

EL CAMPO DISCURSIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA MIRADA DESDE EL ESTADO

LUZ MARÍA GARCÍA
Universidad Iberoamericana

RESUMEN: Este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación en marcha titulado: “Derecho a la educación: Política y configuración discursiva” que tienen como propósito analizar las políticas y la configuración discursiva del derecho a la educación a partir de la voz de los actores (agencias gubernamentales e internacionales, organizaciones gremiales, parlamentarias, organizaciones civiles, académicos, entre otros), con el objeto de dar cuenta del posicionamiento y las significaciones que se construyen en torno al derecho a la educación. Para fines de este trabajo, únicamente se presenta la voz del Estado y las agencias gubernamentales y se analiza de manera particular un conjunto de docu-

mentos referidos al Artículo 3° constitucional, la Ley General de Educación y los planes y programas de la política educativa de las últimas décadas. La perspectiva teórica-metodológica se inscribe en el análisis político del discurso educativo, considerada como una lógica de intelección para dar cuenta de las significaciones que construyen los sujetos en torno al derecho a la educación, el tipo de prácticas articuladoras y de antagonismos; identificando los procesos de condensación y desplazamiento de sentido del derecho a la educación, entre otros.

PALABRAS CLAVE: Político, política, derecho a la educación, campo discursivo y Estado.

I. Introducción

Este trabajo se inscribe en la perspectiva del análisis político del discurso y da cuenta de las significaciones que se construyen en torno al campo discursivo del derecho a la educación, en particular se enfatiza la voz del Estado y las agencias gubernamentales. En este caso, se analiza un conjunto de documentos acerca de la legislación mexicana, la Ley General de Educación y los tres últimos programas de política educativa en México para dar cuenta de la presencia del discurso del derecho a la educación.

II. Aspectos teóricos y metodológicos

El análisis político del discurso educativo se concibe como una herramienta analítica y de reflexión teórica; como lo señala Torfing (1998) debe ser vista como una analítica en el

sentido foucaultiano, de las formaciones discursivas que el investigador pone en juego para hacer inteligible una situación específica. La noción de discurso incluye tanto los aspectos lingüísticos como el discurso extralingüísticos que van tomando diversas posiciones,¹ resultado de una práctica articuladora. Igualmente hace alusión a un ordenamiento de elementos, cuya fijación y significación no tiene un carácter absoluto, ni cerrado (Buenfil, 2006).

III. La voz de las agencias gubernamentales

3.1 Dimensión legislativa

A continuación se presenta el análisis del artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación.

El artículo tercero de la Constitución Política de México, promulgada en 1917, señala que la educación que imparte el Estado –federación, estados y municipios- será democrática, nacional y contribuirá a una mejor convivencia humana. En las fracciones VI y VII se plantea que: “La educación primaria será obligatoria” y “Toda la educación que imparta el Estado será gratuita”.

En la Ley General del Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en julio de 1993 se plantea de manera explícita el “Derecho a la educación” en los capítulos I, III y VII. En el Capítulo I de Disposiciones Generales, el artículo 2 plantea el derecho a la educación de los habitantes mexicanos a partir de las oportunidades de acceso que ofrece el sistema educativo mexicano; otro ángulo de lectura (artículos 3 y 6) remite a la gratuidad y obligatoriedad, ya señalado en el artículo tercero constitucional. Cabe destacar que el derecho a la educación se restringe únicamente a la educación básica, tal como se indica en los artículos correspondientes:

- Capítulo I. Disposiciones generales
- Artículo 2. Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo...
- Artículo 3. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación primaria y secundaria...

- Artículo 4. Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, primaria y secundaria...
- Artículo 6. La educación que imparta el Estado será gratuita...

A partir de estos fragmentos, se observa una relación de equivalencia entre el artículo constitucional referido a la educación y el capítulo I de las disposiciones generales; se marca una diferencia, al incluir en la Ley General lo relacionado con el “Derecho a la educación” y se configuran como puntos nodales el acceso y las oportunidades educativas. Cabe señalar, la referencia acerca de la obligación del Estado y la responsabilidad de los habitantes en materia educativa.

