

COMENTARIOS EN TORNO AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO INSERTO EN EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL

COMMENTS ON THE DEMOCRATIC PRINCIPLE INSERTED IN ARTICLE THIRD OF THE CONSTITUTION

Jaime Calderón Gómez*

Resumen

En el presente artículo se hace un repaso al significado y relevancia que tiene el principio democrático en la educación, tal como ha sido vertido en el artículo 3º de la Constitución. Se describe el proceso de ampliación conceptual que llevó a que se instaurara el concepto de democracia sustancial en el texto constitucional. A partir de esta exposición, se vierten breves consideraciones respecto a algunas de las (inter)relaciones que pueden

* El autor es doctor en derecho y maestro en derecho constitucional por la Universidad Marista de México. Profesionalmente se ha desarrollado en las áreas del derecho electoral y de acceso a la información. A la fecha se desempeña como asesor del Consejero Presidente del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Es docente a nivel licenciatura y posgrado en la Universidad La Salle, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Anáhuac, entre otras. Autor de artículos especializados, así como columnista en diversos medios de circulación masiva.

Fecha de recepción: 21 de abril de 2019.
Fecha de aceptación: 24 de septiembre de 2019.

existir entre la educación y la democracia, entendidas como derechos fundamentales. Por último, se expresan algunas preocupaciones respecto a la eficacia de este *dictum* constitucional.

Palabras clave: educación, democracia, derechos fundamentales.

Abstract

This article reviews the meaning and relevance of the democratic principle in education expressed in the 3th article of the Mexican Constitution. It describes the process of conceptual expansion of the concept of substantial democracy; and from this exhibition, brief considerations are made regarding some of the relationships that may exist between education and democracy understood as fundamental rights. Finally, some concerns are expressed regarding the effectiveness of this constitutional dictum.

Keywords: Education, democracy, fundamental rights.

I. Introducción

En el presente trabajo se vierten algunos comentarios en torno al mandato contenido en el artículo 3° de la Constitución mexicana, conforme al cual se exige que el Estado vele para que la educación tenga un carácter democrático. La relación entre educación y democracia da para mucho, pero en un trabajo breve como este sólo puede ser tratada de forma parcial; lo cual, por otra parte, no equivale a un trabajo insustancial o poco serio. El análisis parte del concepto de democracia que se asume en el numeral referido. Como se explica en el cuerpo del ensayo, se trata de una noción amplia que incluye no sólo la llamada democracia formal, esto es la celebración periódica de elecciones libres, sino también la llamada democracia material o sustancial, noción más amplia y compleja.

Esta disposición constitucional es uno de los muchos ejemplos donde el antes llamado “análisis estrictamente jurídico” ha perdido mucha de su vigencia. No sólo porque el avance de la ciencia jurídica involucra cada vez más el acercamiento a otras disciplinas de las humanidades, las ciencias sociales y aun las ciencias de la naturaleza, no como meras “disciplinas auxiliares”, sino como parte integral del estudio del derecho. Además, y, sobre todo, porque la propia evolución constitucional nos ha colocado delante de conceptos que no pueden ser comprendidos a partir del simple análisis normativo sino que, por el contrario, exigen incorporar elementos extrajurídicos para su cabal entendimiento.

Por otro lado, se debe partir del reconocimiento de que tanto la educación como la democracia (tal como se insertan en el texto del artículo 3° de la Constitución Política) son derechos constitucionales y derechos humanos reconocidos internacionalmente (el

artículo 1º de la carta magna nos obliga a entenderlos así). De este modo, al ser derechos constitucionalmente reconocidos irradian al resto del orden jurídico;¹ por esta razón resulta necesario apoyarse en la teoría del neoconstitucionalismo contemporáneo, conforme al cual las normas de derechos fundamentales (y los derechos humanos por extensión) son los principios de mayor jerarquía que se pueden encontrar en un determinado sistema jurídico.

Desde el punto de vista del análisis jurídico, cualquier cosa que se diga parte de estas dos consideraciones. Por esta razón, en el presente artículo se comienza por discutir el alcance que tienen la educación y la democracia en su carácter de principios normativos constitucionales, en los apartados dos y tres. Posteriormente, en el apartado cuatro, se expone el proceso de ampliación conceptual que llevó de una noción formal de democracia a otra sustancial o material. Este repaso es indispensable para comprender los alcances del principio democrático inserto en el texto del artículo 3º constitucional. En el apartado cinco se comentan algunas cuestiones sobre las implicaciones de una educación democrática. Finalmente, en los apartados seis y siete, se repasan algunas situaciones que ponen en peligro la viabilidad del proyecto democrático en México, y que evidencian la necesidad de fortalecer en los hechos la educación *en y para* la democracia.

II. Planteamiento de la cuestión

El 30 de diciembre de 1946 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*² una reforma al artículo 3º constitucional conforme a la cual se dispone que la educación que brinda el Estado mexicano deberá ajustarse, entre otros, a un principio democrático, “entendiendo 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”. Pese a las subsiguientes reformas que se han operado sobre este artículo, incluyendo la más reciente de mayo de 2019,³ esta correlación constitucional se ha mantenido vigente en los mismos términos en los que fue aprobada desde entonces. A continuación, se transcribe la parte conducente del artículo 3º, a fin de tenerlo como referencia en el resto de esta exposición.

¹ Alexy, Robert, “Sobre los derechos sociales a protección”, *Derechos sociales y ponderación*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, pp. 45-84.

² Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo de 2019. Esta nueva reforma, impulsada por el actual titular del Ejecutivo (Andrés Manuel López Obrador) es la respuesta a su promesa de campaña de derogar la reforma educativa promovida por el anterior mandatario. El objetivo, por tanto, fue eliminar el sustento constitucional de la anterior reforma e introducir las bases para un nuevo sistema de administración del personal docente; no obstante, de paso, se modificaron algunas cuestiones sustanciales, por ejemplo, declarar la obligatoriedad de la educación superior, confirmar la promoción de los valores humanistas (y de derechos humanos) en la educación que imparta el Estado, confirmar la necesidad de promover la educación bilingüe en las comunidades indígenas, entre otros.

Artículo 3º Toda persona tiene derecho a la educación.

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

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.

Como se puede apreciar en este numeral se establece el derecho fundamental de toda persona a la educación, y se exige que esta sea democrática. Al respecto pueden plantearse algunas preguntas iniciales: ¿cómo debe entenderse la educación democrática?, ¿cuáles son los alcances de esta exigencia constitucional?, ¿cuáles son los impedimentos para alcanzarla y cuáles las consecuencias de que no se consiga?, ¿esta exigencia constitucional tenía en 1946 los mismos alcances que pueden dársele hoy en día?

Si bien es cierto que en el propio texto constitucional se ofrece una explicación de cómo debe ser entendida la expresión *democracia* para estos efectos; ello no excluye la necesidad de hacer explícita esta exigencia a fin de entender su significado, sus alcances y los límites que pueden observarse en la realidad mexicana a la hora de hacerla efectiva. Por esta razón, en el siguiente apartado se expresan algunas consideraciones, sustentadas en la teoría neoconstitucionalista, entendiendo esta disposición constitucional (referente a que la educación sea democrática) como parte del derecho humano a la educación.

III. La educación y la democracia como principios constitucionales

En la doctrina contemporánea existe cierto acuerdo en el sentido de que los sistemas jurídicos no sólo se componen de normas tipo reglas, sino también por normas tipo principios; y que justamente es en la Constitución donde se depositan los principios de mayor jerarquía e importancia, esto es, los derechos fundamentales. Se debe tomar en cuenta que también se consideran principios de la máxima relevancia las directrices que definen la estructura y funcionamiento del mismo Estado. En este sentido, se puede señalar que en la parte del artículo 3º constitucional que se destacó en el apartado anterior, se observan los dos tipos de principios: 1) el derecho a la educación como derecho fundamental; 2) la exigencia de que ciertas actividades estatales deban realizarse de forma ajustada al principio democrático.

Como es sabido, la cuestión sobre los principios como parte integral de los sistemas jurídicos fue introducida en la teoría contemporánea por Ronald Dworkin⁴ al criticar la

⁴ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993.

teoría iuspositivista de H. L. A. Hart,⁵ su antecesor de cátedra en Oxford. De acuerdo con Hart, los sistemas jurídicos se componen de normas tipo regla, esto es: enunciados en los que se prescribe o se prohíbe una determinada conducta, y se establece una sanción en caso de no acatar lo estatuido.

En cambio, para Dworkin los sistemas jurídicos se componen también de normas tipo principio, en los que no siempre se establece de manera determinante una forma de conducta ni tampoco una sanción específica. Los principios no precisan estar contenidos expresamente dentro de un ordenamiento jurídico, sino que son parte de una moral objetiva que permea a los sistemas de derecho. Así, Dworkin no sólo introduce la cuestión de los principios en el debate jurídico de nuestros días, sino que también pone en el centro de la cuestión el tema de las relaciones entre derecho y la moral.

Como señalara en su momento Manuel Aragón,⁶ no es nueva la idea de que los sistemas jurídicos se encuentran conformados por principios; sin embargo, de forma contemporánea esta tesis ha adquirido un matiz particular en cuanto se liga la noción de *principio* con la idea de que la Constitución es el cuerpo normativo máximo de un sistema jurídico nacional. Independientemente de la discusión de si estos principios pueden hallarse también por fuera del sistema jurídico,⁷ en este momento interesa analizar la cuestión de los principios que sí están contenidos de forma expresa en el texto constitucional; esto es, de los principios positivados. Esta vertiente de la cuestión ha sido analizada con exhaustividad por Robert Alexy,⁸ para quien, no obstante estar reconocidos dentro del sistema jurídico, los principios positivados no dejan de ser una ventana o apertura del sistema jurídico a la moral.

De acuerdo con Alexy, una forma de diferenciar entre las reglas y los principios es que, por un lado, mientras las primeras contienen disposiciones normativas específicas, de las cuales se desprenden supuestos de hecho y consecuencias jurídicas bien definidas; por el otro, los principios “enuncian cláusulas generales”,⁹ o dicho en la conocida formulación de Ronald Dworkin:¹⁰ “las reglas se cumplen o no, mientras que el cumplimiento de los principios es una cuestión de grado”. En este sentido, al menos de entrada, se puede decir que la comprensión del alcance de los principios exige un esfuerzo interpretativo más amplio, en la medida que sus contenidos normativos no se encuentran plenamente definidos.

De este modo, se hace meridianamente claro que las exigencias constitucionales contenidas en los párrafos transcritos en el anterior apartado son normas tipo principio. Esto es, su contenido normativo no está delimitado de forma estricta, por lo cual es importante clarificar sus alcances y el significado de los conceptos que la componen. Aun con las indicaciones contenidas (ya que el texto constitucional explica qué se debe

⁵ Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009.

⁶ Aragón, Manuel, *Constitución democracia y control*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 4-78.

