

Estado, obligatoriedad y derecho a la educación

Mario Alberto Benavides Lara¹
Jorge Luis Lavín García²

Introducción

En este trabajo se presenta una exploración en torno a dos elementos estructurales del Artículo Tercero Constitucional, a saber: la obligatoriedad de la educación y la responsabilidad del Estado como garante de ésta en tanto derecho. Para ello, en la primera parte se profundizará sobre el papel del Estado mexicano a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos y que incorpora el principio *pro persona*, desde el que se reconoce la progresividad de los derechos, así como un nuevo marco de relación entre el Estado y la ciudadanía en el que adquiere sentido el derecho a la educación. En un segundo momento se analizará la evolución e implicaciones que ha tenido, a partir de las reformas al Artículo Tercero, la expansión del

1 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

principio constitucional a la obligatoriedad de la educación en las reformas de 1993 (obligatoriedad de la secundaria), 2002 (de preescolar) y 2012 (de la educación media superior). El objetivo de este recorrido será dar cuenta en cómo ha cambiado la visión del Estado respecto a lo que se considera obligatorio en la educación.

El Estado mexicano frente a la reforma en derechos humanos

Actuar en clave de derechos humanos desde la realidad social y no sólo desde la razón jurídica implica reconocer la dignidad humana como condición intrínseca de la propia existencia (Habermas, 2010), ya que es la base que iguala a las personas para gozar de una vida en sociedad que respete y reconozca la integridad de las personas y permita, en consecuencia, el ejercicio de la llamada democracia de ciudadanía, es decir, la participación en la comunidad política donde se da un proceso de expansión de derechos³ (Beetham, 1997; OEA/PNUD, 2009). Con base en lo anterior, la reforma a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos que tuvo lugar en 2011 representa un avance en el reconocimiento de esta dignidad humana, así como de la democracia como un régimen político que es consustancial a la primera e implica, por tanto, la transformación de la relación entre el Estado y la población a favor de esta última.

Dicha redefinición de la relación entre el Estado y la ciudadanía está mediada por principios sociales, políticos, ideológicos, jurídicos, pero sobre todo éticos. En ese sentido, como menciona Habermas (2010, p. 6): “los derechos humanos han sido producto de la resistencia al despotismo, la opresión y la humillación”. La incorporación del principio *pro persona* que está inicialmente plasmado en el Artículo Primero Constitucional dimana y cohesiona el resto del articulado, en tanto es éste el marco interpretativo desde el cual los derechos se hacen exigibles al Estado y se promueve su expansión (Medellín, 2013, p. 19). Este principio inclina la balanza de la justicia a favor de la ciudadanía y coloca los derechos humanos como la columna vertebral que debe guiar la acción del Estado, cuyo resultado es el reconocimiento de las autoridades de todos los niveles de gobierno y poderes como sujetos obligados, y a la ciudadanía la coloca como sujetos de derechos (Carbonell, 2011, p. 68).

3 En este texto se entiende por derechos a las libertades no sólo de tipo civiles, sino del tipo de políticas económicas, sociales y culturales que residen en el sujeto y los pueblos.

Estos cambios tienen implicaciones y retos que son connaturales a la adopción del discurso de los derechos humanos. A continuación se tocarán algunos rasgos de estas características, la primera de las cuales hace referencia a su indivisibilidad en tanto todos los derechos son necesarios para alcanzar una vida digna e involucrar a las personas en la vida pública (Beetham, 1997, p. 353). Esta indivisibilidad implica concebir el conjunto de los derechos humanos como interdependientes, en tanto unos son condición de otros. Así, por citar un ejemplo, Beetham (1997) menciona que en el caso de los derechos económicos y sociales, su negación tiene repercusiones en el ejercicio de los derechos civiles y políticos que se ve reflejado en la calidad de la democracia.