En el capítulo III, de la Ley General referido a la Equidad de la Educación se enfatiza el discurso del derecho a la educación, particularmente sobre las condiciones para el acceso y la permanencia y el papel de las autoridades educativas. A diferencia del capítulo I, que hace referencia más a la igualdad de oportunidades educativas, en este apartado se pondera la equidad como parte del derecho a la educación, tal como se asevera en siguiente artículo:

Capítulo III. De la equidad de la educación

- Artículo 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo con mayor equidad educativa, así como el logro efectivo en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

En el capítulo VII acerca de la participación social, se plantea lo referido a los derechos y las obligaciones de los padres y/o personas que ejercen la patria potestad de los niños y jóvenes, de inscribir y llevar a sus hijos y/o tutelados a la escuela, por lo menos a que reciban la educación básica, tal como se señala en el artículo 65:

Capítulo VII. De la participación social en la educación

- Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Obtener inscripción en las escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

- Artículo 66. Son obligaciones de los que ejercen la patria potestad o la tutela.

I. Hacer que sus hijos o pupilos menores de edad, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

Lo anterior muestra que es responsabilidad de los padres y/o tutores hacer que sus hijos reciban la educación obligatoria.

3.2. Dimensión de la política educativa: planes y programas del gobierno federal

En este apartado se analizan los tres últimos planes y programas sexenales de educación que orientaron la política educativa nacional.

Sexenio 1994-2000

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se reconoció el derecho de todos los mexicanos a una educación pública laica, gratuita y obligatoria y se planteó como prioridad el acceso universal a la educación básica. Los propósitos generales fueron: mejorar la educación de los grupos indígenas y migrantes, y establecer una alianza nacional que involucrara todos los niveles de gobierno y todos los grupos sociales, que permitiera atender la demanda de la calidad educativa en los niveles de preescolar, primaria y secundaria:

... un propósito central del Plan sea convertir en realidad el mandato del Artículo Tercero constitucional de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico (p. 69).

En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se amplían y profundizan las metas y estrategias para desarrollar los propósitos anteriores y se reconoce que la educación contribuye a la vigencia y respeto de los derechos humanos. Se enfatiza que es el Gobierno Federal el que:

... asegura que los principios y normas que rigen el quehacer educativo se observen, para atender el principio de unidad y garantizar el derecho de quienes reciben los servicios (p. 36).

Posteriormente se expresa la obligatoriedad del Estado de garantizar el derecho a la educación de todo individuo:

Es obligación y compromiso del Gobierno de la República hacer todo cuanto esté a su alcance para revertir la injusticia educativa. La Ley General de Educación es precisa al señalar que las autoridades educativas establecerán las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, para alcanzar la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (p. 54).

Asimismo se expresa que el derecho a la educación implica aprendizajes efectivos:

En el marco de la normatividad nacional, las autoridades educativas estatales impulsarán las medidas que contribuyan a elevar la eficiencia terminal. El derecho a la educación no es sólo el derecho a acceder, sino a obtener un aprendizaje efectivo. (p. 58, el subrayado es nuestro).

Además se explicita que aquellos grupos sociales en condiciones desfavorables -madres trabajadoras, grupos indígenas, niños con necesidades educativas especiales- tienen derecho a recibir el servicio educativo obligatorio según lo dispone la legislación y la normatividad nacional “al currículo básico y la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje” (p. 72). Se propuso además que la educación a distancia contribuiría a garantizar el derecho a la educación:

La Ley General de Educación, en su artículo 33, dispone que las autoridades educativas impulsen la creación de sistemas de educación a distancia como medida para facilitar el ejercicio pleno del derecho a la educación, una mayor equidad educativa y el logro de la efectiva igualdad en las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (p. 80).