⁷ Dworkin, *op. cit.*

⁸ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

⁹ Aragón, *op. cit.* p. 47

¹⁰ Dworkin, *op. cit.*

entender por democracia), su contenido requiere ser clarificado en aras de comprender sus verdaderos alcances. Al menos es conveniente exponer las derivas que llevaron a las sociedades contemporáneas (y a la teoría política) a considerar que la democracia va más allá de las cuestiones político-electorales. En este punto vale la pena señalar, recogiendo la postura de Manuel Atienza,¹¹ que si bien es cierto que la labor interpretativa de la constitución tiene a su principal ejecutor en los tribunales constitucionales (o su equivalente en cada caso); no obstante, la doctrina también juega un papel fundamental, proveyendo de criterios interpretativos a los demás operadores jurídicos, incluidos los jueces y tribunales. A todo esto, hay que señalar que la labor interpretativa de la doctrina tiene la ventaja de ser más libre y creativa en la medida en que puede trabajar con casos hipotéticos, y que sólo está obligada a respetar las exigencias propias de la labor científica. Por su parte, los órganos jurisdiccionales deben sujetar su labor interpretativa a la existencia de un caso concreto que los convoque en el ejercicio de sus facultades; y deben, además, observar una serie de restricciones legales propias de su función. En todo caso, la labor interpretativa de la doctrina repercute más allá del caso concreto, y en su momento sirve para hacer avanzar el estado de la ciencia del derecho. Así, resulta justificado el esfuerzo doctrinario o académico no sólo para entender el alcance del principio democrático contenido en el artículo 3º constitucional, sino también, para analizar de manera crítica, a través de él, la realidad de nuestro país.

IV. La educación y la democracia como derechos fundamentales

Las normas jurídicas, sean reglas o principios, no se pueden interpretar de forma aislada, requieren ser analizadas a la luz de las demás disposiciones que conforman el sistema al cual pertenecen. En este sentido, en el sistema jurídico mexicano, las normas que contienen derechos fundamentales deben ser interpretadas, en primer lugar, a partir de lo que dispone el artículo 1º de la Constitución federal, el cual, por la importancia que guarda para esta reflexión, conviene transcribir, al menos en la parte que afecta a esta exposición.

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

¹¹ Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 1-15.

El artículo 1º constitucional, que como es sabido fue objeto de reforma integral en 2011, en su redacción actual tiene por mérito haber abierto, sin ambages, el sistema jurídico nacional a todo el cuerpo de derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano. De manera que, lo primero que se puede decir sobre la educación y la democracia, de acuerdo con el *corpus* de derecho internacional, es que son derechos humanos.

En este sentido, conviene recurrir a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento que puede ser entendido como la Carta Internacional de Derechos, en la cual se dispone, en relación con la educación (artículo 26), lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.

Lo primero que habría que destacar del texto de la Declaración Universal son las coincidencias que guarda con el texto constitucional. En efecto, ambos textos disponen la obligatoriedad de la instrucción básica o elemental y disponen la gratuidad de la misma. Si se toma en cuenta el contenido del segundo párrafo, la exigencia es que la educación tenga “por objeto el pleno desarrollo de la personalidad y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. En este sentido, el texto del artículo 3º constitucional recién modificado en 2019 establece en su párrafo tercero que “la educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva”. Estableciéndose así la ligación conceptual entre derechos humanos y educación; considerando que la educación es por sí misma un derecho humano, pero, al mismo tiempo, un medio para potenciar el ejercicio de otros derechos.

Por otra parte, no se puede dejar de señalar que el artículo 21 de la Declaración Universal estatuye un principio democrático, según el cual la voluntad del pueblo es la base del poder público, y prescribe la celebración de elecciones libres. En este sentido, se puede decir que el artículo alude a la democracia como derecho humano básico, esto es, como la posibilidad jurídica de que toda persona pueda vivir en un sistema político en el que se respete su voto, y este pueda ser emitido de manera libre. Por supuesto, también se refiere a la democracia como principio de organización política, conforme al cual se reconoce la voluntad del pueblo como fundamento de la soberanía del estado y del poder público. Por ser de relevancia para lo que se dirá a continuación, se transcribe la parte conducente del artículo 21 de la Declaración Universal: “...3. La voluntad del pueblo es

la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Claramente se puede observar que la noción de democracia contenida en la parte conducente del artículo 3º constitucional difiere de lo expresado en el párrafo recién transcrito de la Declaración Universal en el sentido de que la noción constitucional parece más amplia. En efecto, se debe tomar en cuenta que la Declaración Universal se refiere a lo que se conoce como “democracia formal”, mientras que la constitución hace uso de lo que se conoce como “democracia material” o “sustantiva”. Debe recordarse que la Declaración Universal fue redactada en 1948 y que, en el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado, el concepto de democracia sufrió una ampliación que aparece recogida en el texto constitucional mexicano. A este proceso de apertura conceptual se dedica el siguiente apartado de este trabajo.

V. Ampliación del concepto de democracia

Como es sabido, para la cultura occidental la idea de democracia tuvo sus orígenes en la organización política de algunas ciudades de la Grecia antigua, específicamente Atenas, en donde los ciudadanos reunidos en asamblea elegían a sus gobernantes y debatían las cuestiones de más relevancia para la comunidad. Si acá se trae a colación esta referencia histórica es porque, como nos recuerda José Fernández Santillán,¹² a principios del siglo xx, en una época en la que realmente pocos Estados podían presumir de gozar de regímenes democráticos, un pensador tan influyente como lo fue el jurista Hans Kelsen solía decir que la forma más alta de realizar el ideal democrático era justamente aquella en la que los individuos, sin mediación alguna, expresaban su parecer y voluntad a fin de tomar decisiones obligatorias para los propios miembros de la ciudad-Estado.

