

DIRECTORIO

Secretaría de Gobernación

Miguel Ángel Osorio Chong
SECRETARIO

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Ricardo Antonio Bucio Mújica
PRESIDENTE

Junta de Gobierno

Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Lía Limón García
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Fernando Galindo Favela
**SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO**
Pablo Antonio Kuri Morales
SECRETARÍA DE SALUD
Alba Martínez Olivé
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
José Adán Ignacio Rubí Salazar
**SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL**

Representantes designados por la Asamblea Consultiva

Santiago Corcuera Cabezut
Clara Jusidman Rapoport
Mauricio Merino Huerta
Ricardo Raphael de la Madrid
Gabriela Warkentin de la Mora

Instituciones invitadas

Lorena Cruz Sánchez
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES
José Manuel Romero Coello
INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD

Nuvia Magdalena Mayorga Delgado
**COMISIÓN NACIONAL PARA EL
DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**
Aracely Escalante Jasso
**INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS
ADULTAS MAYORES**
Patricia Uribe Zúñiga
**CENTRO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN
Y EL CONTROL DEL VIH/SIDA**
Laura Vargas Carrillo
**SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA FAMILIA**
Manuel Galán Jiménez
Sergio Federico Gudiño Valencia
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Asamblea Consultiva

Mauricio Merino Huerta
PRESIDENTE
Elvira Arellano
Judit Bokser Liwerant
Santiago Corcuera Cabezut
Katia D'Artigues Beauregard
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín
Clara Jusidman Rapoport
Marta Lamas Encabo
Esteban Moctezuma Barragán
Rebeca Montemayor López
José Antonio Peña Merino
Luis Perelman Javnozov
Juan Martín Pérez García
Ricardo Raphael de la Madrid
Pedro Salazar Ugarte
Tiaré Scanda
Regina Tamés Noriega
Fabienne Venet Rebiffé
Gabriela Warkentin de la Mora

EDUCACIÓN INCLUSIVA

TOMO III

• COLECCIÓN •
LEGISLAR SIN
DISCRIMINACIÓN

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Coordinación editorial:

Carlos Sánchez Gutiérrez

Cuidado de la edición:

Armando Rodríguez Briseño y Carlos Martínez Gordillo

Diseño y formación:

Génesis Ruiz Cota

Fotografía:

Antonio Saavedra

Primera edición: octubre de 2013

© 2013. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, México, D. F.

www.conapred.org.mx

ISBN: 978-607-7514-78-7 (Colección)

ISBN: 978-607-7514-82-4 (Educación inclusiva)

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra, previa autorización por escrito de la institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico*

Agradecimientos

Agradecemos el trabajo de elaboración de contenidos al asesor experto Juan Pablo Sáinz Martínez, por su esfuerzo y dedicación plasmados en el capítulo II del presente tomo.

Agradecemos el apoyo en la coordinación, elaboración y revisión de los textos que conforman esta colección al equipo de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Conapred, que estuvo integrado por Sonia Río Freije, Irasema Y. Zavaleta Villalpando, L. Paola Flores Rodríguez, Sara I. Antillón Esparza, Jéssica I. Covarrubias Sánchez, Liliana Pérez Gutiérrez y Adrián Torres Cuevas. En los mismos términos, agradecemos la asesoría brindada por M. Ernesto Ramírez Gracia y el apoyo administrativo de Norma A. Guzmán Tamayo, parte de la misma Dirección, y al personal de la Dirección de Administración y Finanzas.

Extendemos el agradecimiento a la especialista en educación inclusiva Adriana Pérez Carreón, así como al investigador experto Jesús Rodríguez Zepeda, por sus comentarios al texto de este libro.

Presentación

El reconocimiento universal del goce de todos los derechos humanos a toda persona en México, respaldado por nuestra Constitución y por los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte, proporciona un instrumento y un campo de acción que detona procesos, retos y rutas para mejorar las condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas, como reconocimiento emanado de la reforma al artículo 1 constitucional (10 de junio de 2011).

Como se observa en los resultados de las encuestas nacionales sobre discriminación en México (Enadis) de 2005 y 2010, nuestra nación sigue enfrentando múltiples desafíos y problemáticas sociales. Hoy, sin embargo, la reforma en materia de derechos humanos nos alienta a dar un gran salto para afirmar y fortalecer efectivamente los marcos y medidas legales, políticas e institucionales existentes, a fin de lograr un país más igualitario, con un Estado que respete, promueva y garantice con efectividad el goce y ejercicio de los derechos humanos de la población mexicana, sin ningún tipo de discriminación.

El derecho a la no discriminación se desprende del principio de igualdad, y está reconocido en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución, y en diversas cláusulas antidiscriminatorias contenidas en los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Está incorporado también en el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), así como en diversas legislaciones locales que combaten la discriminación y en otros ordenamientos legales.

Sin embargo, la incorporación del principio de igualdad y la prohibición de la discriminación en ciertos ordenamientos no es suficiente para prevenir y eliminar, de hecho y de derecho, la discriminación en México. Durante el desempeño de nuestro trabajo institucional, hemos identificado que es vital actualizar y armonizar la legislación vigente, con el fin de darle un sentido más incluyente, contribuyendo así al desarrollo social del país,

además de procurar y atender las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en el tema de derechos humanos.

En atención a dichas obligaciones, en el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), cumpliendo con sus funciones de institución especializada en velar por el derecho a la no discriminación, nos dimos a la tarea de investigar diversos temas relacionados con este derecho, para identificar debilidades y áreas de oportunidad en materia legislativa, con el fin de coadyuvar a su mejoramiento y armonización en pro de la igualdad y no discriminación.

Con esto en mente, el Conapred creó la colección *Legislar sin Discriminación*, que presenta una investigación con un rol propositivo, dirigida sobre todo al público relacionado con el quehacer legislativo, con el fin de atender la necesidad de dicha armonización legislativa, encaminada, como consecuencia de la multicitada reforma constitucional, a alentar, desarrollar y lograr acuerdos que lleguen a traducirse en beneficios sociales.

Uno de los pasos a seguir para alcanzar la igualdad de trato, de oportunidades, de protección y de capacidad, es visibilizar a los grupos en situación de discriminación, identificando la problemática que enfrentan con respecto al acceso a los diferentes derechos humanos, mismos que han sido o pueden ser restringidos por tratos desiguales en condiciones iguales, o tratos iguales en condiciones desiguales.

A raíz de esta investigación fue posible llegar a conclusiones concretas sobre qué se necesita reformar o incorporar en la legislación nacional, con base en el conjunto de obligaciones de las autoridades, en el marco de sus atribuciones, para que efectivamente promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de todas las personas, en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esperamos que esta colección sea una herramienta eficaz para prevenir y eliminar la discriminación en el espíritu y sintonía de nuestra legislación nacional. Fue elaborada, con dedicación y empeño, sobre la base de argumentos razonados y cuestionados,

con la finalidad de hacer realidad los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos, con miras a que nuestro país se transforme en una sociedad de derechos.

Ricardo Bucio Mújica
Presidente del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación

Introducción general

En virtud de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), órgano federal del Estado mexicano que tiene por objeto llevar a cabo acciones para prevenir y eliminar la discriminación en nuestro país, así como formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en el territorio nacional.

En ese sentido, entre las atribuciones que tiene el Conapred está la realización de estudios sobre propuestas de reforma a ordenamientos jurídicos en la materia y disposiciones normativas y administrativas vigentes relacionadas con la igualdad y no discriminación, así como, en su caso, la formulación de propuestas de modificación acordes con el respeto y garantía del derecho a la no discriminación, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 17, fracción II, y 20, fracciones V y VI, de la LFPED y como en el artículo 39, fracciones IV y IX, del Estatuto Orgánico del Conapred.

En el ejercicio de esas funciones, el Conapred ha identificado diversas iniciativas de ley o de reforma, así como legislaciones vigentes, que contienen directa o indirectamente aspectos discriminatorios que afectan a ciertas personas, individual o colectivamente. Asimismo, ha detectado problemas de técnica legislativa que inadvertidamente agravan la situación, como el uso de lenguaje sexista o la ausencia de una perspectiva de género, lo cual los convierte en elementos que generan discriminación o perpetúan la ya existente, vulnerando y violando derechos y libertades de la población en el territorio nacional. Esto ocurre debido a la incapacidad para reconocer la comisión de actos discriminatorios que, de manera consciente o inconsciente, se llevan a cabo cotidianamente, repitiendo patrones de exclusión y estigmatización. Muchos de esos actos son resultado de la falta de armonización con los estándares internacionales en materia de igualdad, no discriminación y derechos humanos, situación que produce retrocesos legislativos en México.

En razón de ello, el Conapred considerada necesario el análisis de diversas temáticas vinculadas con el derecho a la igualdad y no discriminación, con la finalidad de desarrollar propuestas que promuevan la eliminación de contenidos discriminatorios en el ámbito legislativo y permitan atender las necesidades principales de los grupos en situación de discriminación, así como proteger sus derechos de que la igualdad y no discriminación se presente como un eje transversal en cada uno de los proyectos que sean sometidos a la consideración del Congreso de la Unión y los Congresos estatales, y su realización forme parte del proceso de armonización legislativa derivada de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

A la par de dicho análisis, se han generado lineamientos o criterios que, sin pretender su obligatoriedad, pueden servir como guía o manual de uso en las actividades parlamentarias de las y los legisladores, para incorporar la perspectiva de igualdad y no discriminación en toda la legislación nacional.

Este estudio se diseñó con el objetivo de aportar a las personas involucradas directa o indirectamente en el quehacer legislativo elementos que permitan:

- › Aclarar cuestiones conceptuales de la perspectiva de igualdad y no discriminación, desde una visión general y su relación con la denominada legislación antidiscriminatoria, mediante la exposición de temas específicos de interés que abarcan varios derechos y grupos de población.
- › Identificar las tareas pendientes en el ámbito legislativo para legislar desde esta perspectiva.
- › Armonizar la legislación con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación.
- › Aportar un método de análisis que incorpore elementos del derecho internacional, los derechos humanos y el derecho comparado.

- › Fundamentar las exposiciones de motivos de iniciativas de ley o de reforma legislativa con bases en los instrumentos internacionales aplicables.
- › Servir de base para la discusión con grupos interesados y/o afectados por las iniciativas.
- › Fundamentar la redacción concreta de las iniciativas.

Para facilitar la consulta de los resultados de este trabajo, se decidió publicarlos como una colección, cuyo primer tomo se centra en aspectos conceptuales y el actuar legislativo en materia de igualdad y no discriminación; los demás tomos tratan diversas temáticas de interés que, por su naturaleza estructural, se relacionan con conductas o actos de discriminación que violan diversos derechos y afectan a distintos grupos de población. Cada uno tiene diferentes niveles de profundidad y detalle; dependiendo de los contenidos, se desarrollan siguiendo una misma metodología y ampliando el análisis tanto como sea necesario. Los temas tratados en esta colección fueron seleccionados a partir de la experiencia en el combate a la discriminación que el Conapred ha realizado a través de los años. Gracias a ello se han identificado situaciones estructurales en el funcionamiento del Estado que generan actos discriminatorios que afectan a mujeres y grupos de población, y vulneran el disfrute de diversos derechos humanos en igualdad de condiciones.

En cada uno de los tomos se siguió una cuidadosa estructura de contenidos que fue conducida a través de un método de investigación homogéneo. Esto se aprecia progresivamente, primero, al observar que cada tomo inicia con una introducción temática, que contiene una explicación de las problemáticas específicas dentro de la diversidad de situaciones de discriminación. Posteriormente, se expone un marco de referencia básica con fundamentos teóricos y legales de la igualdad y no discriminación, que servirán de base, conforme al tema estudiado, para la transversalización de esta perspectiva en el quehacer legislativo. Una vez planteadas las bases teóricas, se lleva a cabo el desarrollo del diagnóstico de derechos siguiendo el método comparativo,

que consiste en identificar un modelo normativo óptimo, integrado, en esencia, por estándares internacionales ya establecidos, para después compararlo con el modelo normativo vigente, surgido del análisis de la legislación existente en el momento de realizar dicho análisis. Este método se explica con mayor precisión en el primer tomo de esta colección. Finalmente, a modo de cierre y de toma de determinaciones, se exponen conclusiones y propuestas con trascendencia e impacto en la promoción, respeto, protección y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, con la finalidad de que sean consideradas efectivamente por las personas legisladoras en su actuar legislativo.



NOCIONES BÁSICAS Y RECOMENDACIONES

Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación¹

En este capítulo se hará un breve recuento de los conceptos y obligaciones relacionados con la temática de la igualdad y no discriminación, con énfasis especial en los instrumentos internacionales aplicables y su interpretación, para posteriormente plantear la naturaleza de ambos conceptos, la definición de discriminación, los motivos prohibidos y los tipos de discriminación existentes, las obligaciones del Estado mexicano en relación con el tema, las generalidades sobre la relación de los estereotipos, prejuicios y estigmas, la igualdad de trato y una explicación breve acerca de los principales elementos de las medidas positivas.

Este recuento tiene la finalidad de dar un panorama general de los criterios internacionales vigentes que puede orientar el actuar legislativo, desde el diseño de cada iniciativa, a fin de facilitar la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación en las leyes.

Naturaleza de la igualdad y no discriminación

La no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de todos los derechos.² La igualdad y no discriminación son los conceptos referidos con mayor frecuencia en el derecho internacional de los derechos humanos, ya que los actos discriminatorios atentan contra la dignidad de las personas y provocan una profunda afectación individual y social.

¹ Este apartado es un resumen del texto que aparece con el mismo título en *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, tomo 1 de esta colección.

² ONU, *Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 2.

Esto obedece a que, además de ser un derecho en específico, la no discriminación es un principio –por lo tanto, transversal– de aplicación de las normas de derechos humanos.

Cabe aclarar que a pesar de esta conceptualización, los derechos de igualdad y no discriminación no están considerados ni definidos de manera única y unificada en todas las fuentes del derecho internacional, lo cual implica que las autoridades de nuestro país deben ser conocedoras del amplio bagaje internacional que ahora conforma, en el mismo nivel que la Constitución. Además, ello posibilita a las autoridades para que se alleguen de los elementos del derecho internacional que le puedan otorgar una mayor protección a la persona.