Si seguimos con este autor, aunque la economía o las políticas sociales no tienen una relación obvia con el régimen democrático en tanto el crecimiento económico, la prestación de servicios médicos, educativos o el empleo pueden ocurrir en regímenes políticos de corte autoritario; la diferencia con el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales en una democracia es que existe un entorno favorable para que se atiendan las necesidades de empleo, salud y educación, no como concesiones que pueden ser suprimidas en cualquier momento por el poder político, sino como obligaciones que corresponden al Estado y que no pueden restringirse o suprimirse, pues son inalienables e irrenunciables. A estas características se suman la universalidad y la progresividad. La universalidad hace referencia a los derechos que se consideran fundamentales de manera independiente,⁴ si son reconocidos o no dentro de un orden constitucional específico; sin embargo, se mantienen como exigencias éticas que en el concierto internacional actúan como presión para que cada país los reconozca en su población. La reforma mexicana en derechos humanos es una muestra de ello (Vázquez & Serrano, 2011, p. 139).

Por último, la progresividad –que es de especial interés para este texto– es la característica que de manera más contundente se relaciona con la idea de participación ciudadana y que se explorará en el siguiente apartado. La progresividad se entenderá como el mecanismo de expansión de derechos a partir del cual el Estado reconoce mayores libertades en la ciudadanía, las cuales se derivan de la propia acción ciudadana para que se dé este reco-

4 Respecto a la dificultad de definir qué es lo fundamental, en tanto se parte que los derechos humanos son una construcción universal, Vázquez & Serrano (2011) hacen el llamamiento al diálogo intercultural de las civilizaciones para que sean ellas quienes definan esos derechos fundamentales.

nocimiento, reflejado tanto en las políticas públicas como en las legislaciones correspondientes que incluyen el marco constitucional.

De acuerdo con Vázquez & Serrano (2011, p. 159), la progresividad se ve reflejada en la implementación gradual de los derechos a partir de los planes (políticas públicas) encaminados a generar condiciones de implementación y mejoramiento en el disfrute de los derechos. En este sentido, la evolución del Artículo Tercero Constitucional, en donde se reconoce el derecho a la educación, ha sido posible en gran medida a esta expansión o progresividad del derecho.

Del reconocimiento al ejercicio del derecho

Como ya se ha dejado constancia, la integración al marco constitucional de los derechos humanos ha representado un cambio de paradigma en los hechos que impacta a toda la organización social. La centralidad que tiene para el Estado y el régimen político que la ciudadanía ejerza sus derechos tiene que ver con el hecho de que es a través de su exigibilidad que el modelo democrático se perfecciona y orienta a la equidad, generando condiciones de bienestar para la población y legitimidad para el régimen. Así, los derechos humanos se vuelven poderosas herramientas que cuando son invocados, pueden ejercer presión para que los gobiernos respondan en el sentido demandado por la ciudadanía (Sen, 2000, p. 189), lo cual se traduce en la construcción de un Estado más soberano, en la medida que atiende las necesidades de los gobernados. De ahí la importancia que los derechos se traduzcan en libertades en sentido positivo y no sólo en una reivindicación declarativa. Recuperando la idea de Amartya Sen, la libertad y los derechos –de la cual depende– habrán de traducirse en libertades de poder, es decir, en las llamadas capacidades,⁵ definidas aquí desde la lectura que hace Rafael Cejudo (2007, p. 10) a este planteamiento de Sen (2000) y que se entienden como “las oportunidades [que tiene la persona] para elegir y llevar una u otra clase de vida”.

Para cerrar este apartado es relevante mencionar que la utilidad representada en términos analíticos al identificar esta articulación estriba en que se vuelve una herramienta adecuada que permitirá –como se verá en el siguiente apartado–, ponderar la forma en cómo la legislación responde a estas necesi-

5 En el discurso de Sen (2000) se utiliza el concepto de *capabilities*, que en algunos casos se ha traducido con el neologismo *capacidades*. Para el caso de este texto se prefiere utilizar el término *capacidades*.

dades de la población, específicamente en cuanto al derecho a la educación, en términos no sólo del derecho positivo, sino de su realización.

La obligatoriedad desde el derecho a la educación

En el Artículo Tercero Constitucional se establece que “La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias” (DOF, 2013). Esta declaración implica, en términos del derecho, a la educación, y apoyándose en el marco expuesto en el apartado anterior, que ser obligatoria, además de reconocida como un derecho y una responsabilidad que le corresponde al Estado, y que, a diferencia de otros elementos o declaraciones contenidas en este mismo Artículo, representa la característica en la que es más evidente, junto con la gratuidad, el grado de cumplimiento. En la medida que esta obligatoriedad se transforma en política pública y en esa misma proporción, la exigibilidad de este rasgo de la educación es tangible.