A este conjunto de prácticas se les conoce como *democracia directa*. Y por mucho que se les considere un ideal a seguir, las circunstancias de las sociedades de la modernidad no pueden compararse con las de las sociedades en la antigua Grecia, por lo cual es necesario buscar nuevos mecanismos para que los ciudadanos manifiesten su voluntad. Se operan así varias transformaciones entre el ideal democrático que se le atribuye a la antigüedad y la democracia que se puede ejercer en los Estados nación modernos. La primera es el paso de la democracia directa a la democracia indirecta; la segunda es el ensanchamiento en el universo de personas dotadas de derechos políticos; la tercera es la ampliación del concepto de democracia a algo más que la mera celebración de elecciones periódicas, para entenderlo como un estado de cosas en que los ciudadanos gozan de un cierto nivel de bienestar que les permite un mejor ejercicio de sus derechos.

¹² Santillán Fernández, José F., *La democracia como forma de gobierno*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, 2016, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 3, p. 11.

En cuanto a la primera de las cuestiones señaladas, se debe decir que la evolución hacia las democracias indirectas tuvo mucho que ver con el número de habitantes que puede haber en los modernos Estados nación, así como con la extensión territorial de los mismos. En una comunidad relativamente pequeña y cerrada como lo eran las ciudades-Estado griegas, los ciudadanos podían reunirse en su totalidad en torno a la plaza pública a efecto de manifestar su parecer. En cambio, en los estados nación modernos, esta práctica claramente ya no es posible debido a la imposibilidad de reunir en una plaza pública al conjunto de los posibles votantes. Por esta razón, se tuvo que adoptar la democracia indirecta como modelo válido para Estados con sociedades numerosas y territorios extensos. De acuerdo con esta modalidad, los ciudadanos comunes limitan su participación en la vida pública a poco más que la emisión de su voto para elegir a sus representantes. Estos últimos son quienes efectivamente se encargan de discutir los temas públicos y adoptar las decisiones que son obligatorias para toda la comunidad. Visto así, es evidente la pérdida de influencia que cada ciudadano puede tener sobre los asuntos públicos; por tanto, es comprensible la añoranza de Hans Kelsen en el sentido de que la democracia directa de la antigüedad resulta un modelo más puro o auténtico respecto de la democracia contemporánea, la cual necesariamente tiene que ser indirecta.

No obstante, hay un rasgo que los primeros sistemas democráticos de la modernidad continuaron compartiendo con los sistemas antiguos. Tanto en uno como en otro caso, no todos los individuos estaban dotados de la capacidad de participar en la vida pública. En sus orígenes, las democracias contemporáneas también excluyeron a muchas personas de la posibilidad de participar en la elección de sus gobernantes. Así, los derechos políticos prácticamente estuvieron permitidos a los hombres blancos que fueran poseedores de un cierto estatus social y económico. Esto dejaba fuera del universo de votantes a los hombres pertenecientes a minorías étnicas, pobres, analfabetos y a las mujeres. Fue necesario un proceso más o menos largo para conseguir que a los hombres excluidos les fueran reconocidos sus derechos políticos; y en el caso de las mujeres fue un logro que tuvo lugar ya bien entrado el siglo xx. Esta ampliación de la ciudadanía a minorías y mujeres es la segunda transformación en la noción de democracia, y se relaciona estrechamente con su conceptualización como derecho humano. Con todo, la ciudadanía política sigue siendo un rasgo limitado por la edad y por la nacionalidad en la mayoría de los países del mundo.

Hasta aquí, se debe señalar que hay una evolución en la práctica política, la cual debe ser entendida como un primer desplazamiento conceptual, en el que por “democracia” no se entiende ya la posibilidad de expresar de forma directa el parecer propio respecto de los asuntos del Estado, sino sólo la capacidad de emitir un voto para elegir representantes, autoridades que sí se ocupen de los asuntos públicos. Esto no rompe con la idea de que la soberanía se deposita en el pueblo; por el contrario, al menos en teoría, entre más se amplía el universo de ciudadanos, más se fortalece el principio de soberanía popular. Esta idea es la que se recoge en la redacción del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y es también la misma tesis que se vierte en las constituciones que adoptan la democracia como sistema político. La novedad que

resulta de la Declaración Universal es que ese principio se conceptualiza como derecho humano.

El tercer deslizamiento conceptual se concretó hasta las últimas décadas del siglo pasado. En esta época se hizo insuficiente la idea de celebrar elecciones periódicas y libres en las que pudieran intervenir la mayoría de las personas dotadas de derechos políticos. En este proceso tuvo mucho que ver la ola democratizadora que se vivió en la década de los noventa a nivel mundial, en la cual se incluyó la región latinoamericana. Entonces se hizo evidente que la democracia formal (la mera celebración periódica de elecciones) no era rasgo suficiente para conceptualizar la democracia. Comenzó a construirse así una noción conocida como *democracia sustancial*. Este nuevo deslizamiento conceptual presupone la ligación entre la idea de democracia y la de ejercicio de derechos fundamentales. Proceso que, por cierto, no ha estado exento de debates dentro de la doctrina y que, al menos en el ámbito de lo jurídico, exigió un paulatino distanciamiento, todavía no completado, respecto de las posturas iuspositivistas propias de la primera mitad del siglo xx.

