidad del objeto, por lo que, los límites sustantivos de la cosa juzgada se extienden a quienes no han sido parte en el proceso, situación que obligaría al Estado Mexicano a cumplir con los pactos que ha signado en materia educativa.

En razón de lo anterior, si el Estado, no cumple con los pactos y convenciones celebrados a favor de la educación, resulta viable el juicio de amparo, e incluso el reclamo de daños y perjuicios. La actividad positiva del Estado que resulta violatoria de los límites negativos impuestos por un determinado derecho económico, social o cultural resulta cuestionable judicialmente y, verificada dicha vulneración, por lo que, el juez decidirá privar de valor jurídico la manifestación viciada de voluntad del Estado, obligándolo a corregirla para restituir el derecho afectado.

⁷⁵ Amparo Directo 28/2013, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, pág. 23.

⁷⁶ Cuando un derecho es divisible, significa que existe un vínculo jurídico independiente entre cada miembro de la colectividad y el demandado, en virtud de ello, se puede determinar el daño o la afectación que sufrió cada miembro de la colectividad. Para el caso de la educación, no es aplicable, por lo que corresponde a un derecho indivisible.

Las sentencias obtenidas pueden constituir importantes vehículos para mostrar a los poderes políticos las necesidades de la agenda pública, y con ello obligarlos positivamente a cumplir con la normatividad internacional.

Uno de los sentidos de la adopción de pactos y convenciones que establecen derechos para las personas y obligaciones o compromisos para el Estado, consiste en la posibilidad de reclamo de cumplimiento de ellos, no como escritura sin contenido o sustento obligatorio, sino en tanto que será implementado y llevado a su fin por medio de un programa de gobierno o de una sentencia.

De esa forma le corresponderá al Poder Judicial el que comunique a los poderes políticos el incumplimiento de sus obligaciones en esa materia. La lógica de este proceso es similar a la que informa el requisito del agotamiento de los recursos internos en materia de recursos ante el sistema internacional de protección de los derechos humanos: le corresponderá ofrecer al Estado la posibilidad de conocimiento y reparación de la violación que se le imputa, antes de acudir a la esfera internacional a denunciar el incumplimiento.

Cuando el poder político no cumpla con las obligaciones frente a las que es "puesto en incumplimiento" por el Poder Judicial, independiente de las posibles consecuencias adversas en el plano internacional, se enfrentará a la correspondiente responsabilidad política que derive de su actuación ante su propia población.

En consecuencia a lo expresado en líneas anteriores, es así como adquirimos una forma de exigibilidad de los derechos sociales, en particular el derecho a la educación.

Conclusiones

Sabemos que en nuestro país se está dando pie a la privatización de los servicios públicos esenciales —agua, salud, educación, entre otros— lo que da muestra del

retroceso del Estado en garantizar derechos sociales para todos los ciudadanos y no sólo para los que pueden pagar las altas tarifas que la privatización lleva consigo. La respuesta del Poder Judicial sigue siendo muy limitada por lo que se refiere a los derechos a la educación, a la vivienda adecuada, a la alimentación infantil y otros, la jurisprudencia es muy escasa.

La justiciabilidad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales tiene un largo camino que recorrer. Son muy pocas las sentencias a través de las cuales se han garantizado estos derechos. De ellas destacan casos sobre el derecho a la salud y algunos más sobre el derecho a la seguridad social y el derecho a la información medioambiental.

La sociedad mexicana —al igual que muchas sociedades del mundo— paulatinamente ha abandonado un principio de solidaridad social, centrándose cada vez más en un sentido individualista, el cual conlleva a la desconfiguración filosófico-jurídica de esos derechos sociales.

Gerardo Pisarello, en su ensayo Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada “desde abajo”, acertadamente nos ubica en la crisis del estado social, en la progresiva pérdida de normatividad relacionada con los derechos sociales y el debilitamiento de los sujetos encargados de exigirlos.

Ante esta difícil situación, los gobiernos nuestro siglo, aún no han podido dar una respuesta y/o eficaz solución a las demandas sociales, en muchos casos, consagradas a nivel constitucional, bajo el rubro *derechos sociales*.

A fin de que un Estado pueda ser identificado como un Estado social de derecho, es necesario, en primer lugar, que dentro de su orden jurídico —preferentemente a nivel constitucional— reconozca en favor de todos sus gobernados la existencia de los derechos humanos, en este caso, de corte económico, social y cultural, pero además, promueva su respeto dentro de su territorio y, en caso de vulneración de los mismos, cuente con los recursos eficaces necesarios para su protección.

Los derechos humanos deben ser un elemento estructural insoslayable de las Constituciones de los Estados sociales y democráticos de derecho, no sólo desde un mero plano formal de la legislación y arquitectura administrativa del Estado, sino principalmente, en su aspecto sustantivo, que implica su reconocimiento y protección como derechos inherentes a la condición humana, por lo cual se erigen como principio, razón y fin del mismo Estado.

Sin embargo, las reformas constitucionales abren un escenario, no sólo propicio, sino obligado, para que en casos de no vigencia de estos derechos se busque garantizarlos por la vía judicial. En tanto se trata: 1) de derechos reconocidos en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, 2) del deber de aplicar el principio pro persona, y 3) de la obligación de ejercer control de convencionalidad.