La obligatoriedad como rasgo distintivo de la educación en México tiene un carácter histórico que da cuenta de la evolución política y social en el país. A pesar de que esta característica no se desprende de origen del Artículo Tercero, sí está presente como parte del articulado de la Constitución de 1917, específicamente en el Artículo 31 (DOF, 1917, p. 25), que mencionaba en su redacción original lo siguiente:

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos: i.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado.

Es de especial interés observar cómo el carácter de obligatoriedad de la educación se trasladó de ser visto únicamente como una obligación por parte de las personas, a una obligación cuyo principal ejecutor y responsable es el Estado.

A partir del análisis sobre cómo la obligatoriedad se coloca en la conformación del sistema educativo mexicano, autores como Barba (2010, p. 79) y Loyo (2010, p. 73) mencionan que ésta se desprende del discurso de la mo-

dernización, el cual surge, en el caso de México, como parte del proceso de construcción del Estado a partir del siglo XIX. Aquí es importante detenerse a analizar el apareamiento que existe entre educación y escolaridad en el contexto mexicano. Aunque usualmente en la literatura pedagógica se parte de una definición convencional que distingue entre la educación formal, la no formal y la informal, y que hace referencia a los espacios en los que las personas reciben educación; menciona que Loyo (2010, p. 158) la obligatoriedad de la escuela supuso para el caso de México un cambio en la visión que, desde el porfiriato, tuvo el carácter optativo de la educación escolar contemplada en la Ley de Instrucción Rudimentaria de 1911, una vez concluida la Revolución: reconocer el carácter obligatorio, que en principio se consagró exclusivamente en el Artículo 31 de la Constitución de 1917, para posteriormente presentarse también como parte del Artículo Tercero de la educación elemental oficial y, con ello, sentar las bases de la conformación del sistema educativo nacional (SEN).

A partir de estos antecedentes se puede afirmar que la obligatoriedad no surge de un espíritu de progreso espontáneo o externo a la conformación sociopolítica e histórica de México, sino que es una declaración en consonancia con el proyecto de país que se derivó de la oposición política y del movimiento social que dio origen a la Revolución mexicana y se consolidó en la Constitución de 1917. Cabe señalar que esta primera estructura resultante de la reconfiguración política del país supuso en su tiempo una legislación de avanzada, fue transformándose y actualizándose a las demandas de los tiempos, agregando nuevas características, hasta el punto de que actualmente el Artículo Tercero conforma el núcleo de un derecho a la educación que rompe con la mera idea de instrucción fundamental, con la que había nacido y que en el texto original de 1917 apuntaba:

Art. 30.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria (DOF, 1917, p. 50).

En este contexto en el que el derecho a la educación ha ido adquiriendo nuevos atributos, resulta de la mayor trascendencia que la educación obligatoria cumpla por sí misma con ciertas características de calidad y que, a la vez, responda directamente a este derecho a la educación obligatoria. No obstante, parece que el más grande reto que implica hacer efectiva la obligatoriedad de la educación se halla en la posibilidad real de la misma educación obligatoria de hacer sentido a los estudiantes y sus familias en el momento de tomar la decisión de que sus hijos acudan a las escuelas. Hecho relacionado con la capacidad de la propia escuela y del sistema social de traducir la educación en oportunidades de movilidad social, o desde el pensamiento del SEN: que la educación permita desarrollar el bienestar de las personas. Parece, entonces, que la obligatoriedad de la educación consagrada en el Artículo Tercero se verá favorecida apelando a la integralidad de los derechos humanos, en la medida en que otros derechos contemplados en el texto constitucional se materialicen en su ejercicio.

Progresividad de la obligatoriedad en la educación

El discurso del derecho a la educación, donde se imbrica el asunto de la obligatoriedad, ha pasado, de acuerdo con Ruiz (2012, p. 41), de la preocupación por lo legal a una discusión enfocada en lo educativo, así como a la forma en cómo este reconocimiento legal puede ser posible. Esto ha llevado a poner énfasis en la gratuidad y obligatoriedad –condiciones contempladas como parte del planteamiento legal o jurídico–, a la preocupación por la exigibilidad y la justicia-bilidad del derecho. Contrariamente, lo que se sostiene en este texto es que la obligatoriedad no se limita a una condición primaria del derecho a la educación, misma que se resuelve en el texto normativo, sino a ser el centro de este derecho, en tanto su definición exclusivista donde se distingue lo que sí es obligatorio y lo que no, es la pauta para valorar tanto su cumplimiento como sus formaciones ideológicas, que van orientando el discurso del Estado y de sus actores en relación a lo exigible en la educación.