El derecho a la igualdad y no discriminación protege la dignidad misma del ser humano y permite la integración y cohesión sociales, para favorecer el libre y pleno ejercicio de los demás derechos humanos. Este derecho se ha interpretado como autónomo y subordinado o vinculado.

- › *Como derecho autónomo*, pues se considera que está garantizado en sí mismo y no meramente en el contexto de una amenaza hacia otro derecho o libertad.
- › *Como derecho subordinado o vinculado*, ya que existen disposiciones de derecho internacional³ que prohíben la discriminación en el contexto de los derechos y libertades incluido en otros artículos de los instrumentos que prevén la cláusula antidiscriminatoria.

Al ser definida la igualdad y no discriminación como principio, se comprueba su cualidad transversal y absoluta. Prueba de ello es que en el marco jurídico internacional de derechos humanos, está plasmado en los primeros artículos de todos los tra-

³ Como el artículo 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, y el artículo 2(1) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

tados y acuerdos internacionales de derechos humanos y en los preámbulos de todas las declaraciones y resoluciones relevantes en temas de derechos humanos, gobernabilidad y relaciones entre Estados, naciones y pueblos.

La igualdad y no discriminación es un principio *ius cogens*, es decir, son normas aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional como normas que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.⁴

Nuestro derecho interno incluye una cláusula antidiscriminatoria en el párrafo quinto del artículo 1 constitucional –modificado en la reforma de derechos humanos de junio de 2011–, la cual dispone:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A partir de la reforma de junio de 2011, la descripción de este principio será más completa, puesto que se podrá atender a lo dispuesto en los tratados internacionales para satisfacer las lagunas o las imprecisiones del derecho interno, atendiendo a que actualmente, por la cantidad de instrumentos de derechos humanos, es posible hablar de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos.⁵

En este sentido, “existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el prin-

⁴ Corte IDH, *Opinión Consultiva No. 18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

⁵ Carlos Villán Durán. *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002, pp. 209 y ss.

cipio de igualdad y no discriminación. Los Estados parte están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna”.⁶

Definición de discriminación y motivos prohibidos

El concepto de discriminación no ha sido definido de manera general en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni en los pactos de la ONU o la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), no obstante, sí se han generado definiciones de la discriminación a partir de la interpretación de los tratados realizada por los organismos internacionales. Un ejemplo muy puntual de dicha interpretación es la que pronunció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC), que señala que por discriminación

se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto.⁷ La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso.⁸

⁶ Corte IDH, *Opinión Consultiva No. 18, op. cit.*, párrafo 85.

⁷ Definiciones similares figuran en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Comité de Derechos Humanos hace una interpretación parecida en su *Observación General No. 18* [párrafos 6 y 7], y ha adoptado posiciones similares en observaciones generales anteriores.

⁸ ONU, *Observación General No. 20, op. cit.*, párrafo 7.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la define de la manera siguiente:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Tipos de discriminación

El Comité DESC plantea diversos tipos de discriminación que deben combatirse a fin de que los Estados parte puedan garantizar el ejercicio sin discriminación de los derechos recogidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁹ Por lo que es necesario considerar que hay discriminación que afecta tanto la forma como el fondo de la masa de derechos. A continuación se enuncian ambas, junto con acciones para eliminarlas:¹⁰

- a) *Discriminación formal*. Para erradicarla es preciso asegurar que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos.
- b) *Discriminación sustantiva*. Para eliminar la discriminación de grupos o personas que sufren injusticias históricas y/o persistentes, se deben adoptar de forma inmediata las

⁹ Aunque la interpretación del Comité DESC sólo se relaciona con este Pacto, se considera que estos tipos de discriminación son de aplicación generalizada, y por lo tanto se incluyen en este capítulo para aportar herramientas de identificación de discriminación en la legislación.

¹⁰ Este apartado retoma casi literalmente lo planteado en la *Observación General No. 20, op. cit.*, párrafos 8 y 10.

medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto.

También es importante señalar que hay formas directas e indirectas de trato diferenciado que constituyen discriminación, como se aprecia en los incisos siguientes:

- a) *Discriminación directa*. Es cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación.
- b) *Discriminación indirecta*. Hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación.

El Comité DESC también distingue de la *discriminación sistémica*, que es un tipo de discriminación contra algunos grupos y que subsiste, es omnipresente y está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad; la cual a menudo implica actos de discriminación indirecta.

Todos estos tipos de discriminación están presentes en el sistema legal vigente, mismos que han sido identificados por el Conapred a través del desempeño de sus atribuciones, lo cual será materia de análisis en los diferentes tomos temáticos de este estudio.

Estereotipos, prejuicios y estigmas

Para abonar al análisis del Comité DESC, cabe incluir una breve explicación sobre estereotipos, prejuicios y estigmas y su relación con la discriminación.

La discriminación, desde el punto de vista sociológico, ha sido considerada como una conducta de desprecio causada por

prejuicios y estigmas, en relaciones de carácter inequitativo y asimétrico, que afecta derechos.

La discriminación es una conducta, culturalmente fundada y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de prejuicios o estigmas relacionados con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales, así como su acceso a las oportunidades socialmente relevantes de su ambiente social.¹¹

La discriminación tiene que ver, entre otros aspectos, con un fenómeno de naturaleza cultural, que halla sus fuentes en los estereotipos. Éstos se definen como una visión generalizada o preconcebida de actitudes o características que poseen las personas integrantes de un grupo social particular o los roles que realizan o deben realizar. La imposición de roles y la visión preconcebida dañan la idea de individualidad de las personas y las obstaculiza para poder manifestar otros caracteres o roles que tengan deseos de realizar. Para su análisis, se consideran dos clases de estereotipos:¹²

- a) *Estereotipos descriptivos*, que dibujan cómo es una persona de determinado grupo y le asignan diferencias para poder saber quién es el otro. Estos estereotipos no son necesariamente transgresores del derecho a la igualdad y no discriminación.
- b) *Estereotipos prescriptivos u hostiles*, que pretenden establecer cómo debe comportarse y qué rol debe cumplir la per-

¹¹ Jesús Rodríguez Zepeda, *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 56.

¹² Rebecca J. Cook y Simone Cusack, *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*. Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2010, p. 12 [traducción propia].

sona que pertenece a este grupo, ya sea a través de normas (jurídicas, morales y/o sociales) y a través del rechazo u hostilidad si no se cumplen.

Para finalizar lo enunciado en este apartado, cabe mencionar que los estereotipos pueden ser de sexo, género¹³ o compuestos (mezcla de dos o más categorías estereotípicas). En estos casos la asignación de roles suele depender de todas esas categorías.¹⁴

Obligaciones del Estado en relación con la igualdad y no discriminación

Se especifican tres tipos de obligaciones generales de los Estados:

- a) *Respetar* los derechos humanos.
- b) *Proteger* los derechos humanos.
- c) *Garantizar* los derechos humanos.

El Comité DESC, en su *Observación General No. 20*, menciona que para dar cumplimiento a la obligación de garantizar el disfrute de derechos en pie de igualdad, es indispensable la aprobación de leyes y, por lo tanto, los Estados partes deben adoptar una legislación que prohíba expresamente la discriminación. Dicha legislación debe tener por fin eliminar la discriminación formal y sustantiva, atribuir obligaciones a los actores públicos y privados y abarcar los motivos prohibidos de discriminación. También deben revisarse periódicamente, y modificarse en caso necesario, las demás leyes, para asegurarse de que no discriminen, ni formal ni sustantivamente, en relación con el ejercicio y el goce de los derechos.¹⁵

¹³ Un estereotipo de género se refiere a la precomprensión del rol que una persona debe desempeñar atendiendo a su sexo.

¹⁴ Rebecca Cook y Simone Cusack, *op. cit.*, p. 12.

¹⁵ ONU, *Observación General No. 20*, *op. cit.*, párrafo 37.

Igualdad de trato e igualdad de oportunidades

La *igualdad de trato* equivale a la eliminación de las distinciones o exclusiones moralmente arbitrarias que están prohibidas por el principio de igualdad y no discriminación. Obliga a dispensar a todas las personas un trato similar o equivalente con la finalidad de atajar las diferencias que genera la discriminación.¹⁶

Por lo que, en principio, no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos; sin embargo, ciertas distinciones pueden estar justificadas para dar preferencia a determinados sectores desfavorecidos de la población. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de la ONU: “observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]”.¹⁷

El mismo organismo indica que debe aplicarse el principio de igualdad de oportunidades en el sentido de que “hay que tratar desigual a los desiguales, para convertirlos en iguales”.¹⁸

Por su parte, la Corte IDH diferencia los términos *distinción* y *discriminación*: emplea *distinción* para lo admisible, cuando es “razonable, proporcional y objetivo”, y utiliza *discriminación* para hacer referencia a una “distinción inadmisibles que vulnera los derechos humanos”.¹⁹

De tal manera que sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación proporcional, objetiva y razonable.²⁰

¹⁶ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 85

¹⁷ ONU, *Observación General No. 20, op. cit.*, párrafo 13.

¹⁸ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02*, del 28 de agosto de 2002.

¹⁹ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03, op. cit.*, párrafo 84.

²⁰ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-4/84. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. 19 de enero de 1984, párrafo 56.

Medidas positivas o especiales

Los instrumentos internacionales establecen claramente que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias o bien para corregir la discriminación de hecho.²¹

Para entender a qué hacen referencia estas medidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha explicado que pueden abarcar una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria,²² que su carácter “especial” recae en que son medidas destinadas a alcanzar un objetivo específico y son temporales porque deben estar creadas para la solución de un problema concreto y deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan logrado y, además, se hayan mantenido durante un tiempo. El término temporal no significa que el resultado final se fije a partir de un plazo determinado, sino de un fin específico.²³

Al analizar qué medidas son las más adecuadas para lograr la igualdad sustantiva, los Estados deben considerar y evaluar el ámbito específico del grupo al que van dirigidas (esto implica la situación real de la vida de la persona, así como el contexto nacional); las posibles repercusiones de dichas medidas respecto al objetivo concreto que busca lograrse considerando el contexto na-

²¹ En este sentido ver: Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03, op. cit.*, párrafo 104; ONU, *Observación General No. 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación*. Ginebra, 37 periodo de sesiones, U. N. Doc. HR/GEN/1/Rev. 7 at 168, 1989, párrafos 5 y 18.

²² “Como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas”. ONU, *Recomendación General No. 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 20º periodo de sesiones, 1999, párrafo 22.

²³ *Ibid.*, párrafos 20, 21 y 22.

cional, y su relación con medidas de carácter general que abonen a ese propósito. Para entender el contexto específico del grupo al que van dirigidas tales medidas, deben considerarse también las condiciones que influyen o conforman su vida y sus oportunidades o del grupo y las formas de discriminación múltiple a las que pueden ser objeto.²⁴

Finalmente, cabe resaltar que es obligación de las autoridades del Estado mexicano identificar las necesidades específicas de la sociedad para retomar aquellos aspectos considerados en las recomendaciones internacionales que sirvan para legislar y, posteriormente, poner en marcha las medidas positivas que respondan de la mejor manera a la realidad mexicana y a sus desigualdades.

²⁴ *Ibid.*, párrafo 27.

Recomendaciones para legislar con perspectiva de no discriminación y derechos humanos²⁵

Entre las responsabilidades que tiene encomendadas el Conapred, se encuentra realizar estudios sobre propuestas de reforma a ordenamientos jurídicos relacionadas con la igualdad y no discriminación, así como proponer las modificaciones que sean acordes con la garantía y respeto del derecho a ambos.²⁶

En ejercicio de sus atribuciones, este Consejo, además de identificar iniciativas de ley o de reformas que resultan discriminatorias, ha detectado una serie de inconsistencias en la técnica legislativa, mismas que aplican tanto a la forma como al contenido de las propuestas jurídicas, que de manera inadvertida y en la mayoría de las ocasiones se convierten en elementos que generan discriminación o perpetúan la ya existente, como lo es el uso de lenguaje sexista o la ausencia de una perspectiva de género.

En razón de ello, el Conapred, con diez años de experiencia en la materia, se ha dado a la tarea de identificar las fallas más frecuentes que se cometen en la redacción de los textos legislativos, en la legislación vigente, las iniciativas o los dictámenes de ley, analizando tanto la parte de exposición de motivos y considerandos, como la sección propositiva de las modificaciones. Esto con el objetivo de aportar una serie de recomendaciones o lineamientos, que, sin el afán de pretender su obligatoriedad, puedan aportar una guía a las personas responsables de presentar iniciativas de ley o de reforma –aun cuando éstas no traten de forma explícita el derecho a la igualdad y no discriminación–, a fin de que elaboren sus proyectos desde una perspectiva antidiscriminatoria.

²⁵ Este apartado es un resumen del texto que aparece con el mismo título en *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, tomo I de esta colección.

²⁶ De acuerdo con lo previsto en el artículo 20, fracciones v y vi, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), así como en el artículo 39, fracciones iv y ix, del Estatuto Orgánico del Conapred.

En los diversos tomos que conforman la colección *Legislar sin Discriminación*, se detalla cómo las recomendaciones señaladas en esta sección pueden aplicarse en casos concretos.

RECOMENDACIÓN 1: Legislar para transversalizar la perspectiva de no discriminación y de derechos humanos.

En virtud del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas en el territorio nacional, sin discriminación alguna, son titulares de todos los derechos humanos reconocidos por ella y por los tratados internacionales en la materia ratificados por México.²⁷

En ese sentido, el Poder Legislativo debe desarrollar sus funciones desde una perspectiva transversal que permita proteger, garantizar y respetar la igualdad y no discriminación así como los derechos humanos que gozan todas las personas (ver el apartado “Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación” para más detalles sobre estos conceptos).

En relación con la transversalización de los derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha señalado que “los derechos humanos deben impregnar por completo la actividad parlamentaria. Dentro de su esfera de competencia, cada comité parlamentario debe tener sistemáticamente en consideración los derechos humanos y evaluar las repercusiones de proyectos de ley y otras propuestas de normas jurídicas para el disfrute de los derechos humanos de la población”.²⁸

Por consiguiente, la actividad legislativa debe buscar como fin la garantía, protección y respeto a los derechos humanos sin discriminación alguna, teniendo presente que las propuestas de

²⁷ De acuerdo con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

²⁸ OACNUDH / UIP, *Derechos humanos. Manual para parlamentarios (No. 8)*. Carouge (Suiza), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Unión Interparlamentaria, 2005, p. 69.

ley o reforma, en el caso de las legislaciones que abordan la circunstancia de un grupo en situación de discriminación²⁹ en particular, deben elaborarse tomando en cuenta no sólo un enfoque integral de derechos,³⁰ sino también la situación particular que enfrentan o viven esas personas, con la finalidad de identificar los principales problemas y obstáculos que tienen para el ejercicio de sus derechos.