En consecuencia, es a la sociedad a la que le corresponde la exigencia de ellos, resulta evidente que también es la propia ciudadanía la que ha perdido el interés porque el Estado otorgue esa protección o, al menos, cumplir con las medidas mínimas necesarias en su impartición.

Otro aspecto relevante, como punto de partida, se estima necesario el realizar una campaña de difusión masiva en torno a la existencia, naturaleza y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en favor de toda la población mexicana en el Pacto Internacional de la materia.

De igual manera, otro reto muy importante a considerar sería el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la creación y/o modificación de su jurisprudencia, primeramente desarrollará una importante labor definitoria o interpretativa en torno a la naturaleza y alcances de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en los diversos instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte signante, por lo que, ese alto tribunal deberá establecer, a través de sus diversas ejecutorias, las directrices o lineamientos básicos a fin de considerar en cada caso concreto cuándo la obligación internacional asumida por el Estado —ya sea positiva o negativa— ha quedado o no cumplida y, desde luego, ante la perspectiva de una

eventual vulneración de tales derechos, las condiciones jurídicas necesarias para restablecer su vigencia en cada caso concreto.

Como lo describió Kofi Annan, “la educación es un derecho humano con inmenso poder de transformación. En sus cimientos descansan las piedras angulares de la libertad, la democracia y el desarrollo humano sostenible”, es el motivo por el cual México, ha firmado pactos y convenciones para protegerla, para crear políticas públicas para su fortalecimiento, y si, en nuestra constitución con la adición al artículo 17, es posible el juicio de garantías en defensa de un derecho colectivo, entonces es posible aplicar los principios pro-homine y de progresividad, en consecuencia, el Estado adquiere un grado de responsabilidad que deberá no solo subsanar la ausencia en las aulas sino también la privación a los menores de ese derecho social, tal como lo describen los pactos y convenciones de los cuales México es parte en esa materia.

Resulta evidente que el Estado está obligado a implementar las medidas pertinentes y necesarias para la defensa de los derechos sociales, especialmente aquellos que guardan relación con la infancia, se trata del futuro del país, de lo que realmente necesita la ciudadanía, es decir, una sociedad crítica, inteligente, propositiva, con docentes y gobernantes comprometidos, que sean parte de la defensa de los derechos colectivos y no solo de sus intereses particulares.

Es claro que en este momento la autoridad que puede ayudar a iniciar la exigibilidad de esos derechos es el poder judicial federal, que con la reforma al artículo 17 constitucional, obligaría a la Autoridad Responsable a dar cumplimiento a sus fallos protectores de derechos humanos, en este caso la protección a la educación.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor y Christian, COURTIS, Los derechos sociales como derechos exigibles, Madrid, Trotta, 2004.

COURTIS, Christian y Ramiro ÁVILA, La protección judicial de los derechos sociales, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.

COURTIS Christian, Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Argentina, Ediciones Del Puerto, 2006.

FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO, Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos. México, Porrúa, 2004.

PECES-BARBA, Gregorio, Derechos sociales y positivismo jurídico (Escritos de filosofía jurídica y política), Madrid, Editorial Dykinson, 2004.

ACUÑA, Roldán, Juan Manuel Justicia constitucional y políticas públicas sociales, México, Porrúa, 2012.

CARBONELL, Miguel y otros compiladores, Derechos Sociales y Derechos de las Minorías, México, D.F., UNAM, 2000.

CARBONELL, Miguel, Los derechos fundamentales en México, México, D.F., UNAM y CNDH, 2004.

CARBONELL, Miguel, Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales en tiempos de emergencia, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2008.

ALEXY, Robert Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALEXY, Robert, Derechos sociales y ponderación, Madrid, Editorial Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

RON, Delgado, Francisco E., Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México. Un índice de cobertura por entidad federativa, 2ª ed., México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009.

SALAZAR, Pedro, El derecho como palanca emancipadora: las reformas constitucionales y los derechos sociales, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

Medios electrónicos

Internet

CÁRDENAS, Elizalde, María del Rosario, y otros, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014, México, D.F., http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf, 2015.

COSSÍO Díaz, José Ramón, Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución. Ochenta años de vida constitucional en México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/14.pdf>, 25 de junio de 2015.

CROWLEY, Isabel, Informe anual 2014. http://www.unicef.org/spanish/publications/index_82455.html, México 2015.

FURLAN, A. M., “El ‘Programa Escuela Segura’ y la violencia en la escuela”, *Memoria electrónica del IX Congreso Nacional de Investigación Educativa*, <http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v9/ponencias/at16/PRE1178904373.pdf>, México, 2007.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible, informe, <http://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>, octubre 2010.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, El programa PISA de la OCDE, qué es y para qué sirve, <http://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>, 2006.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, Mayo de 1981.

Legisgrafía

Código federal de procedimientos civiles.

Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Convenciones

Convención sobre los derechos del niño.

Pactos

Pacto de derechos económicos, sociales y culturales.

Protocolos

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Jurisprudencia

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo Directo 28/2013, México, 2013.

ANEXOS

Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales

Protocolo facultativo del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes

Convención sobre los derechos del niño

PISA technical report