Así, mientras en la década de los ochenta todavía se encuentran estudios tan respetados como el de Manuel Aragón,¹³ quien expone la relación entre la idea de democracia y el constitucionalismo moderno, sin que se pueda hallar referencia alguna a la noción de democracia material o sustantiva; por otro lado, apenas unos años después, Luigi Ferrajoli¹⁴ —un autor que, en el fondo, se concibe a sí mismo como iuspositivista— defiende en un famoso estudio la imposibilidad de separar la idea de “democracia electoral” y la de “democracia sustancial”, entendida como la posibilidad de que todos, o al menos la mayoría de los ciudadanos, ejerzan de forma plena la gama completa de derechos reconocidos en las constituciones modernas, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

En este punto comienza a ser notorio que la cuestión de los derechos fundamentales no puede verse como un mero reconocimiento normativo, por mucho que este se haga en un instrumento de la jerarquía de una constitución; sino que se trata de la posibilidad de hacerlos efectivos, de disfrutarlos. En este proceso tuvo mucho que ver el trabajo del sociólogo británico Thomas H. Marshall,¹⁵ quien introdujo el concepto de *ciudadanía* entendido no como la llana pertenencia a la comunidad política, sino como la posibilidad real de una persona de ejercer los derechos reconocidos por el orden jurídico. De acuerdo con Marshall, el concepto de ciudadanía incluye la ciudadanía civil, la política y la social. Para este autor sólo es posible que una persona ejerza la ciudadanía política a cabalidad, cuando ha logrado un cierto grado de bienestar social y económico. Por supuesto, no puede dejarse de notar el paralelismo entre la propuesta de Marshall y la tesis de las generaciones de derechos humanos de Karel Vasak;¹⁶ sin embargo, es importante insistir que Marshall estudia la cuestión desde un punto de vista sociológico y, por lo

¹³ Aragón, Manuel, *op. cit.*

¹⁴ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 37-69.

¹⁵ Marshall, Thomas, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 15-84.

¹⁶ Vasak, Karel, *Human Rights: a Thirty Year Struggle the Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, París, UNESCO, 1979.

tanto, la desliga del simple reconocimiento de derechos en un orden jurídico. En otras palabras, el modelo de Marshall exige la realización fáctica de los derechos.

De esta manera, se hace explícito el recorrido histórico y teórico que formó la idea actual de democracia; comenzando con el tránsito de la democracia directa (antigua) a la democracia indirecta (moderna); el ensanchamiento del universo de posibles votantes, portadores de ciudadanía política; la ampliación de la noción de democracia formal a democracia sustancial; así como la ligazón entre el concepto amplio de democracia y el ejercicio de derechos.

En este punto, la democracia ya no se puede entender sólo como una forma de organización política estructurada desde la constitución; sino, sobre todo, como un estado de cosas en el que se promueve el ejercicio de derechos para todos los integrantes de la colectividad. Se trata, justamente, de la noción inserta en el artículo 3º constitucional, la cual, dicho sea de paso, atendiendo al principio de interpretación integral de la Constitución, no puede referirse únicamente a la educación, sino que modificada en su conjunto, el concepto de democracia se desprende del texto constitucional; esta cuestión, si bien es de suma importancia, excede por el momento los límites de este trabajo. Por lo pronto, en los dos apartados siguientes se vierten algunos comentarios sobre las posibles formas en las que se puede entender la relación entre educación y democracia.

Atendiendo al recorrido histórico de la evolución del concepto de democracia, no se puede cerrar este apartado sin comentar el hecho de que resulta francamente innovadora la inclusión del principio democrático en la educación dentro de la Constitución mexicana; ya que, en su forma de entender la democracia, se adelanta varias décadas a las tesis de la democracia sustantiva. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, es preciso reconocer que en la década de 1940, México estaba consolidando el régimen autoritario que le caracterizó a lo largo del siglo pasado y que, al mismo tiempo, salía de un largo periodo de revueltas internas; por lo que el ejercicio de los derechos civiles y políticos era una cuestión realmente precaria. Por otra parte, al igual que hoy, México mostraba serios problemas en materia de pobreza y desigualdad; lo cual obliga a concluir que más allá de lo innovador que pareciera la declaración constitucional, la democracia resultaba ser una cuestión cuando menos utópica.

Las consideraciones vertidas en el párrafo que antecede, sin embargo, no demeritan la posibilidad de analizar las correlaciones que se pueden establecer entre la democracia y la educación como instrumentos que se autorrefuerzan en el objetivo de alcanzar sociedades más equitativas y justas, entendidas como sociedades que propician mejores condiciones para el ejercicio de los derechos humanos y los derechos fundamentales. A esta tarea se dedica el siguiente apartado.

VI. Educación y democracia

La noción amplia de democracia que se presupone en el artículo 3º constitucional es la de una democracia de ciudadanos; y los ciudadanos se forman a través de la educación

en y para la democracia. Aun en un escenario ideal, en el que el Estado y la sociedad propician las mejores condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, los individuos deben aprender a ejercerlos. Es decir, deben aprender a hacerse cargo de la validez de su ciudadanía. En este sentido, es necesario admitir que la formación para una vida en la democracia comienza en el propio seno familiar, en el entorno inmediato de las personas y, por supuesto, en la escuela. Estos son los lugares donde comienza la sociabilización del individuo, y se forja una visión de la forma de conducirse en la vida. En este sentido, es claro que la educación formal en todos sus grados juega un papel fundamental en el proceso de crear y mantener sociedades más democráticas.