A partir del desarrollo de las atribuciones del Conapred, se ha detectado que en las iniciativas de ley o reforma en algunas ocasiones las y los legisladores utilizan un tipo de discurso que, en lugar de enfatizar el reconocimiento de derechos, parece propio de una política asistencialista, lo que conlleva a que ciertos grupos en situación de discriminación sean vistos más como sujetos de protección por parte del Estado mexicano que como titulares de derechos, legislando sin que se atiendan los problemas a los que efectivamente se enfrentan o los derechos que tradicionalmente les son violentados.

²⁹ Mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad; personas migrantes; personas adultas mayores; pueblos y comunidades indígenas; trabajadoras del hogar; jornaleros agrícolas; población LGBTTTI (lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual e intersex), por citar algunos grupos.

³⁰ Es decir, que se consideren todos los derechos y no algunos específicos, ya que en ocasiones parece que por pertenecer a cierto grupo en situación de discriminación, únicamente se les reconocen los derechos más emblemáticos o significativos para ese colectivo, dejando de lado o sin reconocimiento al resto de derechos; por ejemplo: para las personas con discapacidad, los derechos más destacados son los de a la accesibilidad y la salud, olvidándose de otros que fomentan su participación plena y efectiva en la sociedad como el derecho al trabajo, los derechos políticos, el derecho a la educación, por mencionar sólo algunos, y en el caso de las mujeres, tradicionalmente se enfocan a reconocerles el derecho a la igualdad y a una vida libre de violencia.

RECOMENDACIÓN 2: Conocer y contextualizar las obligaciones señaladas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Como resultado de las obligaciones derivadas de la reforma al artículo 1° constitucional, es fundamental que las y los legisladores tengan conocimiento de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos a los que el Estado mexicano se ha vinculado. Esto con el objetivo de que los mismos sean aplicados en el actuar legislativo como fundamento de la exposición de motivos de iniciativas y consideraciones de dictámenes, así como para incorporar su contenido directamente en la parte propositiva de las reformas.

Un siguiente paso consiste en contextualizar las obligaciones internacionales con la situación concreta de nuestro país, ya que un “principio básico del derecho internacional es que los Estados partes en un tratado internacional deben hacer que su propia legislación y sus prácticas nacionales sean coherentes con lo que dispone el tratado”.³¹

Para lograr esto, existe un amplio andamiaje de derecho internacional de derechos humanos que deriva de las distintas disposiciones internacionales³² en la materia, generadas por organismos del Sistema Universal (ONU) y del Sistema Regional (OEA), que es materia básica para la armonización legislativa.

Además de utilizar como base los contenidos de los tratados internacionales y regionales ratificados por México (referidos en el apartado “Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación”), se sugiere consultar los documentos, informes, estudios e investigaciones elaborados y emitidos por diversos mecanismos creados dentro de los organismos internacionales y regionales para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los diver-

³¹ OACNUDH et al., *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios* [No. 14]. Ginebra, OACNUDH / Unión Interparlamentaria / ONU, 2007, p. 55.

³² De derecho vinculante (conocido en el ámbito académico como *hard law*) y no vinculante (conocido como *soft law*).

Los instrumentos de derechos humanos que emanan tanto de los organismos de los tratados internacionales como de mecanismos especiales o temáticos, bajo figuras de: comités de derechos humanos, relatorías y representantes especiales, grupos de trabajo, observadores y expertos independientes, entre otros. En el Sistema Regional hay que considerar además las resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las opiniones consultivas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).³³

Se hace particular énfasis en la consulta de las observaciones y recomendaciones finales emitidas por los comités creados en virtud de los convenios y pactos internacionales de Naciones Unidas³⁴ por la diversidad de temáticas que abordan y que están relacionadas con las disposiciones incluidas en dichos instrumentos. Tales observaciones y recomendaciones se basan en la amplia experiencia de los comités, derivada de su conformación por personas expertas y de la revisión de cientos de informes presentados por gran parte de los Estados partes, que implica el estudio y análisis de una amplísima gama de contextos nacionales en los ámbitos socioeconómico, histórico, cultural, político y jurídico.

Las observaciones y recomendaciones finales son relevantes porque en ellas los comités interpretan el contenido de los artículos y los derechos consagrados en los instrumentos inter-

³³ En el tercer capítulo de *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, tomo I de esta colección, se muestra un cuadro con los organismos internacionales que generan insumos en temas de igualdad y no discriminación.

³⁴ El Estado mexicano ha aceptado la competencia de dichos comités para someterse al escrutinio sobre el cumplimiento de las obligaciones del tratado respectivo. Los comités creados hasta ahora son: Comité de Derechos Humanos; Comité de los Derechos del Niño; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Comité contra la Tortura; Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes; Subcomité en la Prevención de la Tortura; Comité sobre Desapariciones Forzadas, y Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (estos dos últimos, de reciente creación, no han emitido observaciones generales hasta el momento de finalizar la redacción de este documento).

nacionales de los que emanan, sobre disposiciones en cuestiones temáticas particulares y en relación con sus métodos de trabajo.

RECOMENDACIÓN 3: Utilizar datos confiables y actuales sobre el tema para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

Las propuestas legislativas en materia de derechos humanos, así como aquellas que versen concretamente en materia antidiscriminatoria, que emanen tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales, deben considerar en la elaboración de sus propuestas fuentes estadísticas o datos fidedignos actualizados de organismos nacionales o internacionales, públicos o privados, que tengan reconocimiento o prestigio sobre el tema.

Comúnmente, el Conapred ha identificado que la exposición de motivos de las iniciativas analizadas se fundamentan en notas periodísticas que no indican las fuentes de donde toman sus datos, o bien en buscadores de internet que arrojan páginas de dudosa procedencia, además de que exhiben datos muy antiguos y desactualizados que no reflejan la situación concreta que pretende reformarse.

RECOMENDACIÓN 4: Consultar a los principales actores involucrados para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

Tanto en las disposiciones contenidas en instrumentos internacionales como en las recomendaciones que los comités y diversos órganos de instancias universales y regionales han emitido al Estado mexicano, se desprende que en la elaboración de propuestas legislativas, desde su formulación inicial, es fundamental considerar la opinión del grupo objetivo o sobre quienes pueda tener un efecto particular la aplicación de dicha legislación. Ello implica la generación de mecanismos viables y eficaces que permitan

hacer llegar a las legisladoras y los legisladores las inquietudes, problemas identificados, causas, circunstancias y consecuencias que deben ser considerados de manera especial en la elaboración de propuestas legislativas.

RECOMENDACIÓN 5: Las iniciativas, dictámenes y minutas deben elaborarse con un lenguaje incluyente, es decir, no sexista y no discriminatorio.

El lenguaje es un elemento que no se escapa de las conductas discriminatorias, y en algunas ocasiones su uso puede llegar a mantener o fomentar condiciones de subordinación de ciertos grupos de personas sobre otros. En ese sentido, el Conapred ha identificado que se presentan problemas de lenguaje sexista en la redacción legal (que afecta principalmente a las mujeres) y lenguaje que se relaciona con grupos de población minoritarios, que fomenta prejuicios y estigmas.

El lenguaje sexista³⁵ se vale del uso de estereotipos de género para excluir o tornar invisibles a las mujeres del escenario público y privado, desvalorando o minimizando su actuación, en tanto que exalta la presencia de los hombres dentro de la sociedad, fomentando con ello relaciones de dominación que se ocultan dentro de condiciones aparentemente normales.³⁶

³⁵ Cabe aclarar que el sexismo es una forma de discriminación que consiste “en el trato desigual y en la segregación de las personas de un sexo por considerarlas inferiores a las de otro”. *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*. 2ª ed. México, Conapred, 2009, p. 5. [Textos del Caracol, 1]. Se puede descargar en <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/C-01-2.pdf>. [Consulta: 19 de junio, 2013]. Las mujeres son quienes tradicionalmente enfrentan ese tipo de desigualdad. Por lo tanto, por lenguaje sexista se entiende aquel “que fomenta la discriminación de género contra las mujeres” [Héctor Islas Azaïz, *Lenguaje y discriminación*. México, Conapred, 2005, p. 29. Cuadernos de la Igualdad, 4].

³⁶ *Ibid.*, p. 21.

Para salvar este tipo de redacciones y expresiones sexistas³⁷ se pueden emplear diferentes formas de lenguaje (para mayores detalles se recomienda consultar la publicación del Conapred *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*).³⁸

Otro tipo de lenguaje que a lo largo del trabajo del Conapred también se ha identificado como reiterativo, es aquel que estigmatiza y replica prejuicios que afectan a ciertos sectores de la población. Esto implica en algunos casos que se minimice su presencia o resulte ofensiva la forma de referirse a dichas personas.

RECOMENDACIÓN 6: La armonización del derecho interno con los tratados internacionales no sólo se logra a través de la repetición de términos o cambios de mera forma en el lenguaje.

Armonizar un texto normativo con las obligaciones contraídas por México en el ámbito internacional, implica atender las recomendaciones que se plantean en este documento, como son: realizar un estudio y análisis del contexto histórico, político y social que caracterice la situación de que se trate, con la finalidad de que esas obligaciones se incorporen adaptándolas a las circunstancias propias del Estado mexicano, mas no debe consistir en hacer una transcripción literal del contenido de instrumentos internacionales de derechos humanos, sin tomar conciencia de que dicha obligación no se cumple de esa manera.

RECOMENDACIÓN 7: Legislar con una perspectiva de género.

Toda iniciativa, dictamen o minuta debe elaborarse bajo una perspectiva de género, que sea transversal a todo el documento.

³⁷ Además del hecho de quitarse el velo que minimiza la inclusión y aportes de la mujer en la vida pública y privada.

³⁸ Conapred, *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*, op. cit., pp. 11-16.

La categoría del género se emplea para analizar y comprender tanto la condición de las mujeres (y lo femenino), como la de los hombres (y lo masculino);³⁹ en ese sentido, los “diferentes roles, responsabilidades, formas de acceso y control de los recursos, participación en la toma de decisiones y necesidades de hombres y mujeres”.⁴⁰

En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc, por sus siglas en inglés) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los términos siguientes: “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles”.⁴¹

Por consiguiente, la perspectiva de género, además de analizar y comprender esas diferencias entre géneros y entre las personas integrantes de un mismo género,⁴² de manera simultánea tiene como finalidad lograr que los beneficios de cualquier acción, plan o programa instrumentado por el Estado mexicano en cualquier ámbito de la vida pública, llegue a ambos géneros por igual, tomando conciencia de la diferenciación de roles que tradicionalmente ha existido entre hombres y mujeres, con fundamento en estereotipos incuestionables, que deben ser superados.

³⁹ Fragmento literal de “La perspectiva de género”, en Marcela Lagarde, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. España. Horas y Horas, 1996, p. 14.

⁴⁰ Andrea Estela Serret Bravo, *Estrategia de prevención y sanción a la discriminación de género. Análisis y propuestas a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de Sedesol-Conapred*. México, Conapred, 2007, p. 24.

⁴¹ Esta definición se cita en diversas páginas de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, por ejemplo, ver <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>>. [Consulta: 10 de junio 2013.]

⁴² Marcela Lagarde, “La perspectiva de género”, en *op. cit.*, p. 16.

RECOMENDACIÓN 8: Examen tripartito como guía para las legislaturas: legalidad de la medida, fin legítimo de la medida y proporcionalidad en sentido amplio de la medida (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto).

Cuando el cumplimiento de una obligación derivada de un derecho atenta contra el ejercicio de otro derecho, se está en presencia de una colisión de derechos.⁴³ Ante ese supuesto, se sugiere acudir a la técnica de análisis empleada tanto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁴ y la Corte Europea de Derechos Humanos,⁴⁵ como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁴⁶ Aunque éste es un recurso más utilizado en el ámbito judicial, en el campo legislativo también puede ser aplicado cuando se trate de evaluar si se está en una situación de colisión de derechos. Esto implica realizar un análisis tripartito de la forma siguiente:

- a) Legalidad de la medida
- b) Fin legítimo de la medida
- c) Proporcionalidad en sentido amplio de la medida, que incluye:
 - i. Idoneidad
 - ii. Necesidad
 - iii. Proporcionalidad en sentido estricto

a) Legalidad de la medida

Una medida es considerada legal cuando no violenta el propio orden jurídico del Estado en que se emite o, más

⁴³ Rubén Sánchez Gil, *El principio de proporcionalidad*, pp. 56-59.

⁴⁴ Corte IDH, *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*. Sentencia del 20 de noviembre de 2009, párr. 49.

⁴⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, *Thlimmenos vs. Greece*. Sentencia del 6 de abril de 2000, párrs. 44, 46 y 47.

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Jurisprudencial No. 130/2007, p. 8, reg.170,740.

específicamente, cuando está acorde con la ley que es aplicable al acto.

b) Fin legítimo de la medida

Puede establecerse de dos formas. Por interpretación del sistema constitucional y convencional y por *limitación por delimitación*. En el primero de los supuestos se busca conocer si el fin perseguido por la autoridad que limita un derecho fundamental es razonable, en general, en un sistema democrático y constitucional. En el segundo los posibles fines legítimos se encuentran predeterminados y limitados por la propia norma que establece el derecho fundamental.

c) Proporcionalidad en sentido amplio, se compone de tres elementos:

- i. *Idoneidad* de la medida se refiere a la exigencia de que la pueda efectivamente lograr el fin legítimo que se busca.
- ii. *Necesidad* de la medida quiere decir que sea el único medio o el menos lesivo para lograr el fin buscado.
- iii. *Proporcionalidad (en sentido estricto)* de la medida se refiere a la capacidad de la misma de respetar un equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida restrictiva y los daños que puede causar al ejercicio de un derecho.⁴⁷

RECOMENDACIÓN 9: Presupuesto. Asignar y aprobar presupuestos específicos para situaciones particulares de desigualdad.

⁴⁷ Luis Prieto Sanchís, “El juicio de ponderación constitucional”, en Miguel Carbonell [coord.], *El principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales*. México, CNDH / CEDH Aguascalientes, 2008, pp. 100-102.