Respecto a la educación de adultos, la alfabetización, la adquisición de las habilidades de lectura y escritura adquiere importancia para garantizar el derecho a la educación de las personas en rezago escolar:

La alfabetización es un bien social de la mayor importancia del cual dependen muchos otros [...] forma parte del derecho a la educación que permite a su vez conocer y hacer valer otros derechos. Es, además, la puerta de acceso al patrimonio cultural de la humanidad. Por el contrario, el analfabetismo y también la escasa escolaridad limitan las posibilidades del individuo para mejorar sus condiciones de vida, contribuir al desarrollo de su comunidad y desenvolverse exitosamente en

una sociedad en constante transformación. Este rezago en la educación, a su vez, frena al desarrollo del país (p. 85).

En este sexenio se propuso garantizar plenamente el artículo 3º Constitucional. La educación se significó como el motor de desarrollo social y económico de la nación, aunque también figuró entre sus propósitos el desarrollo de las personas, el ejercicio de sus derechos humanos y su contribución al desarrollo de las comunidades y del país.

La educación básica obligatoria adquirió un significado relevante al ser considerada como el fundamento de toda la educación posterior. La cobertura, el acceso, la eficiencia terminal junto con la equidad y la calidad, fueron términos que configuraron el discurso del derecho a la educación en este sexenio. La alfabetización y el aprendizaje de la lectura y la escritura aparecen en una relación de equivalencia con el derecho a la educación de los jóvenes y adultos analfabetas y con el progreso económico y social del país.

Sexenio 2000-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la educación alude al progreso individual, la movilidad social y a dignificar la vida de las personas. Se consideró a la educación como “columna vertebral” del gobierno de Vicente Fox para impulsar la llamada “revolución educativa” que elevaría la competitividad del país y el acceso a mejores niveles de calidad de vida, asegurando oportunidades para una educación integral y de calidad.

En el marco de una política social y de desarrollo humano, se reconoció a la educación como un:

“derecho básico, que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad ineludible de hacerlo efectivo” (p. 9).

A partir de lo anterior, se plantearon los siguientes objetivos rectores y estrategias para la educación:

- 1) mejorar los niveles de educación y bienestar de la población, mediante una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos, asegurando la cobertura y la ampliación de los servicios, también la calidad y la equidad para corregir las desigualdades entre grupos sociales y regiones, ampliando además la oferta hacia los grupos de niños, jóvenes y adultos que han quedado

excluidos del sistema escolar formal y fortaleciendo la educación bilingüe entre las localidades aisladas y con más alta marginalidad.

2) acrecentar la igualdad y equidad de oportunidades, mediante la concentración del gasto educativo en aquellas zonas de pobreza; asegurando la cobertura en las comunidades indígenas; implementando el uso pedagógico de las nuevas tecnologías.

3) impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa personal y colectiva, basada en la formación por competencias, el desarrollo de capacidades personales y capital humano, mediante: la oferta educativa a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica; la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo; la diversificación y flexibilización de las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.

El análisis de los documentos permite señalar algunas continuidades en el discurso del derecho a la educación entre la política educativa de 2000-2006 y el sexenio anterior: la concepción de la educación como motor del desarrollo económico, social y productivo del país; el énfasis en el acceso y la permanencia en el sistema escolar, los resultados de aprendizaje, la calidad de la educación y la equidad para reducir las desigualdades; además del impulso al federalismo y la gestión escolar con la participación de la sociedad.

A diferencia del sexenio anterior, en el período de 2000-2006 la educación está articulada al diseño y ejecución de políticas de desarrollo social. Otra diferencia respecto del sexenio anterior es que en el sexenio 2000-2006 la educación se concibió como un derecho básico cuya responsabilidad para hacerlo efectivo la comparte el Estado y la sociedad.

Además, la educación de jóvenes y adultos no solo se circunscribe a la alfabetización y la adquisición de lectura y la escritura, sino que se amplía a la capacitación y formación para el trabajo.

Sexenio 2006-2012

En el Plan Sectorial 2007-2012, al igual que el sexenio 2000-2006, la política educativa federal está integrada a la política de desarrollo social. Se reconoce el derecho de todo

mexicano a recibir educación pública, gratuita y laica, según se expresa en el artículo 3º Constitucional.