Los estudios correspondientes apoyan la idea de que existe una fuerte correlación entre la democracia, la cobertura escolar y el grado de escolaridad de las personas. Gilberto Guevara Niebla,¹⁷ haciéndose eco de Seymour Martin Lipset, señala que existe una correlación bastante evidente entre los niveles educativos de la población y la democracia. Así, de acuerdo con el trabajo desarrollado por Lipset en su libro *El hombre político*, citado por Guevara Niebla,¹⁸ resulta que los países con sistemas democráticos más sólidos tienen índices de analfabetismo casi nulos, mientras que en los países con regímenes dictatoriales los índices de analfabetismo sobrepasan el 50% de su población. Lipset expone que esta correlación se mantiene en función de todos los niveles educativos, incluyendo la educación superior, y concluye que, si bien no se puede decir que altos porcentajes de población instruida sean condición suficiente para establecer y mantener una democracia, sí al menos se le puede considerar como una condición necesaria.

Otra relación clara entre la educación y la democracia ya se mencionó líneas arriba; y es la que estriba en la promoción de los valores democráticos y de respeto a los derechos humanos que debe hacerse desde todos los ámbitos educativos dentro de un contexto democrático. Estos valores, sin embargo, no pueden predicarse simplemente como un conjunto de consejos o de buenos propósitos, sino que es necesario convertirlos en parte de las prácticas efectivas al interior de los planteles educativos, tanto en las relaciones entre los condiscípulos, como en la interacción entre estos y los maestros. Por supuesto, ni qué decir de este ideal en la administración de las escuelas y en las relaciones entre docentes. De acuerdo con Lipset,¹⁹ la educación amplía las perspectivas de los educandos, les permite interiorizar mejor las ventajas de la tolerancia, limita su adhesión a doctrinas extremistas y aumenta su capacidad para realizar acciones racionales. Por supuesto, en todas estas posibles virtudes no existe ningún determinismo o garantía, sin embargo, vale la pena la apuesta.

No debería ser necesario gastar mucha tinta para justificar la importancia de la educación en la vida social. Los seres humanos somos seres sociales justo gracias a la educación (formal o informal) que se recibe desde el seno materno y la comunidad inmediata. Históricamente las sociedades se han preocupado por instruir de forma esmerada

¹⁷ Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y educación*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Ciudad de México, INE, pp. 55-58.

¹⁸ Citado por Guevara Niebla, *ibidem*, pp. 55-57.

¹⁹ Citado por Guevara Niebla, *idem*.

a las clases dirigentes; la novedad en las sociedades contemporáneas es la pretensión de que la educación sea democrática, entendido esto en al menos dos sentidos. Primero, que alcance no sólo a las clases favorecidas, sino a toda (o al menos la mayor parte) de la población. Y, segundo, que se realice fomentando los valores democráticos y los derechos humanos.²⁰

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que en las antípodas de esta pretensión democrática se encuentra el caso de la educación en los sistemas totalitarios. Pongamos como ejemplo, los más notorios del siglo pasado: los regímenes fascistas y los sistemas comunistas. Tanto en la Alemania nazi como en los países comunistas, la educación en las escuelas fue utilizada como un arma poderosa para inculcar a las nuevas generaciones la visión política del régimen, incluyendo el culto hacia el líder y al partido oficial.²¹ No es necesario insistir aquí en los resultados de esos experimentos. Lo que sí interesa destacar es la importancia que tiene en la mente y el comportamiento de los niños y los jóvenes lo que se enseña en las escuelas y la forma en que se hace. También es importante señalar que este tipo de educación no se llevaba a cabo ni siguiendo ni promoviendo los derechos humanos; por el contrario, tanto la democracia como los derechos humanos se eliminaban de la ecuación.

En este punto vale cuestionarse si la inculcación de valores democráticos acaso no representa también un proceso de adoctrinamiento similar al que tuvo lugar en los sistemas totalitarios. En relación a esta cuestión es importante hacer notar la relación que se establece entre la democracia y la ciencia. De hecho, es importante señalar que en el artículo 3º constitucional se hace esta correlación según se puede apreciar en los fragmentos que se transcribieron líneas arriba. De acuerdo con este numeral, el criterio que orientará la educación será el del progreso científico. Si se sigue esta directriz se excluye de antemano el adoctrinamiento. En este sentido, es importante hacer notar que justamente los regímenes totalitarios llegaron a distorsionar el conocimiento científico para justificar la superioridad de una raza o de un sistema político. Esto no sólo en cuestiones relacionadas a la historia y las ciencias sociales —disciplinas que de suyo son susceptibles a los sesgos ideológicos—, sino incluso en relación a ciencias como la biología o la medicina.

Hacer que los contenidos educativos se ajusten a los progresos de la ciencia es, por sí mismo, una forma de contribuir a que la educación sea democrática. Pero existe otra correlación no tan obvia, pero igual de importante, y es que el método científico presupone la exclusión de toda forma de dogmatismo. El conocimiento científico, siguiendo a Popper,²² exige la posibilidad de ser falsado; en otras palabras, el conocimiento científico no es dogmático. Esta actitud de apertura al cambio y de rechazo al dogmatismo es también parte de la esencia de la ética democrática.

²⁰ Como se ha hecho notar líneas arriba, este es el objetivo del artículo 3º constitucional en su tercer párrafo; así como en el inciso a de la fracción II.

²¹ Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998.

²² Popper, Karl, *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Barcelona, Paidós, 2008.