Existen diversas acciones que los Estados deben realizar para reconocer, proteger y garantizar, sin discriminación, el ejercicio de los derechos humanos reconocidos por México. Estas acciones son tanto de carácter formal como aquellas que generen igualdad sustantiva.

La garantía formal inicia a partir del reconocimiento en los distintos ordenamientos jurídicos que existen en el país. Sin embargo, esto por sí sólo no genera condiciones que permitan a todas las personas el ejercicio de sus derechos. Para lograrlo, en muchas ocasiones es necesario que se asignen presupuestos específicos. La asignación y aprobación del presupuesto, tal como se explica en este apartado, es una atribución explícita que tiene el Poder Legislativo y es un elemento fundamental para la aplicación efectiva de los derechos humanos en todos los niveles, federal, estatal y municipal.

La asignación y aprobación del presupuesto se deberá realizar considerando las dificultades identificadas por las instancias correspondientes, la población afectada o involucrada y la información que permita generar un diagnóstico de la situación.

Es importante señalar que para poder garantizar un derecho resultan necesarias diversas medidas, por lo que el presupuesto debe incluir, por ejemplo, procesos de consulta y diagnóstico que permitan al Estado mexicano tener un panorama de qué derechos han sido o están siendo violados o vulnerados, a qué población y cuáles son sus afectaciones.

RECOMENDACIÓN 10: Supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos.

El Poder Legislativo tiene la facultad de supervisar y revisar la actuación del Poder Ejecutivo a niveles federal y estatal, a través, por ejemplo, de la revisión de su actuación con base en lo señalado en el informe anual presidencial o de gobierno, o de la actuación de las secretarías que conforman la administración pública.

La OACNUDH ha señalado, en relación con esta facultad, que el Poder Legislativo debe “someter las políticas y la acción del poder ejecutivo a un escrutinio constante, los parlamentos y sus miembros pueden y deben velar por que las leyes sean efectivamente aplicadas por la administración y otros órganos competentes”.⁴⁸

Esto con fundamento tanto en las propias facultades que la Constitución nacional y las leyes de actuación del Congreso señalan, como en la obligación previa del Poder Legislativo de armonizar el derecho interno en los distintos niveles de gobierno con el marco jurídico internacional, tal como se menciona en la Recomendación 2.

RECOMENDACIÓN 11: Considerar la incorporación de medidas especiales para atajar las desigualdades como una herramienta para legislar.

Una herramienta eficaz para dar cumplimiento a las obligaciones de garantía de derechos, a partir del artículo primero constitucional, es el uso de las medidas especiales. Tal como se explicó en el apartado “Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación”, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por México, incluyen disposiciones específicas que buscan garantizar la igualdad real en el ejercicio y goce de los derechos humanos que en ellos se consagran, y a las cuales se les ha dado el nombre de *medidas especiales* o *medidas positivas*.

Es importante señalar que estas medidas no son consideradas discriminatorias sino como parte de una estrategia necesaria de

⁴⁸ OACNUDH-México, *Palabras del Señor Alberto Brunori, Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Inauguración del Seminario Retos Legislativos y Perspectiva de los Derechos Humanos*, 10 de noviembre de 2009, Monterrey, Nuevo León. Ver apartado sobre la supervisión del Ejecutivo, p. 2, <<http://www.hchr.org.mx/Documentos/Ponencias%202009/11/PAB101109.pdf>> [Consulta: 21 de mayo de 2013.]

los Estados para lograr una igualdad sustantiva o *de facto* en el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales,⁴⁹ ya que buscan acelerar la igualdad sustantiva y “de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.⁵⁰

Para el desarrollo de estas medidas deben considerarse factores económicos, sociales, jurídicos, culturales, étnicos, geográficos, de género o de cualquier otro carácter, a fin de garantizar los derechos sin discriminación. Al redactar el texto legal, se deberán realizar procesos de consulta con las personas interesadas a fin de atender las necesidades específicas para facilitarles el disfrute de sus derechos sin discriminación.

RECOMENDACIÓN 12: Identificar aquello que no puede considerarse como una medida especial.

A través del trabajo del Conapred, se ha identificado que las medidas especiales de carácter temporal –referidas en la recomendación anterior y explicadas en el apartado “Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación”– que más se utilizan en las propuestas legislativas en el país son las redacciones generales, que se refieren a derechos ya reconocidos en leyes y tratados internacionales vigentes y no tanto a medidas que buscan atajar las desigualdades históricas enfrentadas por las mujeres y ciertos sectores de la población. Algunas propuestas en las que se incorporan este tipo de medidas, se han hecho basadas en una concepción errónea de lo que éstas son en realidad. Los comités del Sistema de Naciones Unidas y los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han señalado que los Estados deben

⁴⁹ ONU, *Recomendación General No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 20º periodo de sesiones, 1999, párrafo 18.

⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 14.

distinguir con claridad entre aquellas medidas de carácter temporal que buscan acelerar un objetivo concreto relacionado con la igualdad sustantiva de un grupo en particular y la realización de cambios estructurales que permiten lograrlo, a fin de diferenciarlas de aquellas políticas sociales de carácter general que son adoptadas para mejorar la situación de un grupo en particular.

Es decir, los Estados deben tener en cuenta que: 1) no todas las medidas pueden ser o serán favorables para ciertos grupos, son medidas especiales de carácter temporal (como acciones afirmativas, medidas positivas) y 2) tampoco lo son el establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de esos grupos y que tengan por objeto asegurarles una vida digna y sin discriminación.⁵¹

RECOMENDACIÓN 13: Utilizar un método de análisis para la armonización legislativa.

Esta recomendación plantea una propuesta de método de análisis diseñada por el Conapred para aplicar la perspectiva de igualdad y no discriminación en el actuar legislativo. Está basado en el *método de comparación de modelos*, el cual comparará un *modelo normativo óptimo* con el *modelo normativo actual* existente en el país, identificando/confrontando las diferencias entre ambos y concluyendo en una propuesta de modificación legislativa. El método contendrá fuentes de derecho y obligaciones del aparato legislativo, así como líneas generales para la elaboración de una propuesta legislativa. Los apartados que integrarán el análisis de cada uno de los temas son los siguientes:

- a) Modelo normativo óptimo
 - a.1) Fuentes de derecho: marco normativo y teórico o doctrinal

⁵¹ ONU, *Recomendación General No. 25, op. cit.*, párrafos 19 y 26.

- b) Modelo normativo vigente
 - b.1) Legislación vigente
 - b.2) Conductas de autoridades o particulares (realidad social / acciones u omisiones)
- c) Diagnóstico y comparación
- d) Determinación / propuesta legislativa

a) Modelo normativo óptimo

El primer paso para poder aplicar este método es generar el *modelo normativo óptimo*, considerando que es uno de los elementos a comparar y que constituye una situación normativa ideal para el tema de interés.

a.1) Fuentes de derecho

El modelo normativo óptimo se genera a partir de una investigación realizada sobre distintas fuentes de derecho de los ámbitos nacional e internacional y de derecho comparado, que hayan regulado de manera exitosa el tema de interés, identificando los máximos estándares de protección del derecho o derechos de que trate el tema analizado. Tales fuentes se enlistan a continuación:

- i. Orden jurídico nacional
- ii. Derecho internacional⁵²
- iii. Derecho comparado

⁵² Las fuentes de derecho internacional reconocidas por la Corte Internacional de Justicia, en el artículo 38 de su Estatuto, son tres: "a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho".

Este conjunto de fuentes dará como resultado un *marco normativo y otro teórico o doctrinal*, que servirán de sustento, previo *análisis y síntesis* de ambos, para fijar el estándar de normatividad deseada para la regulación del tema de interés, así como para establecer los argumentos sobre los que se fijará dicha postura, misma que, entre otros aspectos, considerará el contenido del núcleo esencial y no esencial del derecho, así como las obligaciones para el Estado mexicano derivadas del ejercicio de ese derecho. Estos elementos se detallan a continuación.

b) Modelo normativo vigente

Una vez generado el modelo normativo óptimo se debe proceder a elaborar el *modelo normativo actual o vigente*, el cual se construye a partir de la investigación de la regulación del tema de interés en nuestro país, atendiendo no sólo a fuentes jurídicas del ámbito nacional —específicamente legislación de carácter secundaria (federal o estatal) y ordenamientos del Poder Ejecutivo como reglamentos, circulares, normas oficiales mexicanas, entre otras—,⁵³ sino también al análisis de las acciones u omisiones en que incurran tanto las autoridades como los particulares respecto del tema, con la finalidad de conocer la realidad actual de México.

Es pertinente señalar que un insumo o herramienta que puede emplearse para esa finalidad son los informes de la sociedad civil o situaciones concretas de preocupación del Conapred, que exponen información detallada de la problemática en estudio.

Una vez que se cuente con esa información, se procederá a realizar un análisis y síntesis de la misma para obtener una situación normativa vigente que englobe no sólo aspectos jurídicos sino también sociales del tema de interés.

⁵³ Cabe aclarar que la investigación que se lleve a cabo sobre la regulación jurídica puede dar como resultado la ausencia de disposiciones normativas del tema de interés.

El siguiente esquema sintetiza los elementos descritos para la conformación del modelo normativo actual:

- b.1) Legislación vigente
- b.2) Conductas de autoridades o particulares (realidad social / acciones u omisiones)
- b.3) Análisis y síntesis

c) Diagnóstico y comparación

Una vez generados ambos modelos, es decir, el normativo óptimo y el normativo actual, se deberán *confrontar* entre sí para realizar un *diagnóstico* de ambas situaciones y determinar los puntos de *comparación y diferenciación* entre cada uno de ellos, principalmente con la finalidad de exponer las fortalezas y carencias regulatorias del sistema jurídico analizado (modelo normativo vigente) en comparación con el modelo normativo óptimo y, de esa manera, establecer líneas de acción legislativa tendientes a eliminar carencias y alcanzar una regulación óptima del tema de interés, aplicada al modelo normativo actual mexicano.

d) Determinación / propuesta legislativa

Una vez que se ha llevado a cabo la confrontación de modelos para realizar un *diagnóstico* de ambas situaciones y que se han señalado las diferencias o deficiencias esenciales del sistema jurídico analizado (modelo normativo actual), la última etapa del método de confrontación consiste en la elaboración de propuestas legislativas con la finalidad de optimizar la regulación normativa actual del tema de interés, tomando como fundamento las fuentes del modelo normativo óptimo.

Para ello es necesario identificar las normas o legislaciones que deben modificarse, así como precisar el tipo de reformas que se sugieren, las cuales pueden ser generales, indicando las características universales que una legislación óptima debe contener,

o bien específicas, señalando concretamente las sugerencias de modificación a los textos normativos.

En todo caso, la propuesta legislativa debe expresar qué legislación debe reformarse; en qué sentido debe operar dicho cambio; quién o quiénes son responsables y corresponsables del cambio, y el nivel de prioridad de la reforma (atendiendo a si se trata o no de una obligación inmediata).⁵⁴

⁵⁴ En el tercer capítulo de *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, tomo I de Legislar sin Discriminación, se incluye una tabla con los elementos de los temas de interés que debe considerar una propuesta legislativa.



**EDUCACIÓN
INCLUSIVA**

Introducción temática

Las leyes en materia de educación en México, tanto en el ámbito federal como local, son parte de un sistema educativo y pedagógico inconsistente y rebasado por el derecho internacional. En relación a los parámetros internacionales de defensa de los derechos humanos hay un rezago en la garantía del derecho a la educación, particularmente en cuanto a la cualidad inclusiva de la misma, que implica, entre otros aspectos, la no discriminación y la calidad en el aprendizaje de todos los alumnos y alumnas independientemente de sus diferencias. En este contexto, es necesaria una actualización legislativa a nivel federal y estatal, e incluso constitucional, en apego a los compromisos internacionales que el gobierno mexicano ha contraído y a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

La creación de un marco jurídico coherente que responda a las necesidades de todas las niñas y niños en el territorio nacional, que sea acorde a los compromisos multilaterales que México ha suscrito, es el primer paso para lograr un sistema educativo en el que uno de los ejes rectores sea la inclusión. Una vez que se cuente con un marco jurídico propicio (derecho formal), será necesario adecuar los reglamentos y normas que darán un enfoque inclusivo a los programas y políticas educativas (derecho material). Como señalan Echeita y Verdugo, “la tarea a realizar no es cuestión de algunas reformas puntuales o aisladas, sino de tal calibre que afecta a la esencia misma de los propios sistemas educativos y al conjunto de sus elementos en interacción, de ahí que sin una reforma o transformación profunda de estos, no podrían esperarse progresos significativos”.¹

Finalmente, se debe mencionar el esfuerzo que la Secretaría de Educación Pública (SEP) realiza para que la escuela mexicana

¹ Gerardo Echeita y Miguel Ángel Verdugo, *La Declaración de Salamanca sobre Necesidades Educativas Especiales 10 años después. Valoración y perspectiva*. Salamanca, Publicaciones del Inico, 2004, p. 17.

avance hacia su transformación en una institución inclusiva. Sin lugar a dudas, una legislación de vanguardia en la materia impulsaría los avances realizados.

El derecho a la educación inclusiva

Durante la primera mitad del siglo xx inició un proceso de consolidación de la educación como derecho humano. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 concibe el derecho a la educación como esencial para el pleno desarrollo de las personas y para garantizar estados libres y democráticos. Bajo esta premisa, los gobiernos de prácticamente todos los países desarrollan sistemas de educación que aspiran a cubrir las necesidades de todos sus habitantes. El constitucionalista Diego Valadés menciona que la “educación tiene que ser vista, de acuerdo con las características del Estado contemporáneo, como una de las obligaciones públicas más importantes que resultan del sistema constitucional”.²

En la actualidad, un conjunto de fenómenos como la desvinculación social a causa de la migración, el desarrollo de nuevas tecnologías de la información, la desintegración familiar, la ruptura de los lazos solidarios en las comunidades tradicionales y una mayor polarización de las desigualdades sociales y económicas, ha mermado la cohesión y justicia social.³ En consecuencia, se debe apreciar el valor de la escuela como institución social y elemento clave para la reintegración de comunidades abiertas y solidarias para el desarrollo integral de las personas.⁴

La importancia del derecho a la educación desde el plano antropológico radica en que constituye la esencia de la libertad de la persona, y desde la perspectiva jurídica, en que es un dere-

² Diego Valadés, *Panorama del derecho mexicano. Derecho de la educación*. México, McGraw-Hill, 1997, p. 2.