La expansión de la obligatoriedad no ha estado exenta de disputas, tensiones o análisis, tanto de tipo político como académico; estas polémicas usualmente han estado dirigidas a la capacidad del Estado por atender este rasgo de la educación. Para dar cuenta de ellas, a continuación se hará una breve revisión de cuáles han sido los principales obstáculos que en su mo-

mento se han identificado para incluir a cada uno de los niveles educativos en la definición de educación obligatoria.⁶

En el caso de la obligatoriedad del preescolar que tuvo lugar en el 2002, los principales argumentos para cuestionarla se relacionaban con el incremento en términos de número de alumnos y la incapacidad del Estado por resolver este asunto, lo cual mencionaban Muñoz & Silva (2006, p. 101) podría afectar la calidad educativa, además de no quedar claro cuáles eran los beneficios que traería el inicio temprano de la escolaridad en la infancia.

Para el caso particular de la secundaria, el proceso de reforma iniciado en 1993, cuando se volvió obligatoria, implicó una actualización del modelo educativo. Mientras que durante muchos años lo usual era que la educación primaria fuera suficiente para asegurar una base común de conocimientos en la población, en la medida que la realidad laboral y social fue cambiando, la educación secundaria fue expandiéndose y proponiendo nuevos retos que implicaron una serie de reformas, cuya intención fue actualizar el tipo de formación que se ofrecía en este nivel (Sandoval, 2000, pp. 76-77). La obligatoriedad de la educación secundaria implicó, por tanto, reconocer este nivel como un espacio académico y curricular, cuya finalidad debía estar diferenciada de los dos niveles antecedentes (preescolar y primaria), así como del nivel que le sucede (media superior), y que, en conjunto, componen el tramo de la educación obligatoria. Actualmente, solventar esta diferencia permitirá dar cuenta de la necesidad pedagógica de este nivel, el cual ha sido fuertemente discutido.

Incorporados el nivel preescolar y secundaria a la escolarización obligatoria, el 9 de febrero de 2012 se publica en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el decreto por el que se reforma el párrafo primero del Artículo Tercero Constitucional, en el cual se añade, como parte del derecho a recibir educación, el nivel medio superior. Respecto a las críticas que han tenido lugar a partir de su incorporación como la parte final de la educación obligatoria, éstas han estado principalmente orientadas a dos asuntos. El primer tema de discusión respecto a la obligatoriedad de la educación media superior tiene que ver con la función que asume este nivel a partir de su nuevo estatus: mientras que tradicionalmente era posible distinguir entre las opciones orientadas

6 En este texto se omite la discusión en torno a la incorporación de la primaria, pues su reconocimiento como educación obligatoria forma parte de la conformación primera de la educación en el texto original de 1917 y desde la cual se desplegaron los primeros esfuerzos por llevar la escolarización al grueso de la población desde la naciente SEP.

al trabajo y la oferta de educación media enfocada en la preparación propedéutica de los estudiantes que ingresarían a la educación superior, con la obligatoriedad parte de la discusión ha sido dirigida a contrastar el sentido que se asume para este nivel, mismo que estriba en la responsabilidad de que la formación recibida por los estudiantes los dote de los mínimos comunes en términos de aprendizaje y de los conocimientos que se espera posea cualquier ciudadano mexicano (Villa, 2010, p. 308; Zorrilla, 2012, p. 76).