VII. Educación y democracia en la realidad mexicana

Ya se dijo más arriba que el principio democrático, expresado desde la perspectiva adoptada por el artículo 3º constitucional, exige que se mire el reconocimiento de derechos no sólo como la celebración de elecciones regulares realizadas bajo condiciones de libertad ni como la institucionalización jurídica de un régimen político; sino, exige también que se mire a la democracia como la realización de unas determinadas circunstancias sociales y económicas que favorezcan el ejercicio de derechos. En el caso mexicano las dos primeras condiciones parecen haberse conseguido en el transcurso de las últimas décadas, no obstante, la tercera sigue siendo la debilidad más obvia de la democracia mexicana.

La educación para la democracia exige condiciones económicas adecuadas, no sólo para el Estado como sistema macroeconómico, sino también para los individuos; entendiendo que la democracia sustancial implica el ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos y sociales. En otras palabras, la calidad de las democracias tiende a mejorar en un entorno de prosperidad económica, y los individuos ejercen mejor su ciudadanía únicamente cuando obtienen ciertos niveles de bienestar personal. Esta correlación también se ha comprobado de forma empírica.²³

Desafortunadamente esta aseveración explica por sí misma la baja calidad de la democracia en los países latinoamericanos, incluido México. En un estudio sobre las democracias latinoamericanas elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),²⁴ el cual tiene por objeto entender y medir los avances democráticos en América Latina, se ofrece un balance ambiguo. De entrada, hay que decir que el estudio no sólo mide la democracia formal, sino también la democracia sustantiva. Así, lo primero que se debe señalar es que, salvo casos especiales, las elecciones periódicas celebradas con un grado aceptable de credibilidad y garantías ya son una regla en la región. De igual modo, por un lado, Latinoamérica se ha visto inmersa en un largo periodo de estabilidad política y crecimiento económico; aunque, por el otro, la pobreza sigue siendo un lastre, junto a los altos índices delincuenciales y la ausencia de Estado de derecho. Esta situación hace que la región se encuentre entre las más violentas del mundo, aun por encima de países que formalmente están en guerra. De manera que, de acuerdo con este estudio, a poco más de dos décadas de iniciado el proceso democratizador en la región, se mantiene entre la población un cierto aire de pesimismo sobre los resultados obtenidos. En otras palabras, la gente en América Latina desconfía de la democracia.

También, en México la pobreza y la desigualdad resultan ser un problema estructural que no ha logrado ser erradicado. En la actualidad, de acuerdo con las estimaciones

²³ Guevara Niebla, *op. cit.*

²⁴ PNUD, *Las democracias en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, 2004. Los resultados obtenidos en este estudio inicial sobre la calidad de las democracias en América Latina de algún modo se han mantenido en el mismo tono de pesimismo en algunos otros estudios subsecuentes. Así, por ejemplo, en el Latinobarómetro de 2018 se sostiene que el clima de descontento en contra de la democracia, observado en las dos últimas décadas, ha hecho posible el ascenso al poder de personajes carismáticos autoritarios, tanto de derecha como de izquierda. Cfr. también Lagos, Marta, Annus, *El fin de la tercera ola de las democracias*, anexo al reporte Latinobarómetro, 2018.

de CONEVAL, alrededor del 50% de la población mexicana sufre algún grado de pobreza; mientras que alrededor del 12% vive en pobreza extrema, condición que equivale a decir que una persona o familia no es capaz de satisfacer sus necesidades alimentarias de forma adecuada.²⁵ La pobreza, en cualquiera de sus dimensiones, implica situaciones como la falta de acceso a servicios básicos en los hogares, la no disposición de servicios de salud en las comunidades, el trabajo infantil, así como altos índices de analfabetismo y deserción escolar. De esta manera se establece un círculo vicioso en el que la pobreza es condicionante de la falta de educación y viceversa.

Paradójicamente, en el transcurso de las dos últimas décadas, México se ha mostrado como pionero y ejemplo internacional en la instrumentación de programas focalizados destinados a combatir la pobreza, en particular la pobreza extrema. Estos programas promueven la generación de capacidades en las nuevas generaciones, especialmente las ligadas a la nutrición, la salud y la educación, para que en un futuro aumenten sus posibilidades de insertarse de forma exitosa en el mercado laboral, coadyuvando así en la superación del ciclo intergeneracional de pobreza. En estos programas los beneficiarios recibían de forma periódica una cierta cantidad económica, a cambio de demostrar que los niños asistían a las escuelas y que toda la familia acudía a las citas médicas programadas para tal efecto.²⁶

Como resultado, los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido exitosos en abatir los índices de desnutrición y en aumentar los porcentajes de escolaridad entre la población vulnerable; asimismo, tienden a mejorar el estado de salud de la población beneficiaria. Sin embargo, la evidencia demuestra que, pese a estos avances, el objetivo final, abatir los niveles de pobreza, simplemente no se ha logrado alcanzar. En el periodo en el que han funcionado este tipo de programas, los porcentajes de pobreza no han disminuido, e incluso en algunos años han aumentado.²⁷ El nuevo gobierno federal a cargo de Andrés Manuel López Obrador ha eliminado los programas de transferencia monetaria, concentrando la inversión en el otorgamiento de becas a jóvenes que realizan estudios a todos los niveles, o que se encuentran en capacitación para el trabajo. Aún es demasiado pronto para evaluar el impacto que tendrán estos nuevos programas; sin embargo, es importante mantener mecanismos objetivos y permanentes de evaluación que proporcionen a la sociedad, a la academia y al propio gobierno, los elementos pertinentes de valoración. En ese sentido, más allá del discurso oficialista, lo