³ Unesco, *La educación encierra un tesoro*, Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo xxi, presidida por Jacques Delors. París, Unesco, 1996.

⁴ Unesco, *Conferencia Internacional de Educación. La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Ginebra, UNESCO, 2008, p. 5.

cho necesario para alcanzar el máximo grado de ejercicio de los derechos civiles y políticos en cualquier sociedad democrática.⁵ La exclusión, deficiencia o carencia de este derecho, propicia el deterioro del tejido social y limita el desarrollo adecuado de las personas acorde a su dignidad; de ahí la importancia del derecho a la no discriminación en la educación y la obligación tanto del gobierno como de la sociedad en general de participar activamente para garantizarla.

La complejidad que implica el proceso formativo elemental de cada persona, hace que la no discriminación vaya más allá de la simple apertura de las aulas a todas las niñas y niños en edad escolar; debe atender las necesidades de cada alumno y alumna con sus particularidades, previendo como uno de sus objetivos la recreación de una sociedad sin discriminación, caracterizada por el aprecio a las diferencias y a la diversidad. En este sentido, Borsani comenta la importancia de la inclusión, el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad como valores educativos al considerar la escuela como la institución social por excelencia para la infancia.⁶

El derecho a la no discriminación es la base para garantizar una educación inclusiva, así como la “llave” para el acceso real a otros derechos humanos.⁷ Se trata de uno de los fundamentos de toda sociedad democrática, “no se puede pensar una sociedad democrática que sea discriminatoria” y su ejercicio da lugar a un principio fundamental de la democracia: la igualdad;⁸ una igualdad equi-

⁵ Ver la *Observación General No. 13* de las Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁶ Borsani resalta la importancia de lograr una escuela inclusiva para la “vida infantil”, sin embargo, no se debe descartar la influencia de la escuela durante la adolescencia e incluso la edad adulta. María José Borsani, *Integración educativa, diversidad y discapacidad en la escuela plural*. Argentina, Novedades Educativas, 2007, p.187.

⁷ Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?* México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007, p. 7. Ver también *Observación General No. 20* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 2.

⁸ Miguel Carbonell Sánchez y Eric Herrán Salvatti, *Estudio sobre la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Grupos en situación de vulnerabilidad y definición de acciones afirmativas*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2008, p. 61. [Estudios, 7]. Ver también *Glosario sobre*

tativa y sustantiva, es decir, no sólo formal como lo establece el derecho positivo, sino material, propiciada por el gobierno y el conjunto de la sociedad para equiparar las condiciones de aquellas personas o grupos de personas que por alguna razón no imputable a ellas, se encuentran en desventaja ante el resto de la población. Esta relación equitativa es explicada por Gutiérrez Rivas y Salazar Ugarte como una igualdad entendida como diferenciación, que permita establecer tratos diferenciados cuando sea necesario.⁹

En México, la reforma constitucional de agosto de 2001 incluyó la incorporación de una cláusula de igualdad formal en el artículo 1, estableciendo expresamente la prohibición de cualquier forma de discriminación que “atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.¹⁰

Históricamente, grupos minoritarios como las personas con discapacidad, las personas de pueblos y comunidades indígenas, las personas migrantes, las personas en condiciones de pobreza extrema, entre otros, han sido excluidos o segregados de los sistemas educativos regulares.

En Occidente, las corrientes homogeneizadoras de la educación en los siglos XIX y XX no daban cabida a las minorías clasificadas como “atípicas” por requerir medios para el aprendizaje distintos a los de la generalidad, considerados “normales”. Lo anterior, aunado a una visión proteccionista de las personas con necesidades especiales con o sin discapacidad, propició no sólo que su formación se diera en aulas aisladas, sino también un estigma social difícil de revertir.¹¹

derechos humanos y no discriminación [en línea]. México, Dirección de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en <[http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GLOSARIO\[1\].pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GLOSARIO[1].pdf)>. [Consulta: 29 de agosto, 2012.]

⁹ Rodrigo Gutiérrez Rivas y Pedro Salazar Ugarte, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011, p. 124.

¹⁰ *Carpeta informativa* [en línea]. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2004, p. 43. <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CIQE.pdf>. [Consulta: 29 de agosto, 2012.]

¹¹ Anastasia D. Vlachou, *Caminos hacia una educación inclusiva*. Madrid, Muralla, 1999, pp. 28, 44-45.

El concepto de exclusión se puede entender como aquellas barreras que las personas encuentran en su contexto social, escolar o familiar, las cuales impiden su participación de forma equitativa con el resto, privándolas de derechos fundamentales para su pleno desarrollo.¹²

En México existen grupos de población como las personas pertenecientes a alguna minoría religiosa y personas extranjeras que tienen acceso a la educación, sin embargo, no cuentan con las mismas oportunidades de aprendizaje por deficiencias del sistema educativo mexicano, como la poca flexibilidad de los planes de estudio o la falta de formación de las y los docentes para la atención a las diferencias culturales, sociales, religiosas o de cualquier otra índole.

Dentro de la diversidad de personas que se encuentran en mayor riesgo de sufrir una transgresión a su derecho a la educación inclusiva, hay dos casos paradigmáticos en México: las personas indígenas y las personas con discapacidad.

Personas indígenas

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010, el grupo en situación de discriminación al que menos se le respetan sus derechos es a la población indígena.¹³ Según el censo de población más reciente, en el país hay 6 695 228 personas mayores de cinco años de edad que hablan alguna lengua indígena, de las cuales 980 894 no hablan español, y de éstas, 52.4% son niños y niñas de entre 5 y 14 años.¹⁴

Para fines de este estudio es importante diferenciar entre las personas de comunidades indígenas que habitan en ellas y las per-

¹² Ver Karlos Pérez de Armiño y Marlen Eizagirre, "Exclusión social", en *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo* [en línea]. <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96>>. [Consulta: 16 de julio, 2013.]

¹³ Conapred, *Encuesta nacional sobre discriminación en México (Enadis) 2010*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011, p. 36.

¹⁴ Inegi, *Censo de población y vivienda 2010*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

sonas migrantes de comunidades indígenas, pues son principalmente estas últimas a las que se refiere la educación inclusiva, por la interacción que tienen con una cultura distinta a la propia, lo que puede significar una barrera para el aprendizaje; tema prioritario para la Dirección General de Educación Indígena de la SEP, “dada la alta presencia de población infantil indígena en zonas en las que ‘tradicionalmente’ no se les ubicaba”.¹⁵ En lo que se refiere a estos grupos migrantes, comúnmente se trasladan a zonas urbanas o a poblados fronterizos del norte del país en busca de mejores condiciones de vida, y en ocasiones se ven obligados a establecerse por extensos periodos fuera de su región de origen, encontrándose inmersos en sociedades culturalmente distintas. Por lo anterior, las escuelas del sistema regular deben tener los medios para que niños y niñas en estas condiciones sean aceptados e integrados adecuadamente.¹⁶ En este sentido, parte del núcleo esencial para garantizar el derecho a la educación inclusiva se refiere a la educación intercultural, que consiste, por una parte, en la apreciación de las diferencias entre alumnos y alumnas como un recurso de aprendizaje y, por otra parte, en la igualdad de condiciones de todos los alumnos y alumnas en el acceso a los procesos de aprendizaje y evaluación dentro del aula.¹⁷

En lo que se refiere a las personas indígenas que habitan su comunidad, no es habitual que las escuelas reciban niños o niñas de contextos socio-culturales distintos, principalmente a causa del aislamiento de las zonas geográficas en donde generalmente viven. No obstante, dichas escuelas también deben desarrollar las

¹⁵ SEP, *Estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en la educación indígena*. México, Secretaría de Educación Pública, 2009, p. 25.

¹⁶ Al respecto, Yuri Escalante Betancourt menciona que cuando las personas indígenas migran a las zonas urbanas, parecería que pierden sus derechos como indígenas, pues constantemente se les niegan aduciendo que al vivir en la ciudad no son indígenas. *Derechos de los pueblos indígenas*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2009, p. 52.

¹⁷ Pieter Batelaan, ed., *Hacia un aula equitativa. Aprendizaje cooperativo en la educación intercultural de Europa* [en línea]. <<http://www.aulaintercultural.org/IMG/pdf/aulaequitativa.pdf>>. [Consulta: 3 de septiembre, 2012.]

condiciones propias de la educación inclusiva, en particular para personas con discapacidad, con aptitudes sobresalientes o con necesidades educativas especiales.

Con la corriente del liberalismo mexicano a mediados del siglo XIX se pretendió eliminar a los grupos indígenas por el estigma que se les había impuesto desde el período colonial. Durante la época de la revolución surgió un movimiento nacionalista que exaltaba el valor de las culturas indígenas, lo que derivó en la búsqueda de la unidad nacional por medio del mestizaje de las culturas. No obstante, en ningún momento se perdió una visión paternalista hacia las personas indígenas, lo que dio lugar a políticas indigenistas de asimilación caracterizadas por la imposición de una cultura nacional.¹⁸ Ante el proceso de desaparición de los grupos indígenas durante los años setenta, surgieron fuertes críticas a la ideología indigenista y se pasó de un modelo monocultural a uno pluricultural, que reconoce la pluralidad étnica del país y rescata los valores de las culturas indígenas.¹⁹

El 14 de agosto de 2001 se reformó íntegramente el artículo 2 constitucional que define a los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Desde 1978, la educación indígena es dirigida y coordinada por la Dirección General de Educación Indígena de la SEP. La educación indígena se considera un subsistema dentro del sistema educativo nacional y es responsable de que las entidades federativas ofrezcan una educación inicial y básica de calidad a las comunidades indígenas. Su objetivo es lograr que alumnos y alumnas indígenas alcancen los parámetros esperados de apren-

¹⁸ Yuri Escalante Betancourt, *op. cit.*, p. 50.

¹⁹ Ver SEP, *Breve historia de la Dirección General de Educación Indígena* [en línea]. <<http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/inicio/conocenos/historiaDGEI.pdf>>. [Consulta: 29 de agosto, 2012.]

dizaje en el sistema regular, pero respetando y fomentando su lengua y sus tradiciones.²⁰

Personas con discapacidad

Otro caso común de exclusión en el ámbito educativo, por sus dimensiones y complejidad, es el de las personas con discapacidad.²¹ En México, a lo largo de un siglo (1870-1970), la educación especial mantuvo una visión que implicaba el aislamiento de las personas consideradas anómalas o atípicas, es decir, se impulsaba una política segregacionista.²² Sólo hasta la creación de la Dirección General de Educación Especial en 1970, con la profesora Odalmira Mayagoitia de Toulet a la cabeza, el enfoque de la educación para personas con discapacidad empezó a tender hacia su adaptación a la sociedad, conservando una visión de integración que depende de la habilidad de la persona con discapacidad de adaptarse al entorno, contraria a la concepción de inclusión en donde el entorno se debe adaptar a las personas, como se explicará más adelante en este estudio.²³

A mediados de los años ochenta se comenzó a implementar una política de “normalización” e “integración” en contra de las

²⁰ Ver el portal web de la Dirección General de Educación Indígena. <<http://basica.sep.gob.mx/dgei/>>. [Consulta: 29 de agosto, 2012.]

²¹ En México el porcentaje demográfico de personas con discapacidad es aproximadamente de 5.1% del total de la población. De la población infantil con discapacidad, solamente 73% asiste a la escuela. Inegi, *op. cit.*

²² Esta visión se refleja claramente en el discurso del Dr. Alberto Lozano Garza, “Algunas palabras a favor de los niños anormales” [1921], en M. Adriana Soto Martínez, “La discapacidad y sus significados: Notas sobre la [in]justicia” [en línea]. <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422011000100011>. [Consulta: 16 de julio, 2013.]

²³ A principios de la década de los setenta, la Dirección General de Educación Especial seguía considerando como uno de sus ejes rectores la “pedagogía diferencial”, sin embargo, se buscaba la adaptación del atípico a la vida cotidiana. Ver SEP, *Memorias y actualidad en la educación especial de México. Una visión histórica de sus modelos de atención*. México, Dirección de Educación Especial de la SEP, 2010, pp. 83-100.

ideas segregacionistas.²⁴ En el sistema de derecho internacional, la Declaración de los Derechos de los Impedidos (*sic*) en 1975 afirmó categóricamente el derecho a la educación y la igualdad de los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad, teniendo como precedente la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (*sic*) de 1971.²⁵

El desarrollo de la educación inclusiva para personas con discapacidad comenzó como un movimiento a mediados del siglo xx en el norte de Europa dirigido a la “normalización” de las personas con discapacidad, buscando garantizar sus derechos humanos.²⁶ A partir de 1978, al publicarse en el Reino Unido el *Informe Warnock* –denominado así en honor a Mary Warnock, quien presidió el Comité que lo elaboró–, la concepción que se tenía de la educación especial cambió, pasando de un sistema educativo paralelo al de educación regular, subsidiario y complementario de éste, bajo el postulado de que todos los niños y niñas tienen la capacidad de aprender y el derecho a recibir educación de calidad en igualdad de condiciones, considerando las naturales diferencias de cada persona. Entre las innovaciones de este documento se debe mencionar la concepción que presenta de “necesidades educativas especiales”, que intenta romper con las clasificaciones y estigmas de niños y niñas con discapacidad al atribuir la causa de la intervención especial no al niño o niña sino a su relación con el entorno; por otra parte, la idea que expone de “necesidades educativas especiales” es tan amplia que considera que aproximadamente 20% de los niños y niñas en

²⁴ *Ibid.*, p. 131.

²⁵ Los términos que se han utilizado a lo largo de la historia para referirse a las personas con discapacidad fueron cambiando en relación a la concepción que se iba teniendo de la misma. Hasta hace algunas décadas, se centraba en aspectos médicos o terapéuticos; posteriormente se tuvo una concepción social de la discapacidad, que derivó en una visión multidimensional (biopsicosocial). Esta evolución se refleja en los términos utilizados en documentos de derecho internacional.