El otro punto que resalta de la obligatoriedad de la educación media es la referida nuevamente a la capacidad del Estado de poder atender la cobertura a partir de la demanda que se agregaría por cursar este nivel. Según lo relata Roberto Rodríguez (2012, p. 5), la aprobación legislativa de esta nueva norma pasó por un periplo de seis años, en los que los mayores argumentos y oposiciones de ciertos grupos de legisladores tuvieron que ver con la suficiencia presupuestal, la cual, después de diferentes negociaciones, se pudo destrabar, estableciendo un proceso gradual de universalización del nivel vía artículos transitorios. Finalmente, la aprobación de esta reforma mereció la siguiente declaración por parte del presidente de la República, la cual recoge Roberto Rodríguez (2012):

Con mucho orgullo, he firmado hoy, el Decreto por el cual se eleva a rango constitucional la Obligatoriedad de la Educación Media Superior. Se trata de un avance de la mayor trascendencia a la educación pública nacional. Con esta Reforma a nuestra Carta Magna, el Estado mexicano asume el compromiso de garantizar la enseñanza a todos nuestros niños y jóvenes, hasta el nivel de bachillerato. Esta medida, nos pone en el camino correcto para lograr, en el mediano plazo, un promedio nacional de escolaridad de 15 años de estudio, como la que tienen muchos de los países con los que competimos (p. 6).

A pesar de que la obligatoriedad de este nivel no es un proceso único a nivel Latinoamérica, y al que México pareció llegar con ciertos retrasos, es importante ponderar que independientemente de las limitaciones estructurales, como la falta de cobertura física y geográfica en las ofertas existentes, así como la falta de docentes, la obligatoriedad sienta nuevas bases que coloca retos analíticos similares a los de la educación secundaria como tramo último de la EO. Por lo tanto, se observa que muchos de los problemas, como el aprovechamiento y el rezago en el que se encuentran los estudiantes de este nivel, quienes usualmente

tenían gran visibilidad en el nivel de secundaria, parecieran haberse transferido al nivel medio superior, acaso como consecuencia de que es la educación media la que da cuenta final del derecho a la educación obligatoria.

Para cerrar este apartado se ofrece información en la Tabla 1, relativa a la forma en cómo se asocian los datos de expansión de la cobertura de los cuatro niveles que conforman la educación obligatoria, a partir de los años en que se incorporaron con ese rasgo al párrafo primero del Artículo Tercero Constitucional.

Tabla 1. Expansión de los niveles educativos a partir de haberse decretado su obligatoriedad

Nivel	Año en que se decretó su obligatoriedad	Antes que se decretara la obligatoriedad	Después de decretarse la obligatoriedad	Porcentaje de expansión
		Cobertura	Cobertura	
Preescolar	2002	1'597,622 ⁶⁴	2'939,840	84.01
Primaria ²	1917	2'292,026	3'564,767	55.5
Secundaria	1993	3'129,671	3'924,610	25.4
Educación Media Superior	2012	3'823,507	4'682,336	22.4

Fuente: elaboración propia con base en datos de Censos de Población y Vivienda (INEGI, 1910, 1920, 1990, 2000, 2010) y Cifras Básicas (INEE, 2013-2014).

Con base en los datos aquí presentados, y a pesar de poder argumentar que la expansión de la cobertura obedece a múltiples factores como la tendencia natural de crecimiento poblacional, lo que sí se puede decir es que la obligatoriedad constitucional puede ser un factor permanente que empuja la cobertura de los servicios educativos; contrario a los planteamientos de inicio, que, como se vio, remarcaban las deficiencias e incapacidades del Estado. El hecho de incorporarlo como normativa permite que las personas exijan su derecho a la educación. Queda por analizar en otros estudios cuál es la calidad de la oferta por medio de la cual el Estado ha cumplido con su obli-

7 Estos datos corresponden al Censo del año 2000. Debido a que en él no se consideró la población escolar que asistía al preescolar, se toma la información de la población que contaba con cinco años y asistía a la escuela.

gación, así como valorar, especialmente en el caso de la educación media, si esta oferta es suficiente y pertinente.

La obligatoriedad en la educación: nuevos desafíos

De acuerdo con el Informe 2016 del INEE, la educación, al volverse obligatoria, asume “la responsabilidad de incluir [como parte de su currículo] aquello que se considera fundamental en la formación de todo individuo” (INEE, 2016, p. 138). Sin embargo, es oportuno preguntarse en qué consiste y cuáles son las consecuencias de establecer lo fundamental de la formación de las personas. Para ello, en este último apartado se abordará la obligatoriedad desde sus implicaciones educativas y sociales, es decir, desde las consecuencias que se derivan tiene para el aprendizaje de las personas establecer un número mayor de años de escolaridad en la población.

