

La educación como derecho y obligación estatal.¹

Por Ernesto Guzmán Alberto.²

A diferencia de tiempos atrás, en la actualidad podemos identificar problemas con gran precisión e intentar aplicar las soluciones más efectivas. Esto gracias a los avances que hemos experimentado en las ciencias y las tecnologías, herramientas a nuestra disposición para lograr el bienestar de la humanidad o para catapultarla; fin este último, un tanto perverso pero posible. En nuestros días, es incontrovertible que la educación es un factor trascendental no sólo de movilidad social, sino también para el desarrollo social, cultural y económico de las naciones.

Un problema que nos aqueja desde otrora y que constituye una vergüenza nacional, es la precariedad de nuestro sistema educativo, especialmente el sector público. Problema identificado y aún pendiente de soluciones. Las instituciones educativas privadas no escapan a la problemática, palpable a nivel básico, medio y superior. Hoy parece ser unánime el reclamo del cumplimiento de la partida presupuestaria consignada en la ley³, no obstante, hemos dejado transcurrir demasiado tiempo hasta llegar al siglo veintiuno para hacer reclamos del ayer.

La educación es uno del conjunto de *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, también conocidos como de segunda generación. Aunque el nombre parece complicar su existencia, son derechos humanos de igual jerarquía e importancia que los demás derechos fundamentales. El derecho a la educación tiene un carácter prestacional, pues la obligación estatal comprende erogar fondos públicos para el establecimiento y operación de un sistema educativo nacional de acceso universal; es decir, que entraña una prestación estatal.

Para la efectividad de dichos derechos, República Dominicana está internacionalmente comprometida a protegerlos: “*impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso*”; promoverlos: “*deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien*”; garantizarlos: “*asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo*”; y respetarlos: “*deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso el goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho*”.⁴

¹ Publicado originalmente en el *Communis Opinio* No. 26 (del CED PUCMM) del 17 de noviembre de 2010.

² Estudiante de término de la carrera de derecho en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Recinto Santo Tomás de Aquino (RSTA). Santo Domingo, República Dominicana.

³ El artículo 197 de la *Ley General de Educación* No. 66-97, establece que: “*El gasto público anual en educación debe alcanzar en un período de dos años, a partir de la promulgación de esta ley, un mínimo de un dieciséis por ciento (16%), del gasto público total o un cuatro por ciento (4%) del producto bruto interno (PBI) estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuere mayor de los dos, a partir del término de dicho período, estos valores deberán ser ajustados anualmente en una proporción no menor a la tasa anual de inflación, sin menoscabo de los incrementos progresivos correspondientes en términos de porcentaje del gasto público o del producto interno bruto (PBI)*” (sic).

⁴ Abramovich, Víctor; Courtis, Christian. “*Apuntes sobre la exigibilidad de los derechos sociales*”. [En línea]. Disponible en: www.juragentium.unifi.it/es/ [11.11.2010].

Además de las anteriormente indicadas cualidades, a la educación también le son inherentes los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia que engloban a todos los derechos humanos. El primero refiere a la titularidad del derecho, recayendo sobre “*todas las personas de igual forma e igual medida*”⁵; el segundo principio “*exige concebir a la educación en relación con todos los demás derechos y libertades. De hecho, es el reconocimiento de todos los otros derechos –o la falta de él– lo que afecta a la educación*”⁶; y el tercer principio implica que “*la realización de un derecho depende, en todo o en parte, del cumplimiento de otros derechos*”.⁷

Bajo estas últimas consideraciones, en el informe anual de 1974, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* señaló que: “*si bien se han obtenido ciertos avances en relación con algunos de los llamados derechos sociales, económicos y culturales, se registran graves regresiones en los denominados derechos civiles y políticos*”⁸; situación que se mantiene en nuestros días. Esto se explica de modo que al ser transgredidos derechos fundamentales como la educación (de segunda generación), se ponen en peligro otros como la libertad de expresión (de primera generación), analogía extensible a otros derechos.

Existen otros principios que rigen los derechos económicos, sociales y culturales, que por igual conciernen a la educación; tales como el de progresividad, no regresión y no discriminación. El primero consiste en que las transformaciones deben ser a favor del desarrollo de los derechos, es decir, un proceso de avance y ampliación del umbral del derecho a la educación; el segundo no es más que una prohibición a menoscabar esas transformaciones positivas ya alcanzadas, en otras palabras, proscribire retrotraer a estadios inferiores; y el tercero la “*igualdad de oportunidades en todos los casos*”⁹ en el acceso a la educación.