²⁶ María José Borsani, *op. cit.*, p. 180. Wolfensberger definió la normalización como el “uso de medios culturalmente normativos para ofrecer a las personas [devaluadas] unas condiciones de vida al menos tan buenas como las del ciudadano medio, y para apoyar en lo posible su comportamiento, su apariencia, sus experiencias, su categoría social y reputación”, en Anastasia D. Vlachou, *op. cit.*, p. 39.

algún momento de su vida tienen alguna necesidad educativa especial.²⁷ El concepto de necesidades educativas especiales implica que cualquier alumno o alumna que encuentre barreras para progresar en relación con los aprendizajes escolares, por la causa que fuere, reciba las ayudas y recursos especiales que necesite, ya sea de forma temporal o permanente, en el contexto educativo más normalizado posible.²⁸

El *Informe Warnock* constituye uno de los precedentes más importantes para el desarrollo de lo que actualmente se considera el sistema educativo óptimo a nivel internacional: la educación inclusiva.

En la actualidad, el concepto de educación especial comúnmente reconocido por el derecho internacional es el que presenta la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (Isced, por sus siglas en inglés), que señala que el antiguo concepto de educación especial, como la educación a niños y niñas con discapacidad que tiene lugar en escuelas o instituciones distintas de la escuela regular, ha evolucionado y actualmente en muchos países gran cantidad de niños y niñas con discapacidad son educados en el sistema de educación

²⁷ *Equidad y calidad para atender a la diversidad. 1er. Congreso internacional de integración de niños con discapacidad a la escuela común*. Argentina, Espacio, 2002, p. 101; *Warnock Report* [1978], Committee on Education and Skills, English Parliament. En el mismo sentido, Ismael García Cedillo presenta tres tipos de necesidades educativas especiales: 1) relativas, que son aquellas que dependen del nivel de competencia curricular de los compañeros y los recursos disponibles en la escuela; 2) interactivas, dependen de la relación entre el niño y su entorno; 3) temporales o permanentes, se dan cuando un alumno o alumna tiene dificultades serias para acceder al currículo, requiriendo apoyos durante un tiempo o durante todo su proceso de escolarización [*La integración educativa en el aula regular. Principios, finalidades y estrategias*. México, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, 2000]. Algunos críticos del *Informe Warnock*, como Tomlinson (1982) y Vlachou (1999) interpretan que la denominación “necesidades educativas especiales” refuerza la existencia de ideologías divisionistas.

²⁸ Rosa Blanco Guijarro, *Hacia una escuela para todos y con todos*. Santiago de Chile, OREALC/Unesco, 1999, p. 3. <http://educacion.tamaulipas.gob.mx/formacion/cursos_2011/BM12/Hacia_una_escuela.pdf>. [Consulta: 3 de agosto de 2012.]

regular. Agrega que el concepto de necesidades educativas especiales es más amplio que los conceptos que engloban a las personas con discapacidad, abarcando a todos los niños y niñas que fracasan en la escuela por una gran cantidad de razones que impiden su desarrollo óptimo.²⁹

Definición de educación inclusiva

Antes de profundizar en la definición de educación inclusiva, es pertinente explicar la diferencia del término “integración”, propio de los debates de los años sesenta y setenta, con el de “inclusión” de la década de 1990. Aunque no hay un consenso universal sobre las diferencias entre ambos términos, en general se considera que la inclusión implica la modificación del entorno, eliminando barreras que representen una limitación al aprendizaje de todas las y los estudiantes en igualdad de condiciones y sin discriminación, mientras que la integración se concibe como la incorporación de personas excluidas del sistema educativo, sin una adecuación del entorno.³⁰ Por su parte, la Dirección de Educación Especial de la SEP limita el término “integración” a la educación especial de personas con discapacidad, mientras que “inclusión” es competencia del sistema educativo nacional en su

²⁹ International Standard Classification of Education [Clasificación Internacional Normalizada de la Educación] (Isced), noviembre 1997 [traducción del autor]. La revisión realizada al Isced en 2011 presenta una definición de educación especial (*special needs education*) que mantiene la amplitud de las necesidades especiales que la educación especial debe atender, pero es menos explícita al exponer el enfoque inclusivo de la educación especial.

³⁰ Gerardo Echeita y Miguel Ángel Verdugo, *op. cit.*, p. 28. Eliseo Guajardo Ramos, *La integración y la inclusión de alumnos con discapacidad en América Latina y el Caribe* [en línea], p. 17. <<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol3-num1/art1.pdf>>. [Consulta: 15 de agosto, 2012]. Este documento cita a Rosa Blanco Guijarro, directora de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe. También es la concepción de la Unesco en la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación, “La educación inclusiva. El camino hacia el futuro”.

totalidad y es aplicable a todos los niños y niñas, no sólo a quienes tienen alguna discapacidad,³¹ ya que:

la finalidad de la inclusión es más amplia que la de la integración. Mientras que la aspiración de esta última es asegurar el derecho de las personas con discapacidad a educarse en las escuelas comunes, la inclusión aspira a hacer efectivo para toda la población el derecho a una educación de calidad, preocupándose especialmente de aquella que, por diferentes causas, está excluida o en riesgo de ser marginada.³²

A pesar de la tendencia internacional por la sustitución del término “integración” por el de “inclusión”, en virtud de que se considera que presenta una protección más amplia del derecho a la no discriminación, aún existen varios autores e instrumentos jurídicos que utilizan ambos términos indistintamente, razón por la cual, para fines de este estudio, se utilizarán las palabras “integración” e “inclusión” dependiendo de la legislación o tratado internacional al que se haga referencia.³³ Esto hace posible entender adecuadamente las diversas definiciones de educación inclusiva:

- › El Comité de los Derechos del Niño define a la educación inclusiva como “un conjunto de valores, principios y prácticas que tratan de lograr una educación cabal, eficaz y de calidad para todos los alumnos y alumnas, que hace justicia a la diversidad de las condiciones de aprendizaje, y a las necesidades no solamente de los niños con discapacidad, sino de todos los alumnos”.³⁴

³¹ Ver tabla en SEP, *Memorias y actualidad en la Educación Especial de México. Una visión histórica de sus modelos de atención*, p. 240.

³² Unesco, Conferencia Internacional de Educación, *La educación inclusiva. El camino hacia el futuro*. Ginebra, UNESCO, 2008. *op. cit.*, p. 7.

³³ Ver Echeita (2004), Borsani (2007) y Vlachou (1999).

³⁴ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 9*, párrafo 67.

- › La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) define la educación inclusiva como un proceso orientado a responder a la diversidad de las y los estudiantes, incrementando su participación y reduciendo la exclusión en y desde la educación.³⁵
- › La directora de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe explica que la educación inclusiva aspira a ofrecer una educación de igual calidad para todas las personas, respetando la diversidad y prestando especial atención a aquellas que por diferentes causas están excluidas o en riesgo de ser marginadas.³⁶
- › Los académicos Tony Booth y Mel Ainscow definen el término inclusión como un conjunto de procesos orientados a eliminar o minimizar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación de todo el alumnado.³⁷

Estas definiciones comparten, con mayor o menor énfasis, cuando menos dos de los cinco elementos esenciales de la educación inclusiva:

³⁵ Unesco, *Orientaciones para la inclusión. Asegurar el acceso a la educación para todos*. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005.

³⁶ Rosa Blanco Guijarro, *Educación inclusiva. Un asunto de derechos y de justicia social*. Implementación de políticas en educación inclusiva en América: caminos recorridos y desafíos pendientes [en línea]. Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <http://portal.unesco.org/geography/es/files/11960/1259956712106_ROSA_BLANCO_2.ppt/06%2BROSA%2BBLANCO%2B2.ppt>. [Consulta: 3 de agosto, 2012.]

³⁷ Tony Booth y Mel Ainscow. *Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en la escuela*. Bristol, Centre for Studies on Inclusive, 2000, p. 9. Tomado de *Guía para la acción pública. Hacia una educación inclusiva para niñas y niños con discapacidad*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2012.

Educación para todas las personas

La educación para todas las personas puede entenderse de dos maneras distintas: en términos de cobertura educativa y desde la perspectiva de la inclusión. En ambos casos el principio rector es que la educación es un derecho humano y, por lo tanto, necesario para todos.

La educación para todas las personas, en términos de cobertura educativa, ha logrado grandes avances a escala mundial; varios países en vías de desarrollo han alcanzado niveles satisfactorios en educación básica. Sin embargo, la asistencia a clases no garantiza el ejercicio real del derecho a la educación, sino que es necesario que las personas que participan del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades obtengan un aprendizaje de calidad y desarrollen todas sus capacidades.

La segunda concepción de la educación para todos tiene que ver con la educación inclusiva. Un rasgo elemental es la apertura a todas las personas, independientemente de sus características. Esta apertura, sin requisitos de admisión o selección de alumnos y alumnas, es lo que en la educación inclusiva se entiende como educación para todos, y es precisamente la aceptación y aprecio a la diversidad de alumnos y alumnas que participan en las clases lo que debe proveer elementos para lograr una educación de calidad.

Reconocimiento y aprecio de la diversidad

La diversidad es un elemento primordial para la calidad de la educación. En este sentido, Beech y Larrondo señalan que “la diversidad es una característica intrínseca de los sujetos [y en este caso de los alumnos y alumnas], por lo tanto, no debe ser vista como un problema u obstáculo que hay que enfrentar, sino como una experiencia enriquecedora”.³⁸

³⁸ Jason Beech y Mariana Larrondo, *La inclusión educativa en la Argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro*. Taller Regional Preparatorio sobre Educación

El rumbo que ha tomado el desarrollo de la sociedad del siglo XXI presenta entornos cada día más diversos; es uno de los retos de la educación inclusiva lograr que la diversidad sea fuente de crecimiento intelectual y de desarrollo de valores humanos en los alumnos y alumnas.

Calidad educativa e igualdad

Estrechamente relacionado con el elemento anterior, se puede decir que no existe una educación inclusiva sin calidad educativa. El conjunto de características que conforman la educación inclusiva debe derivar en una educación de alta calidad.

La educación inclusiva, aunque está abierta a todas las personas sin discriminación alguna, debe hacer énfasis en el apoyo a los sectores de la población en riesgo de ser marginados, con la intención de igualar las oportunidades de aprendizaje y de desarrollo con el resto de los alumnos y alumnas.

Adecuación del entorno a las necesidades

Este elemento se refiere a las barreras para el aprendizaje que las personas pueden encontrar en su proceso educativo. La educación inclusiva supera la visión del “fracaso escolar” que se le atribuye al educando para pasar a la identificación y eliminación de barreras, es decir, de aquellas culturas, prácticas y políticas escolares que, al interactuar con las condiciones personales, sociales o culturales de algunos alumnos y alumnas, generan exclusión o marginación.³⁹ La educación inclusiva debe considerar los me-

Inclusiva, América Latina, Regiones Andinas y Cono Sur. Buenos Aires, Unesco, 2007, p. 2. Los corchetes son parte de la cita.

³⁹ Gerardo Echeita y Mel Ainscow, *La educación inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente* [en línea]. <http://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/sarrio/DOCUMENTOS,%20ARTICULOS,%20PONENCIAS,/Educacion%20inclusiva%20como%20derecho.%20Ainscow%20y%20Echeita.pdf>. [Consulta: 4 de septiembre, 2012.]

canismos de evaluación e información a fin de identificar dichas barreras y realizar las modificaciones pertinentes para que dejen de ser un factor negativo en el desarrollo de los educandos.

Educación inclusiva como proceso

La educación inclusiva no puede alcanzarse sin una serie de ajustes integrales dentro de las escuelas, que deben realizarse de manera progresiva; en otras palabras, lograr una educación inclusiva prevé cambios radicales, pero no por ello inmediatos, por el contrario, se deben ir consiguiendo por medio de avances progresivos. Este es necesario y permanente; constantemente deben actualizarse los elementos que propician la educación inclusiva para adaptarse a las exigencias del grupo y necesidades particulares.

Las principales características de la educación inclusiva se mencionan en los cinco principios establecidos en el artículo 2 de la Declaración de Salamanca de 1994, que se pueden resumir de la manera siguiente:⁴⁰

1. Todos los niños y niñas tienen derecho a la educación y deben tener la posibilidad de ejercerlo para lograr un nivel aceptable de conocimientos.
2. Cada persona tiene necesidades de aprendizaje propias.
3. El sistema educativo debe cubrir toda la gama de diferencias y necesidades de las y los educandos.
4. Las personas que tienen necesidades educativas especiales no deben ser segregadas de la escuela ordinaria, dentro de la cual se deberán cubrir sus necesidades educativas por medio de una pedagogía centrada en los alumnos y alumnas.
5. Las escuelas con un enfoque inclusivo/integrador son una medida eficaz para combatir la discriminación en la

⁴⁰ *Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales* [en línea]. Salamanca, Unesco / Ministerio de Educación y Ciencia de España, 1994, pp. viiiix. <http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_S.PDF>. [Consulta: 4 de septiembre, 2012.]

sociedad, además de garantizar una educación de calidad con costos razonables para los sistemas educativos.

En la práctica, una escuela de educación básica inclusiva implica que todos los niños y niñas, independientemente de sus diferencias, pueden compartir el aula de clases y aprender juntos, creando un espacio de respeto y aprecio a la diversidad.⁴¹

Una de las premisas que es pertinente acentuar para alcanzar dicho propósito es la estricta excepcionalidad de la educación especial separada de las aulas de educación regular. Como se verá más adelante, la educación especial debe entenderse como un modelo educativo complementario a la educación regular, con un enfoque inclusivo. Desde esta perspectiva, no debe segregar a las personas para que se les imparta educación especializada, sino implementar medidas especiales como parte del sistema educativo regular.

Es preciso hacer uso de todos los medios, dentro de las posibilidades, para que todos los niños y niñas puedan convivir en un mismo salón de clases y tener una educación de calidad. Bajo esta premisa, solamente en aquellos casos en los que exista un riesgo real de afectar el bienestar del alumno o alumna en cuestión o de los demás niños o niñas que integran el grupo escolar, y que se hayan agotado todos los medios para lograr su integración al sistema regular, se impartirán las clases en una escuela especial; aun en estos casos es recomendable que las niñas y niños en esta condición excepcional tengan lapsos de convivencia con niñas y niños en la escuela regular.