Existe una crítica acerca del valor real de la escolarización para contribuir al bienestar de las personas. Matizando esta idea, Gimeno (2000, p. 62) menciona que aún y cuando la educación no es omnipotente para afrontar la desigualdad social, su no cumplimiento sí puede conducir a mayor desigualdad. Lo anterior sirve de preámbulo para presentar uno de los temas que incluye la obligatoriedad identificado como la homogeneización implicada en la escolarización obligatoria. Mientras de un lado se debe asegurar una base común de aprendizajes para toda la población, atendiendo con esto la desigualdad; del otro lado se percibe esta posición como conflictiva, en tanto supone una educación igual para todos, lo cual lleva a ignorar las diferencias culturales, sociales y de visión que, en el caso de México, ha sido muy habitual no considerarlas o verlas como indeseables, algo que se observa como parte de la historia de la educación en México desde el periodo de Vasconcelos y su discurso pro integración.

Pero, ¿por qué éste es un problema que se deriva de la obligatoriedad? Si se parte que todos somos diferentes, la obligatoriedad que el Estado está mandado a atender, y que pasa por asegurar la universalidad de los servicios educativos, se enfrenta en la práctica a la limitación de recursos que dificulta la atención de las desigualdades perniciosas y coloca, en cambio, en el centro de la estrategia del Estado en optar por una educación que ignore estas diferencias no sólo culturales, sino socioeconómicas.

Así, con datos del Panorama Educativo 2014 (INEE, 2015, p. 315), se tiene que 44% de las escuelas primarias son atendidas por un solo docente para todos los grupos. Esta información es relevante, en tanto puede evidenciar la incapacidad del propio sistema educativo para responder a la diversidad a favor de la cobertura. Sobre esta última idea, con datos de la misma fuente (INEE, 2015, pp. 16-28), para el caso de la EO, el número y ratio de docentes por alumnos en escuelas públicas es, en cada nivel educativo, el siguiente:

Tabla 2. Número de docentes y alumnos en la educación obligatoria

Nivel educativo	Número de docentes	Número de alumnos	Ratio ⁶⁵
Preescolar	184,491	4 ' 107,408	1:22
Primaria	515,314	13 ' 304,734	1:25
Secundaria	342,711	6 ' 032,618	1:17
Educación Media	48,080	1 ' 025,530	1:21

Fuente: elaboración propia con datos del INEE (2015).

Por otro lado, también se percibe la existencia de rezagos que limitan el tránsito de un nivel educativo a otro y que, a pesar de la obligatoriedad, no se han podido solventar. Por ejemplo, para el caso del tránsito de primaria a secundaria en el ciclo escolar 2013-2014, el sistema educativo tuvo capacidad de absorber 94.3% de la demanda potencial; mientras en el caso del tránsito de educación secundaria a media, esta capacidad se redujo a 90% (INEE, 2015, p. 294). Si bien estos porcentajes, en general, parecerían alentadores, en términos brutos la desigualdad es significativa y preocupante, debido a que representa a cientos de miles de jóvenes que se quedan sin estos fundamentos, los cuales, en tanto obligatorio, conforma el perfil del ciudadano mexicano, dejándolos en una situación de desventajas sociales, además de vulnerados en su capacidad de reclamar sus derechos, así como de participar en la democracia y la deliberación pública. Esta situación se agrava al focalizar la transición de la educación secundaria a la media superior. Se observa que en el caso del paso entre estos niveles, en el área metropolitana del Valle de México sólo 45.7% de

8 El dato que aquí se presenta se basa en un cálculo simple. Habría que considerar las particularidades de cada nivel y subsistema para tener un acercamiento real a la proporción de docentes que atienden de manera efectiva a los alumnos.

los jóvenes de muy bajo estrato socioeconómico lograron entrar a la educación media, y de éste, solamente 23.9% lo logró terminar (Solís, 2015, p. 84).