Un ejemplo a lo anterior, es el caso hipotético de que el Estado dominicano pretenda reducir la obligatoriedad de la educación al nivel básico, cuando la constitución vigente lo dispone para “*nivel inicial, básico y medio*”¹⁰; lo que constituiría una flagrante violación a la progresividad¹¹ y a la prohibición de la regresión del derecho a la educación. Otros

⁵ Morales Aché, Pedro Isabel. “*Manual para la atención judicial de casos de violación a los derechos humanos de las personas que viven con VIH/SIDA*”. Letra S: México 2007. Pág. 34.

⁶ Tomasevski, Katarina. “*El as alto a la educación*”. Ed. Intermón Oxfam: 2004. Pág. 217.

⁷ Ximena Erazo, María Pía Martín. “*Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*”. Ed. Lom: 2007 (Vol. II). Pág. 152.

⁸ Pinto, Mónica. “*Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en sistema interamericano*” [En línea]. Revista IIDH: 2004. Pág. 41. Disponible en: www.iidh.ed.cr [06.11.2010].

⁹ Art. XII. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

¹⁰ Art. 63.3. *Constitución de Dominicana* del 26 de enero del 2010.

¹¹ El principio de progresividad se encuentra explícitamente consagrado: “*...lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos...*” [Art. 2 PIDESC]; “*...implantación progresiva de la enseñanza gratuita...*” [Art. 13.2.b y c PIDESC]; “*...un plan detallado de acción, para la aplicación progresiva...*” [Art. 14 PIDESC]; “*...aplicación efectiva y progresiva del presente pacto...*” [Art. 22

compromisos internacionales suscritos por República Dominicana a raíz del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC)*¹² son:

- ✓ La gratuidad de la instrucción pública.
- ✓ La implantación de un sistema adecuado de becas.
- ✓ La mejora continua de las condiciones materiales del cuerpo docente.
- ✓ La enseñanza secundaria técnica generalizada y accesible a todos.
- ✓ El respeto a la libertad de los padres a elegir la formación para sus hijos o pupilos según sus convicciones.
- ✓ El fomento o intensificación de la educación fundamental para quienes no la hayan recibido completamente.

De otro lado, la carta sustantiva de la nación dominicana¹³ contiene otras obligaciones, las cuales son complementadas y desglosadas por leyes como la *Ley General de Educación*¹⁴. Entre estas obligaciones están:

- ✓ La erradicación del analfabetismo.
- ✓ La inversión creciente y sostenida en educación.
- ✓ Garantizar la autonomía universitaria y la libertad de cátedra.
- ✓ Ofertar el número de horas lectivas que aseguren el logro de los objetivos educacionales.
- ✓ Propender a la profesionalización, a la estabilidad y dignificación del cuerpo docente.
- ✓ La educación de personas con necesidades especiales y con capacidades excepcionales.
- ✓ Definir políticas para promover e incentivar la investigación, la ciencia, la tecnología y la innovación.

Para concluir con el listado no limitativo de las obligaciones que engendra el derecho a la educación, entendemos que el Estado también está obligado a brindar una educación laica¹⁵, obligación que resulta suplantada al suscribir que: *“La enseñanza suministrada por el Estado en las escuelas públicas estará orientada por los principios de la doctrina y de la moral*

PIDESC]; *“...para lograr progresivamente la efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura...”* [Art. 26 CADH].

¹² Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16/12/1966; entró en vigencia el 03/01/1976 y promulgado por Rep. Dominicana el 04/01/1978 (G.O. 9455).

¹³ *Constitución de Dominicana* del 26 de enero del 2010.

¹⁴ *Ley No. 66-97* del 09 de abril del año 1997.

¹⁵ La educación laica se deriva de su característica de *“integralidad”* en conexión con otros derechos fundamentales; la misma no debe atender a doctrinas religiosas, sino simplemente a lo más próximo a *“una moral que cuenta con sólidos fundamentos filosóficos y que ya reconoce determinados valores y derechos como patrimonio común de todos los seres humanos”*. [Cortina, Adela; Martínez Navarro, Emilio. *“Ética”*. Ed. Akal: 2008.

católicas”¹⁶. Junto a otras estipulaciones similares, que sin lugar a dudas, contravienen otros derechos de igual naturaleza al de la educación.