Para lograr la inclusión educativa plena, toda la sociedad debe adquirir una nueva actitud ante aquellas personas que presentan diferencias que los ubican fuera de los parámetros concebidos como “normales”, para lo cual es indispensable que la legislación, que no sólo tiene una dimensión normativa, sino también educativa, se adapte para dar respuesta a la diversidad estudiantil con base en los derechos a la educación y a la no discriminación, que

⁴¹ Ver Rosa Blanco Guijarro, *Hacia una escuela para todos y con todos*, op. cit.

tienda a consolidar una sociedad inclusiva que aprecie a todas las personas y acoja de manera natural la diversidad. Una educación que inculque en los alumnos y alumnas el valor de la diversidad y la no discriminación, respetando los derechos humanos de todas las personas, es la mejor estrategia para consolidar la democracia mexicana. Como se plantea en la introducción del Marco de Acción sobre necesidades educativas especiales de la Conferencia de Salamanca, “el mérito de estas escuelas [integradoras o inclusivas] no es sólo que sean capaces de dar una educación de calidad a todos los niños; con su creación se da un paso muy importante para intentar cambiar las actitudes de discriminación y crear comunidades que acojan a todos y sociedades integradoras”.⁴²

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, implementar una educación inclusiva es una medida eficiente, como lo señala un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el Banco Mundial en 1994, en el que se estima que la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales en una escuela regular es entre siete y nueve veces menos costoso que su escolarización en escuelas especiales.⁴³

En conclusión, para lograr los más altos estándares de calidad educativa, y así garantizar un verdadero derecho a la educación, es necesario que ésta sea inclusiva.

⁴² *Declaración de Salamanca ...*, *op. cit.*, párrafo 3.

⁴³ Susan J. Peters, *Educación integrada. Lograr una educación para todos, incluidos aquellos con discapacidades y necesidades educativas especiales*. Documento preparado para el Grupo de Discapacidad del Banco Mundial. Washington, Banco Mundial, 2003.

Cuadro analítico sobre el tema de educación inclusiva

TEMA DE INTERÉS: DERECHO A LA EDUCACIÓN INCLUSIVA	Derechos afectados: <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Conservación de la identidad cultural • Desarrollo pleno de la personalidad
	Población en situación de discriminación: <ul style="list-style-type: none"> • Personas con discapacidad • Personas indígenas • Personas sin registro de identidad • Personas migrantes y migrantes indocumentadas • Personas adultas analfabetas • Mujeres y niñas
	Bases prohibidas de discriminación: <ul style="list-style-type: none"> • Discapacidad • Origen étnico • Estatus jurídico • Necesidades educativas especiales • Edad
	Legislación a modificar: <ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Educación • Ley de Migración • Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación • Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad • Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes • Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas • Leyes locales en materia educativa
	Comisiones Ordinarias del Congreso de la Unión responsables: <ul style="list-style-type: none"> • Atención a Grupos Vulnerables • Educación / Educación Pública y Servicios Educativos • Asuntos Indígenas • Derechos Humanos • Población, Fronteras y Asuntos Migratorios

Modelo normativo óptimo

El derecho a la educación inclusiva supone la interrelación de dos derechos humanos: el derecho a la no discriminación y el derecho a la educación.⁴⁴ Esta interrelación consiste en que la no discriminación en el ámbito de la educación propicia las condiciones óptimas para la educación inclusiva. El razonamiento anterior, traducido al ámbito legislativo, permite concluir que son las leyes en materia educativa las que deben establecer como derecho básico la no discriminación, para así garantizar el derecho a la educación inclusiva. La legislación especializada en el derecho a la no discriminación o las leyes dirigidas a grupos particulares sujetos del derecho a la educación deben constituir instrumentos legales complementarios coherentes.

En consideración de lo anterior, a fin de concebir elementos normativos óptimos para legislar en materia de educación inclusiva, se mencionan a continuación documentos de derecho internacional relacionados no sólo con el derecho a la educación, sino también con el derecho a la no discriminación. En el caso de las legislaciones extranjeras que pueden aportar elementos útiles para este estudio, resultaría vano ir más allá de la legislación en materia educativa al ser normas que no tienen aplicabilidad en el territorio nacional.

Fuentes de derecho internacional

El Estado mexicano se ha comprometido con la comunidad internacional por medio de diversos tratados y declaraciones internacionales a garantizar la educación inclusiva y los derechos elementales necesarios para su adecuada ejecución.

⁴⁴ Para garantizar el derecho a la educación inclusiva es necesario que se ejerzan otros derechos como el derecho a la cultura, a la libertad de expresión, a la libertad religiosa, etc. La interrelación complementaria del derecho a la educación y a la no discriminación se puede concebir como un fundamento jurídico amplio sobre el que se sustentará el ejercicio del resto de los derechos.

La Constitución mexicana en su artículo 1 eleva los tratados internacionales que México ha suscrito y ratificado al mismo rango jerárquico que la Constitución.⁴⁵ Antes de la reforma de junio de 2011, el fundamento en el derecho interno para la aplicación de los tratados internacionales recaía en el artículo 133, que les otorga el estatus de “Ley Suprema de toda la Unión”; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación clarificó recientemente que los tratados internacionales tienen el mismo rango normativo que las leyes federales, es decir, inmediatamente por debajo de la Constitución, excepto cuando exista una disposición en ella.⁴⁶ Así, los tratados internacionales se pueden invocar al mismo nivel que la propia Constitución. El fundamento de derecho internacional para el cumplimiento de los tratados internacionales, se encuentra en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, bajo el principio *pacta sunt servanda*.⁴⁷

Los documentos que se presentan a continuación están clasificados en tres grupos:

1. documentos de protección de derechos humanos no enfocados a grupos específicos,
2. documentos de protección de derechos humanos de grupos específicos y
3. documentos de protección del derecho a la educación.

La clasificación anterior tiene como propósito facilitar la comprensión de este estudio, pero cabe aclarar que todas las disposiciones de los instrumentos internacionales que se citan, de manera directa o indirecta, confluyen en el propósito de lo-

⁴⁵ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece en su artículo 2 que se entiende por “tratado” un acuerdo internacional que se celebra por escrito entre Estados y que está regido por el derecho internacional, cualquiera que sea su denominación particular.

⁴⁶ Ver Tesis Jurisprudencial derivaba de contradicción de tesis 293/2011. Pendiente de engrose.

⁴⁷ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se adoptó el 23 de mayo de 1969 y fue ratificada por México el 25 de septiembre de 1974.

grar una educación inclusiva. Algunos de los documentos que se mencionan en este apartado no han sido ratificados por México, sin embargo, fueron aprobados por organismos internacionales de los que México es miembro y son útiles para orientar la implementación de políticas públicas y reformas legislativas.⁴⁸ También se incluyen documentos que no son tratados internacionales, sino informes o reportes elaborados o patrocinados por organismos internacionales de los que México forma parte.

Documentos de protección de derechos humanos no enfocados a grupos específicos

*ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)*⁴⁹

La Declaración Universal de Derechos Humanos es el documento de mayor trascendencia en el derecho internacional moderno por ser la primera declaración de consenso universal sobre los principios fundamentales de conducta entre los seres humanos de todos los pueblos y naciones.

Considerada el fundamento de las normas internacionales de derechos fundamentales, establece los dos derechos humanos que confluyen en la educación inclusiva: el derecho a la educación y el derecho a la no discriminación. En su artículo 26 menciona que “Toda persona tiene derecho a la educación”, además señala que la educación fomentará la amistad entre todas las naciones y todas las etnias y grupos religiosos; mientras que en su artículo 7 determina el derecho a la igualdad ante la ley, complementado por el derecho a la no discriminación. Asimismo incluye, en su artículo 26.3, el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que habrán de darles a sus hijas e hijos. A fin de lograr una verdadera educación inclusiva es indispensable la

⁴⁸ Ver notas al pie para identificar si los tratados han sido ratificados por México o solamente aprobados por el organismo internacional que lo emite.

⁴⁹ México es uno de los 51 miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se adhirió el 7 de noviembre de 1945.

participación total de las familias, los padres y madres de familia, o tutores en su caso, pues son los primeros interesados en la educación de sus hijos e hijas, así como el personal docente, directivo y administrador.

*ONU, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966)*⁵⁰

Bajo el principio de la dignidad y la igualdad de todas las personas, esta Convención atiende el derecho a la no discriminación racial, tanto desde una perspectiva formal como sustantiva o *de facto*.

La Convención define discriminación racial como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

Específicamente, el artículo 5, inciso e, fracción v, obliga a los Estados partes a prohibir y eliminar la discriminación racial en el derecho a la educación y la formación profesional. El artículo 7 amplía lo anterior al mencionar el compromiso de los Estados partes de tomar medidas inmediatas y eficaces en la esfera de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la tolerancia entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos. Este último artículo es fundamento de la educación para la diversidad,⁵¹ parte sustancial de la educación inclusiva.

⁵⁰ México ratificó esta Convención el 20 de febrero de 1975.

⁵¹ Pilar Arnaiz Sánchez, *Educación en y para la diversidad*, punto 3.

*ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)*⁵²

Este tratado multilateral es fundamental en el establecimiento de las bases del sistema internacional de protección de los derechos humanos pues reafirma, en su artículo 13, el derecho de toda persona a la educación. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona en la *Observación General No. 13* que la educación debe contar con cuatro características interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Las dos características de mayor interés para este estudio se definen en los términos siguientes:⁵³

- › *Accesibilidad.* La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos en situación de discriminación de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (párrafo 6, inciso b).
- › *Adaptabilidad.* La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de las y los alumnos en contextos culturales y sociales variados (párrafo 6, inciso d).

Estas dos características constituyen la base de un sistema educativo inclusivo. Además, en lo relativo a la educación de las personas con discapacidad, la *Observación General No. 5* del Comité menciona que muchos países han reconocido que la mejor manera de educar a las personas con discapacidad es dentro del sistema general de educación.⁵⁴

⁵² México ratificó el Pacto el 23 de marzo de 1981.

⁵³ ONU, Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 6.

⁵⁴ ONU, Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 5. Personas con discapacidad.* E/C.12/1994/13, 11 periodo de sesiones, 1994, párrafo 35.

En el segundo párrafo de su artículo 2, el Pacto menciona que la obligación de los Estados partes es garantizar todos los derechos que en él se enuncian “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

El párrafo 11 de la *Observación General No. 20* hace referencia a la “discriminación privada”, es decir, aquella que no proviene de algún órgano del Estado sino de particulares. Este tipo de discriminación, menciona el Comité, se puede dar en el ámbito familiar, por ejemplo, al negarse a escolarizar a las hijas por motivo de su sexo. Los Estados partes deben implementar medidas, como modificaciones legislativas, para evitar que se den este tipo de actos discriminatorios.⁵⁵

Finalmente, en la *Observación General No. 20* acerca del derecho a la no discriminación, el Comité menciona en el párrafo 39 que, con el propósito de acabar con discriminaciones sistémicas, es obligación de los Estados partes considerar el uso de incentivos o sanciones.⁵⁶

*OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)*⁵⁷

Dentro del sistema interamericano de derechos humanos, el Pacto de San José es uno de los documentos torales. Esta convención establece en su artículo 24 el derecho a la igualdad ante la ley y, por ende, a la protección de la ley sin discriminación.

⁵⁵ ONU. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. *Observación general No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*. E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 11.

⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 39.

⁵⁷ México ratificó esta Convención el 3 de febrero de 1981.

OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988)⁵⁸

El Protocolo de San Salvador, sobre derechos económicos, sociales y culturales, señala en su artículo 3 la obligación de los Estados partes a garantizar los derechos establecidos en el Protocolo sin discriminación por causa de la condición social de las personas.

Uno de los derechos protegidos por este documento es el derecho a la educación, establecido en el artículo 13. En este artículo, además de que se garantiza categóricamente el derecho a la educación para todas las personas, se menciona que la educación debe estar encaminada al pleno desarrollo de la personalidad humana y tender hacia el respeto a los derechos humanos y el pluralismo ideológico, entre otros principios. También señala la vocación democrática que debe tener la educación.

Una disposición que cabe resaltar es la contenida en el artículo 13.3, inciso d, del Protocolo, que indica la importancia de impartir educación básica a personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de educación primaria. En muchos casos, este punto es aplicable a la educación para adultos.

Paradójicamente, el artículo 13.3, inciso e, contiene una disposición que podría interpretarse como contradictoria al resto del artículo, pues señala que “se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos [*sic*] a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales”. En el ámbito educativo, el concepto de “educación diferenciada” es comúnmente identificado con la separación física de los grupos de alumnos y alumnas que por algún motivo se diferencian del resto. En este contexto, una educación diferenciada para las personas con discapacidad contradice los fines de formación para la pluralidad y

⁵⁸ México ratificó este Protocolo el 3 de agosto de 1996.

la democracia a los que se refiere en el artículo 13. Finalmente, el artículo 13.4 señala el derecho de los padres de familia a decidir el tipo de educación que se les dará a sus hijos e hijas.

*ONU, Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001)*⁵⁹

Inspirada por la lucha de los pueblos africanos y la comunidad internacional en contra del *apartheid*, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en la cual se aprobó esta Declaración.

En el numeral 96 de la Declaración se establece la importancia de la educación para todos como medio para promover sociedades menos excluyentes y el respeto a los derechos humanos. En el numeral siguiente se reafirma la importancia de la educación como medio para prevenir y erradicar la discriminación y la intolerancia.

En el numeral 121 sobre el acceso a la educación, la Declaración insta a los Estados a garantizar el acceso a la enseñanza sobre la base de los derechos humanos, la diversidad y la tolerancia, sin discriminación de ningún tipo. Posteriormente enumera una serie de medidas convenientes para garantizar la educación de calidad sin discriminación y termina con la cláusula 124 que, en términos generales, puede definirse como de inclusión, pues insta a los Estados a que adopten medidas para garantizar que las personas que forman parte de minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas tengan tanto el acceso a la educación sin discriminación como el derecho de aprender su propia lengua.

⁵⁹ Aprobada por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001).

Documentos de protección de derechos humanos de grupos específicos

*OEA, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (2001)*⁶⁰

En el sistema interamericano de derechos humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece en su artículo 3 que los Estados partes se comprometen a realizar modificaciones legislativas, entre otras medidas, para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

*ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (2006)*⁶¹

Actualmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo es el tratado internacional de mayor trascendencia en materia de educación inclusiva de las personas con discapacidad. El artículo 24 reconoce el derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad en todos los niveles educativos y establece las acciones que los Estados partes deben cumplir para lograrlo. Entre estas obligaciones destacan:

- › El párrafo 2, inciso b, que enfatiza la importancia del derecho de las personas con discapacidad a tener acceso a una educación básica inclusiva en igualdad de condiciones. La última parte del artículo dispone que las personas con discapacidad deben recibir educación en su misma comunidad.