En el marco de la “igualdad de oportunidades para todos”, los objetivos y estrategias planteados para la educación se orientaron a “mejorar las oportunidades de educación para la niñez y la juventud de México, poniendo especial atención a los sectores de la población menos favorecida” (p. 7).

Se propuso elevar la calidad educativa a nivel del sistema educativo como a nivel del desempeño de los estudiantes en todos los niveles de educación, mediante 1) la evaluación de: los resultados de aprendizaje de los alumnos, del desempeño de maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, así como de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo; 2) la capacitación de profesores; 3) la actualización de los programas de estudio para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes y el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica; 4) el fortalecimiento del federalismo educativo.

En relación con la equidad educativa, se propuso reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas a través de: 1) la modernización y ampliación de la infraestructura educativa particularmente en las regiones de mayor pobreza y marginación; 2) la ampliación de las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos; 3) la alfabetización de adultos y la integración de jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo; 4) la integración entre los distintos niveles educativos para aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Además se planteó fortalecer el acceso y permanencia en el sistema de enseñanza media superior, su vinculación con el aparato productivo, así como el impulso a la reforma curricular de educación media superior.

En este sexenio el discurso del derecho a la educación no es evidente dentro del Plan Sectorial 2007-2012: la obligatoriedad del Estado de impartir educación desde preescolar a secundaria y de garantizar la gratuidad de la educación pública son elementos ausentes en dicho plan sectorial, aún cuando el derecho a la educación se reconoce y se retoma lo expuesto en el artículo 3º Constitucional.

IV. Consideraciones finales

a) Los principales elementos que le dan sentido al discurso del derecho a la educación en la legislación educativa son: gratuidad y obligatoriedad (del Estado y de los padres). Alrededor de ellos se articulan conceptos secundarios como equidad, participación social y calidad. Los habitantes del territorio mexicano tienen derecho al acceso y las oportunidades de educación básica obligatoria que el Estado imparta.

b) En los planes y programas nacionales, se observan los siguientes desplazamientos de sentido: en el sexenio 1994-2000 es una obligación del Estado garantizar el derecho a la educación, en el sexenio 2000-2006 es una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad garantizar este derecho, y en el sexenio 2006-2012 el discurso del derecho a la educación aparece ausente.

c) En los últimos sexenios el discurso del derecho a la educación se ha venido sustituyendo por un discurso de la educación como capital humano, ambos discursos articulados de forma antagónica.

Notas

1. Por ejemplo el discurso de la democracia, desde esta perspectiva, “no tiene una esencia (ya se trate de la historia del pensamiento, los programas políticos o educativos particulares) sino que se significa en el tiempo y el espacio; su significado

depende de cada contexto y estas significaciones se construyen, se reiteran, se debaten y eventualmente, se sedimentan y logran (o no) cierta permanencia (Buenfil, 2006: 53-54).

Referencias bibliográficas

Buenfil, Rosa Nidia (2006). “Lógicas y sentidos inscritos en la subjetividad: políticas educativas y postas para su transformación”, en: A. Vitar (coord.) Políticas de educación. Razones de una pasión. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 53-88.

Torring, Jacob (1998). “Un repaso al análisis del discurso”, en: R. N. Buenfil (coord.). Debates políticos contemporáneos, México: Plaza y Valdés Editores, pp. 31-53.

Diario Oficial de la Federación (2010). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Encontrado en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (2003). Ley General de Educación. Encontrado: <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/normateca/LeyGeneraldeEducacion.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Encontrado en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.html>.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (1995). Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Encontrado en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/331/default.htm?s=iste>.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Encontrado en: http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_%201-3.pdf.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Área de Desarrollo Social y Humano. Encontrado en: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=42>.

Gobierno Federal (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Eje 3. Igualdad de Oportunidades. 3.3. Transformación educativa. Encontrado en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>.

Secretaría de Educación Pública (2007). Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Encontrado en: http://upepe.sep.gob.mx/prog_sec.pdf.