Aunque es un interesante tema que merece desarrollarse aparte y por ende no lo profundizaremos, ha existido desde hace tiempo una gran discusión a distintos niveles acerca de si estos derechos son normas programáticas o de exigibilidad directa e inmediata, como los derechos fundamentales en general. Indiscutiblemente su forma abstracta es una dificultad a la hora de su justiciabilidad, algo que no es óbice para su cumplimiento, pues en el caso del derecho a la educación, éste tiene grandes vestigios de justiciabilidad.

Cabe destacar que el derecho a la educación puede ser exigido a través del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Esta viabilidad está fundada en el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, mejor conocido como “*Protocolo de San Salvador*”.¹⁷ No ocurre lo mismo con otros de los derechos económicos, sociales y culturales del protocolo, pues las vías de reclamo se reducen a informes y otras formas de verificación del cumplimiento de las obligaciones de los Estados, que distan mucho de un real proceso contencioso de juzgamiento.

La despolitización del sector de educación pública es crucial para afrontar los nuevos retos. La problemática educativa debe ser enfrentada sin tintes políticos, por técnicos experimentados y expertos en la materia, que entiendan que su labor no es cuestión de cuatro años, sino que es una ejecución a largo plazo y de constante seguimiento. Los reclamos colectivos no pueden cesar hasta lograr la satisfacción de necesidades tan elementales como la educación; he aquí una función inherente a la sociedad civil y a la prensa responsable.

Es recomendable que nuestro país aproveche para el sector educativo las ventanas de cooperación internacional, que se encuentran abiertas gracias a diversos instrumentos internacionales vigentes. Resulta impostergable el cumplimiento de la partida presupuestaria que la ley ordena para educación. Si continuamos dando aquiescencia al discurso oficialista de los “*avances*” en el reglón de educación, seguiremos siendo un país mediocre, basado en un desarrollo humano “*medio*”¹⁸. No podemos aplaudir una campaña comunicativa de “*1000x1000*” que impone la cantidad sobre calidad.

¹⁶ *Concordato entre la Santa Sede y la República Dominicana*, suscrito el 16/06/1954 y promulgado el 10/07/1954. También establece que: “*La enseñanza religiosa en dichas escuelas siempre será organizada e impartida libremente por la Autoridad eclesiástica.*” [Art. XXI.1]; “*En todas las escuelas públicas primarias y secundarias se dará enseñanza de la religión y moral católicas...*” [Art. XXII.2]; “*Para dicha enseñanza sólo se utilizarán textos previamente aprobados por la Autoridad eclesiástica...*” [Art. XXII.3]; “

¹⁷ Suscrito por República Dominicana el 17/11/1988, en la ciudad de San Salvador, El Salvador. A la fecha, pendiente de ser ratificado por la República Dominicana.

¹⁸ Ver *Informe de Desarrollo Humano 2010*. Pág. No. 164.

Tampoco se puede soslayar el gasto excesivo en que se incurre en la promoción, publicidad y transmisión de concursos como el de lengua española y matemáticas, cuando modestamente pueden llevarse a cabo y disponer de esos recursos para materializar condiciones aceptables que induzcan a un verdadero ejercicio del derecho a la educación.

Urge reformular la metodología de evaluación del sistema, pues las pruebas nacionales son un fiasco, simplemente una excusa válida para el estipendio de fondos públicos. El aparato Estatal debe moverse hacia donde exista sed de conocimiento, reduciendo las imposibilidades de acceder al disfrute de este derecho: A cada extremo del territorio nacional.

Conociendo las debilidades de un renglón tan fundamental de cualquier sociedad como es la educación, al no aplicar remedios efectivos se amplía la brecha que nos separa de países encomiables, garantizando el estancamiento social y el subdesarrollo. Pero no sólo eso, sino que se agudizan eternamente los problemas. Es deplorable que en nuestro país se invierta más en infraestructuras que en personas, que al fin y al cabo son quienes realmente motorizan la nación.