²⁵ Datos disponibles en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

²⁶ Los programas de transferencias monetarias condicionadas comenzaron a operarse bajo la denominación de PROGRESA en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León y su principal diseñador fue Santiago Levy. *Cfr.* Levy, Santiago y Rodríguez Eveline, *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades en México*, Ciudad de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. Posteriormente, durante las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón el programa conservó la estructura y diseño, aun cuando se le adicionaron algunos componentes, pero se le cambió de nombre a OPORTUNIDADES. Por su parte Enrique Peña Nieto lo conservó bajo el nombre de PROSPERA, adoptando los mismos principios, pero aún más amplio en cuanto a componentes de apoyo y de cobertura. Lo cierto es que, en los 25 años de cobertura del programa, los datos de la instancia oficial de evaluación de la pobreza (el CONEVAL) demuestran que no se han logrado abatir los índices de pobreza. *Cfr.* Navarro, María Fernanda, “El paradigma de desarrollo social fracasó”, *Forbes*, 28 de diciembre de 2017.

²⁷ Hevia, Felipe, “Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso del programa-opportunidades”, *Revista Reflexión Política*, Bucaramanga, vol. 18, núm. 35, junio de 2016, pp. 28-41.

cierto es que los programas de transferencia económica proporcionaron la información necesaria para realizar este ejercicio crítico. Por el momento, lo cierto es que, al día de hoy, no parece que se estén sentando las bases para lograr una lucha efectiva en contra de la pobreza y la desigualdad. Lo que se intenta decir aquí es que, si como han demostrado los estudios relativos, tanto la educación democrática como el mantenimiento del propio régimen democrático requieren condiciones económicas adecuadas, entonces, lo cierto es que México corre un alto riesgo de no lograr la primera ni mantener el segundo.²⁸

VIII. Consideraciones finales

La educación y la democracia, entendidas como se establece en el artículo 3° constitucional, representan ejemplos de lo que comúnmente se conoce como derechos humanos de segunda generación o derechos económico sociales. Representan también un buen ejemplo de que es dentro de la práctica del ejercicio de derechos donde cobra significado el mandato constitucional de entender a los derechos fundamentales como indivisibles e interdependientes, ya que justamente la educación *en y para* la democracia es una de las condiciones necesarias para el mejor ejercicio de todos los demás derechos, incluyendo los derechos civiles y políticos.

Esta ligazón de derechos que se hace desde el artículo 3° constitucional representa también un claro recordatorio de que no basta con el reconocimiento jurídico de un derecho, aun cuando sea planteado en la propia Constitución. La educación en democracia es (debería ser) ante todo, una práctica que exige que se adopten determinadas acciones y, se espera, contribuya a fortalecer un estado de cosas, en este caso, el sistema democrático.

La democracia, tal como está entendida en el tercer numeral de nuestra carta magna, no es sólo un mecanismo para elegir dirigentes políticos: es un sistema de vida; es decir, exige plena responsabilidad de la sociedad entera en la construcción de un sistema educativo democrático. Desde este punto de vista no es nada más una cuestión del Estado o de los docentes, por mucho que estos sean los actores principales. Mientras no entiendan esto ni la sociedad ni los actores tradicionales, es muy complicado que pueda tomar realidad plena el dictado constitucional.

²⁸ En la reforma constitucional publicada el 15 de mayo de 2019, misma a la que se ha hecho alusión a lo largo de este trabajo, en los artículos transitorios se establecieron algunas disposiciones relativas a los recursos económicos de los cuales se dispondrá para instrumentar la conocida de forma popular como “contra-reforma educativa”. En ese sentido, en el décimo cuarto transitorio se expresa que en las leyes secundarias se dispondrá la implementación gradual de la reforma y que el Congreso de la Unión dispondrá anualmente de los recursos necesarios en los correspondientes presupuestos de egresos; de igual modo, en el décimo cuarto quinto se dispone que tanto la Federación, las entidades y los municipios proveerán los recursos presupuestarios que sean necesarios para cumplimentar la obligatoriedad de la educación superior. Como se puede observar, estas disposiciones se refieren a la implementación de la reforma constitucional en comento y no a la instrumentación de políticas públicas de combate a la pobreza. Por esta razón, se debe hacer énfasis en la necesidad de construir políticas públicas con un enfoque integral de derechos humanos; en donde no se disocian los objetivos de la política social.

XI. Bibliografía

- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALEXY, Robert, “Sobre los derechos sociales a protección”, *Derechos sociales y ponderación*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución democracia y control*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- ARENDT, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998.
- ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.
- GUEVARA NIEBLA, Gilberto, *Democracia y educación*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- HART, H. L. A., *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009.
- HEVIA, Felipe, “Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso del programa de oportunidades”, *Reflexión Política*, Bucaramanga, vol. 18, núm. 35, junio 2016.
- LAGOS, Marta, Annus, “El fin de la tercera ola de las democracias”, *Reporte Latinobarómetro 2018*, Santiago de Chile, 2018.
- LATINOBARÓMETRO, *Informe 2018*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2018.
- LEVY, Santiago y Rodríguez, Eveline, *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades en México*, Ciudad de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- MARSHALL, Thomas, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- NAVARRO, María Fernanda, “El paradigma de desarrollo social fracasó”, *Forbes*, 28 de diciembre de 2017.
- PNUD, *Las democracias en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, 2004.
- POPPER, Karl, *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Barcelona, Paidós, 2008.
- SANTILLÁN FERNÁNDEZ, José F., *La democracia como forma de gobierno*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 3.
- VASAK, Karel, *Human Rights: A Thirty Year Struggle the Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, París, UNESCO, 1979.