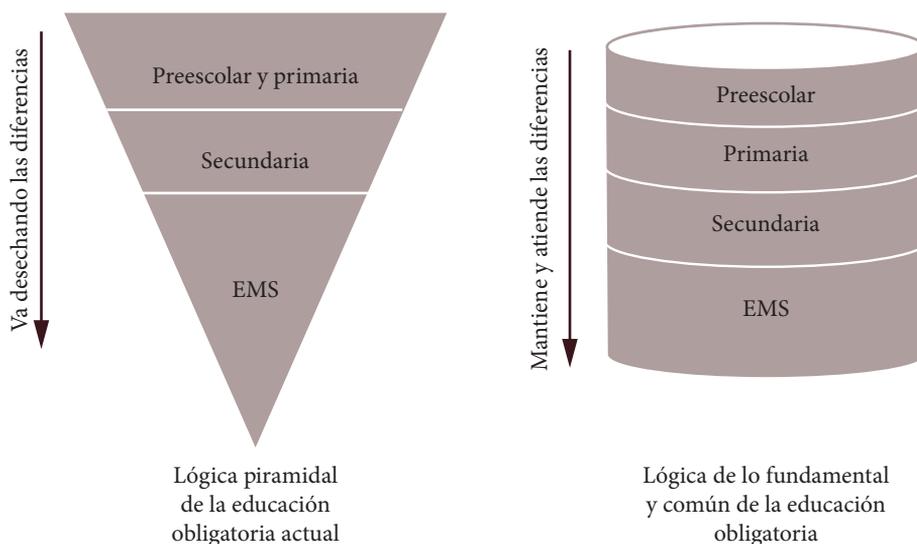
Frente a estos desafíos concretos que entrañan la obligatoriedad, ¿cuáles son las respuestas que desde los agentes educativos se les debe dar? Si se parte de que esta modificación en la Constitución ha significado un gran avance en el reconocimiento y ejercicio del derecho a la educación, queda por tratar de comprender las formas que traducen estos retos en los distintos niveles que componen la realidad educativa no sólo como políticas públicas, sino desde su lógica formativa. La propuesta que hace Gimeno –y que aquí se recupera como un insumo para pensar la obligatoriedad desde el trabajo de la escuela– parte de convocar a los diferentes agentes sociales, con el fin de determinar, desde una consulta amplia y multilateral, aquellos elementos que las escuelas deben cultivar a partir de definir las necesidades de aprendizajes de las personas que pasan por la educación obligatoria, y, en consecuencia, las funciones de la educación según su nivel o especialidad, para, en función de ello, incorporar los contenidos que sean relevantes y comunes a la cultura y en el momento social dado.

La escuela, entonces, deberá, en la lógica de brindar las bases de la formación de una ciudadanía común, fomentar los conocimientos que debido a su naturaleza no puedan ocupar otros espacios de la manera tan profunda y estructurada como se esperaría que lo hicieran en el establecimiento escolar (Gimeno, 2000, p. 100). De esta manera, la escuela asume un papel de agencia distribuidora de conocimientos, llamada a atender las diferencias y, sobre todo, las desigualdades, en tanto educación fundamental obligatoria; a la vez, provee a las personas de los contenidos fundamentales y comunes que les permitan incorporar en su subjetividad un conocimiento crítico-reflexivo del mundo, habilitándolas en la participación de su sociedad pero con la potencialidad de transformarla. De ahí la importancia que la educación obligatoria cumpla en la construcción de respuestas con objetivos que le den un sentido a la misma escolaridad obligatoria, que no convierta la escolaridad en una pirámide con tendencia a la especialización, la verticalidad y, en esa misma lógica, a la exclusión social, que sólo beneficia a los que llegan a los más altos niveles de escolaridad (Gimeno, 2000, p. 108).

En la Figura 1 se trata de ilustrar, de manera comparativa, la lógica piramidal actual de la EO, cotejada con un modelo ideal de lo que suponen los rasgos fundamentales y comunes de la obligatoriedad. Es de destacarse que mientras

en la lógica de pirámide, o también podría decirse de embudo, lo que prima es una paulatina salida de aquellos estudiantes que no se ajustan a las características de cada nivel educativo, o que bien, son expulsados por el sistema, que como se vio, se acrecienta en las poblaciones escolares con desventaja social, la lógica del cilindro supondría que, a pesar de estas diferencias, la escuela cumple el papel de igualadora o, al menos, conserva las diferencias, procurando que todos reciban la educación fundamental y común.