Para la protección de los derechos fundamentales tenemos garantías internas como la acción de amparo o recursos de inconstitucionalidad, así como las vías de recurso en materias afines como la administrativa y todo aquel instituto que se adecúe para lograr la efectividad del derecho a la educación. La creatividad de la clase jurídica y la disposición de la judicatura son piezas esenciales para que avancemos.

La calidad, obligación constitucional del Estado, no se concretiza en aulas con más de 25 o 30 alumnos¹⁹, ni mucho menos con deplorables condiciones materiales como se informa en la escuela *La hondonada*²⁰ o el *Liceo Darío Gómez*²¹. Este último incluso opera en un local alquilado, cuya mensualidad es pagada por los padres de la comunidad. Ante estas vicisitudes se recurre a los colegios privados, empresas de las que no se explica el poco control que ejerce el Estado sobre las ellas.

En educación superior, mientras perdure la aplicación de políticas erradas, desfasados planes de estudio, escasa inversión e incentivo en investigación, ciencia y tecnología, incoordinación, así como la desavenencia de la clase política, sin cuya voluntad no habría cambio de paradigma, seguiremos sin tener al menos una entidad dominicana en las mejores

¹⁹ Es aceptado por los especialistas en pedagogía que las aulas saturadas de alumnos impiden alcanzar los objetivos educativos planteados, por eso la cantidad promedio según los niveles de educación, oscila entre 25 o 30 alumnos. [Ver: Núñez, Víctor / Dominicanos Hoy. "*Liceo tiene 83 estudiantes por aulas*" [En línea]. Disponible en: www.dominicanoshoy.com [11.11.2010]].

²⁰ Matos, Carmen / Hoy. "*La escuela La Hondonada carece materiales y servicios básicos*" Sic [En línea]. Disponible en: www.hoy.com.do [11.11.2010].

²¹ Nos hacemos eco de la denuncia del Presidente del Parlamento Juvenil de R. D., el joven *Ruddy de los Santos*, quien en su trabajo social ha detectado fallas de esta naturaleza, en especial la del Liceo Darío Gómez ubicado en el Distrito Municipal de La Caleta.

500 universidades del mundo²², ni una entre las cien mejores de América Latina²³. Y ni hablar de la penosa realidad de la *Universidad Primada de América*, donde evidentemente el proselitismo incesante y su nivel de politización son causa de gran parte de sus males.

Los problemas desencadenados de la educación no se erradican simplemente con cada año pintar escuelas, dotarlas de equipamientos tecnológicos, ni con ampliar el programa de desayuno escolar. Además de todos estos déficits vale la pena cuestionarse si los conocimientos impartidos son o no suficientes para enfrentar las vicisitudes de un mundo globalizado y tan complejo como el nuestro, o si elevan la competitividad de la nación, lo que inmediatamente produce en nuestras mentes un panorama sombrío y sin respuestas.

De modo alguno puede República Dominicana reprochar a sus nacionales cuando tras la costosa inversión que realizan en educación privada, al huir de la inercia estatal, del sistema derrumbado o del caos formativo, se convierten en estadísticas de las denominadas “*fugas de cerebros*”. Obviamente, un fenómeno cuyos orígenes y prácticas no se circunscriben a isla, pero tampoco se puede incurrir en la falacia de justificar una irresponsabilidad con analogías de igual fundamento.

Si verdaderamente la educación fuera una prioridad nacional, lo percibiríamos. Demos una mirada perspectiva al status de las obligaciones del Estado que hemos esbozado. Nos sirve poco ensalzarnos por crecimientos económicos alarmantes, reales o ficticios, cuando siempre hemos mantenido cifras negativas en educación. Lo que sí podemos garantizarnos es que tardaremos mucho para llegar a la tan mencionada “democracia”, porque “*no puede existir una verdadera democracia allí donde no se democratiza el conocimiento*”²⁴.

²² Institute of Higher Education of Shanghai Jiao Tong University. “*Academic Ranking of World Universities 2010*” [En línea]. Disponible en: www.arwu.org [11.11.2010].

²³ Webometrics. “*Web ranking of Latin American Universities*” [En línea]. Disponible en: www.webometrics.info [11.11.2010].

²⁴ Gutiérrez Gómez, Alfredo; Domingo Motta, Raúl; Roger Ciurana, Emilio; Luengo, Enrique. “*Educación, mundialización y democracia: un circuito crítico*”. Ed. Univ. Iberoamericana (México): 2001. Pág. 99.