Figura 1. Las dos lógicas de la obligatoriedad



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Como se puede ver, la expansión de la obligatoriedad ha seguido, cuando menos, dos lógicas: la primera se relaciona con el proceso de constitución del sistema educativo nacional a partir del México posrevolucionario, el cual se fijó como meta establecer un nuevo marco de reconocimiento de garantías sociales que ha evolucionado hasta sentar las bases de una democracia de derechos siempre en construcción, pero que sirve como horizonte al cual todos

aspiramos; la otra lógica tiene que ver con la globalidad, la cual exige, por parte del sistema educativo, proveer de condiciones iguales de educación a su ciudadanía. Es así que la escolaridad en Occidente se ha colocado como una meta que se busca alcanzar de manera independiente a una filiación ideológica. La globalidad, de alguna manera, ha hecho que esos conocimientos indispensables se expandan, diría Gimeno, hacia una necesidad por penetrar y transformar la cultura en los aspectos donde la escuela puede incidir.

Finalmente desde una lectura transversal acerca de los argumentos que han dificultado la expansión de la obligatoriedad de la educación, se puede concluir que, si bien el Estado ha asumido su papel respecto del derecho a la educación, su actuación no ha estado exenta de temores y dudas sobre su efectividad por cumplir con esta obligación. A pesar de ello, la obligatoriedad ha sido un paso decisivo que se enfrenta a nuevos desafíos, los cuales requieren una mayor participación ciudadana para juntos definir la educación fundamental, obligatoria y común que la ciudadanía necesita y merece.

Referencias

- Barba, J. (2010). Los valores de la educación. En A. Arnaut y S. Giourguli (coords.), *Los grandes problemas de México. Educación*. México: COLMEX.
- Beetham, D. (1997). Linking democracy and human rights. *Peace Review*, 9, 351-356. Recuperado el 1 de agosto de 2016 de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10402659708426076>.
- Carbonell, M. (2011). Las obligaciones del estado en el artículo 1ero. de la Constitución mexicana. En M. Carbonell y P. Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: IJ-UNAM.
- Cejudo, R. (2007). Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista Internacional de Sociología*, 47, 9-22.
- DOF (1917), (2012) y (2013). México. Recuperado el 3 de agosto de 2016 de <http://www.dof.gob.mx/>.
- Gimeno, J. (2000). *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*. España: Ediciones Morata.
- Habermas, J. (mayo/2010). El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Diánoia*, 64, 3-25.
- INEE (2013 y 2014). *Cifras básicas del sistema educativo*. México: INEE.

- _____. (2015). *Panorama educativo de México 2014*. México: INEE.
- _____. (2016). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE.
- INEGI (1910), (1920), (1990), (2000) y (2010). Censos de Población y Vivienda. México: INEGI.
- Loyo, E. (2010). Fin del siglo y de un régimen. En D. Tanck (coord.), *La educación en México*. México: COLMEX.
- Medellín, X. (2013). *Principio pro persona. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. México: CDHDF/SCJN/ONU-DH. Recuperado el 3 de agosto de 2016 de <http://biblio-historico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3033>.
- Muñoz, C. & Silva, M. (2006). Análisis y resultados de las políticas públicas referidas a la educación básica. El caso de México. *Trasatlántica de educación*, 1, 99-117.
- OEA/PNUD (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. PNUD/OEA.
- Rodríguez, R. (2012). La obligatoriedad de la educación media superior en México. *Campus Milenio*, 480. Recuperado el 12 de agosto de 2016 de http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=user&id=866:robertorodr%C3%ADguezg%C3%B3mez&Itemid=374.
- Ruiz, M. (2012). Derecho a la educación. Política y configuración discursiva. *RMIE*, 52, 39-64.
- Sandoval, E. (2000). *La trama de la escuela secundaria*. México: PyV Editores.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 55, 14-22.
- Solís, P. (2015). Desigualdad social y efectos institucionales en las transiciones educativas. En E. Blanco, P. Solís y H. Robles (coords.), *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes de la Ciudad de México*. México: INEE/COLMEX.
- Vázquez, L. & Serrano, S. (2011). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En M. Carbonell y P. Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: IJ-UNAM.
- Villa, L. (2010). La educación media superior. A. En Arnaut y S. Giourguli (coords.), *Los grandes problemas de México*. Educación. México: COLMEX.
- Zorrilla, J. (2012). Prioridades formativas para el bachillerato mexicano. *Perfiles Educativos*, 24, 71-83.