⁶⁰ México ratificó esta Convención el 25 de enero de 2001.

⁶¹ México ratificó esta Convención el 17 de diciembre de 2007.

- › El párrafo 2, inciso c, se refiere a la realización de ajustes razonables en función de las necesidades individuales de los alumnos y alumnas con discapacidad. La misma Convención, en su artículo 2, define ajustes razonables como

las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
- › El mismo artículo establece que la omisión de los Estados partes de realizar los ajustes razonables que correspondan, constituye un acto discriminatorio hacia las personas con discapacidad.
- › El párrafo 2, inciso d, referente a la prestación del apoyo necesario para que las personas con discapacidad se desarrollen dentro del sistema general de educación.
- › El párrafo 4 que hace referencia a la formación de docentes en la comprensión de la discapacidad y en modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, así como en técnicas y materiales para potencializar las capacidades de las personas con discapacidad.
- › También menciona la pertinencia de la contratación de personal docente con discapacidad.

*OIT, Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (1957)*⁶²

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue el primer organismo internacional que se interesó por la protección de los derechos de los pueblos indígenas. El estudio que realizó

⁶² México ratificó este Convenio el 1 de junio de 1959.

en 1953 sobre estas poblaciones señaló la grave situación que sufrían, lo que derivó en el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957. El artículo 21 de este Convenio señala la obligación de los Estados partes de adoptar medidas para asegurar a los miembros de las poblaciones la posibilidad de obtener educación en todos los grados y en igualdad de condiciones con el resto de la población. En el artículo siguiente se indica que por medio de la educación se buscará la integración social, económica y cultural, para lo que se adaptarán los métodos y técnicas educativas.

*OIT, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)*⁶³

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes representa uno de los avances más importantes del derecho internacional en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. La parte VI del documento está dedicada precisamente a la educación y medios de comunicación. El artículo 26 establece el derecho a la educación de los pueblos indígenas con igualdad de oportunidades y el artículo 27 determina que la educación para los pueblos indígenas deberá desarrollarse en cooperación con ellos y adaptarse a sus necesidades particulares de manera integral. Además, se reconoce el derecho a que los pueblos indígenas desarrollen y dirijan sus propias instituciones y medios de educación, siempre que cumplan con los parámetros establecidos por la autoridad educativa correspondiente.

En el artículo 28 se defiende el derecho de los pueblos indígenas a conservar su lengua materna, al establecer la obligación de los Estados de promover la lectura y escritura de los niños y niñas indígenas en su propia lengua, además deberán proveer los medios para que se enseñe la lengua nacional, a fin de que puedan participar en la sociedad en igualdad de condiciones, como

⁶³ México ratificó este Convenio el 5 de septiembre de 1990 (segundo país ratificante).

se reafirma en el artículo 29. Finalmente, el artículo 31 menciona la obligación de los Estados partes de implementar las medidas educativas necesarias para eliminar todo tipo de prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos.

*ONU, Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)*⁶⁴

Esta Declaración establece en su artículo 4 ciertas medidas que los Estados partes están obligados a cumplir para la integración y el pleno desarrollo de dichos grupos en situación de discriminación. Algunas de estas medidas consisten en garantizar el ejercicio de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación y en igualdad ante la ley; la creación de condiciones para que puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, así como propiciar las oportunidades para que puedan aprender y recibir instrucción en su lengua materna.

Además, exhorta a ejecutar medidas en materia educativa para promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en el territorio y, a su vez, las personas pertenecientes a las minorías deberán tener oportunidades de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto. Como se puede apreciar, este compendio de medidas es muy cercano a los medios que permiten la educación inclusiva.

*ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006)*⁶⁵

Con la intención de reivindicar los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas y la protección de los derechos humanos de sus habitantes, esta Declaración establece en su artículo 2 el de-

⁶⁴ Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1992.

⁶⁵ Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007.

recho a no ser discriminados y gozar de la igualdad y libertad de la que gozan, al igual que todos los demás pueblos y personas. El artículo 14 determina el derecho a la educación de los pueblos indígenas sin discriminación, en su propia cultura e idioma. Los Estados partes tienen la obligación de proveer esta educación, independientemente de que las personas indígenas vivan dentro o fuera de sus comunidades. El artículo 15 señala la importancia de que en la educación pública se refleje la diversidad de las culturas indígenas. Todas las actividades educativas que realicen los Estados a favor de las culturas indígenas deben permitir, en la medida de lo posible, la participación de personas indígenas.

En el artículo 17.2, los Estados partes también se comprometen a proteger a los niños y niñas indígenas de la explotación económica o cualquier trabajo que resulte peligroso o interfiera con su educación.

*ONU, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)*⁶⁶

En lo relativo a la discriminación por razón del sexo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) establece en su artículo 10 que los Estados partes implementarán medidas para asegurar la igualdad de derechos de la mujer con el hombre en la esfera de la educación.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1987) insta a los Estados partes a adoptar programas de educación que contribuyan a eliminar los prejuicios y prácticas corrientes que obstaculizan la plena aplicación del principio de igualdad social de la mujer.⁶⁷ Por su parte, su *Recomendación General No. 5* se refiere a la necesidad que tienen los Estados

⁶⁶ México ratificó esta Convención el 23 de marzo de 1981.

⁶⁷ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General No. 3*, sexto período de sesiones, 1987.

de implementar medidas tendientes a promover el ejercicio sustantivo de los derechos humanos en igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, se recomienda la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para integrar a la mujer en la educación, la economía, la política y el empleo.⁶⁸

*ONU, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)*⁶⁹

Esta Declaración establece en su artículo 4, inciso j, que, con el propósito de eliminar la violencia contra la mujer, los Estados deberán adoptar, principalmente en el sector educativo, todas las medidas pertinentes para lograr modificar las prácticas y prejuicios basados en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos, así como los estereotipos sobre el hombre y la mujer. De esta manera, la Declaración condena toda discriminación hacia la mujer y encomienda a los sistemas educativos una misión integradora.

*OEI, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994)*⁷⁰

Esta Convención menciona, en su artículo 6, inciso b, el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La educación inclusiva debe prever una instrucción apropiada y específica para los hombres y las mujeres, con un enfoque de respeto y aprecio al sexo opuesto.

⁶⁸ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General No. 5*, séptimo periodo de sesiones, 1988.

⁶⁹ Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre de 1993.

⁷⁰ México ratificó esta Convención el 12 de noviembre de 1998.

*ONU, Convención sobre los Derechos del Niño (1989)*⁷¹

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 hace referencia a la educación de los niños y niñas en los artículos 28, 29 y 31. Si bien no menciona expresamente el derecho a una educación inclusiva, el artículo 28 establece el derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

Acerca del artículo 29, la *Observación General No. 1* del Comité de Derechos del Niño (2001) expone, sobre el párrafo 1 en particular, que parte de la importancia de dicha disposición consiste en que “se reconoce la necesidad de un enfoque equilibrado de la educación que permita conciliar valores distintos por medio del diálogo y el respeto a las diferencias”.⁷²

Por otra parte, menciona que el artículo 29 se centra en la calidad de la educación, que debe estar enfocada en el niño y cita la Declaración de Salamanca y su Marco de Acción sobre necesidades educativas especiales: “que el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias”, por lo que la educación debe adaptarse a las necesidades particulares de cada niño o niña.⁷³

Asimismo, la *Observación General No. 1* menciona la importancia que tiene una educación que promueva el entendimiento y los valores expuestos en el artículo 29 de la Convención para acabar con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.⁷⁴

En cuanto a las niñas y niños con discapacidad, el artículo 23, párrafo tercero, establece que deben tener un acceso efectivo a la educación para que logren la integración social y el desarrollo

⁷¹ México ratificó esta Convención el 21 de septiembre de 1990.

⁷² ONU, Comité de los Derechos del Niño, Convención sobre los Derechos del Niño. *Observación General No. 1*. Párrafo 1 del artículo 29: propósitos de la educación. CRC/GC/2001/1, 17 de abril de 2001, párrafo 4.

⁷³ *Ibid.*, párrafo 9.

⁷⁴ *Ibid.*, párrafo 11.

individual en la máxima medida posible. *La Observación General No. 9* (2006) sobre los derechos de las y los niños con discapacidad hace referencia específicamente a la educación inclusiva y afirma categóricamente que el objetivo para niñas y niños con discapacidad es la educación inclusiva. También reconoce la obligación de los Estados de garantizar que ninguna persona, incluidos niños y niñas con discapacidad, quede excluidas del sistema de educación general para facilitar su formación efectiva. Así, la Convención reconoce que la educación inclusiva es el medio propicio para lograr la formación efectiva de los niños y niñas con discapacidad.

La Observación no desestima la necesidad de que, en algunos casos, el grado de inclusión de las personas con discapacidad pueda variar, por lo que recomienda a los Estados partes mantener opciones continuas de servicios y programas para atender a aquellos niños y niñas con discapacidad para quienes no sea factible una educación plenamente inclusiva en el futuro inmediato.⁷⁵

Finalmente, menciona la importancia de no entender la inclusión “simplemente como la integración de las y los niños con discapacidad en el sistema general independientemente de sus problemas y necesidades”, sino que deben replantearse los programas educativos y la formación de maestros, maestras y otro tipo de personal involucrado en el sistema educativo, para poner en práctica la idea de educación inclusiva.⁷⁶

En lo relativo a los niños y niñas indígenas, en el preámbulo de la Convención se menciona que los Estados partes tienen “debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño”. Desde la perspectiva de la educación para la diversidad, que es uno de los objetivos de la educación inclusiva, se señala en el artículo 29, inciso d, que deberá estar encaminada a preparar al niño para asumir la responsabilidad de vivir con “espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los

⁷⁵ ONU, Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 9. Los derechos de los niños con discapacidad*. CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007, párrafo 66.

⁷⁶ *Ibid.*, párrafo 67.

sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena”.

De conformidad con el artículo 29, inciso c, de la Convención, la educación debe ir encaminada “al respeto de la identidad cultural, idioma y valores del niño, lo cual constituye una obligación, independientemente de que se trate de una escuela ubicada en una comunidad indígena o fuera de ella”.

En este sentido, la *Observación General No. 11* del Comité señala la importancia que tiene la educación para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales de los niños y niñas indígenas, así como para la libre determinación de los pueblos.⁷⁷

En el párrafo 58 de dicha Observación se agrega un ejemplo de una actitud de apertura, promoción y respeto de las culturas indígenas, que es permitir a los niños y niñas indígenas la utilización de su vestuario cultural y tradicional. Este tipo de medidas, fundamentadas también en el artículo 30 de la Convención, promueven la normalización de las diferencias y la cultura del respeto a la diversidad.⁷⁸

La última parte del párrafo 61 de la Observación se refiere a que, además de que las autoridades del Estado deben velar por que las instalaciones escolares sean accesibles, y también deberían “tratar de que los niños indígenas que viven fuera de sus comunidades tengan acceso a la educación de una forma que respete su cultura, sus idiomas y sus tradiciones”.⁷⁹

El artículo 30 de la Convención protege el derecho de la niñez indígena a “tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”. La consecución de estos objetivos son claros ejemplos de una educación verdaderamente inclusiva.

⁷⁷ ONU, Comité de los Derechos del Niño. Convención sobre los Derechos del Niño. *Observación General No. 11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*. CRC/C/GC/11, 12 de febrero de 2009, párrafo 57.

⁷⁸ *Ibid.*, párrafo 58.

⁷⁹ *Ibid.*, párrafo 61.

*ONU, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)*⁸⁰

Esta Convención establece en su artículo 30 el derecho fundamental de todos los hijos e hijas de las y los trabajadores migratorios al acceso a la educación en igualdad de condiciones que los nacionales, y especifica que “el acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo”. Este artículo es contundente en lo que se refiere al derecho al acceso a la educación que tienen los hijos e hijas de trabajadoras y trabajadores migratorios, y por tanto la obligación de los sistemas educativos de eliminar todo tipo de discriminación que niegue o restrinja este derecho.

Documentos de protección del derecho a la educación

*Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (1990)*⁸¹

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos, realizada en 1990 en Jomtien (Tailandia), tiene como propósito general la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todas las personas, a partir de una “visión ampliada” que comprende:

- › Universalizar el acceso y promover la equidad.
- › Concentrar la atención en el aprendizaje.
- › Ampliar los medios y la perspectiva de la educación básica.
- › Valorizar el ambiente para el aprendizaje.
- › Fortalecer la concertación de acciones.

⁸⁰ México ratificó esta Convención el 8 de marzo de 1999.

⁸¹ Aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo de 1990).

El artículo 3, sobre universalizar el acceso y promover la equidad, menciona en el tercer párrafo que “la prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación para niñas y mujeres y suprimir todo obstáculo que impida su participación activa. Es imperativo eliminar todos los estereotipos sobre los géneros en educación”.

En el párrafo siguiente afirma la importancia de modificar las desigualdades educacionales y suprimir las discriminaciones en el acceso a las oportunidades de aprendizaje de los grupos desamparados como: niñez en situación de pobreza, niños y niñas de la calle y niños y niñas que trabajan; las poblaciones remotas y rurales; las y los trabajadores nómadas e itinerantes; los pueblos indígenas; las minorías étnicas, raciales y lingüísticas; personas refugiadas; personas desplazadas por la guerra y los pueblos invadidos.

También hace referencia a las personas con discapacidad, instruyendo a los Estados partes a tomar medidas para facilitar su igualdad en el acceso a la educación como parte integrante del sistema educativo.

*Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993)*⁸²

Estas Normas representan uno de los mayores logros del Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos.⁸³ Son un conjunto de medidas a las que los Estados partes se comprometieron con el propósito de brindar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades y garantizar sus derechos.

Aunque con un enfoque limitado a las personas con discapacidad, el artículo 6 de las Normas está dedicado a la educación y establece con bastante precisión el derecho a la educación

⁸² Aprobadas por la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre de 1993.

⁸³ Con el propósito de determinar un lapso para el cumplimiento del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General el 3 de diciembre de 1982, en su resolución 37/52, se proclamó el periodo 1983-1992 como Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos [Resolución 37/52 de la Asamblea General].

inclusiva, al mencionar tres aspectos fundamentales: la igualdad de oportunidades, entornos integrados y que la discapacidad sea parte integrante del sistema de enseñanza.⁸⁴

Las Normas establecen ciertas recomendaciones básicas para la integración de las personas con discapacidad al sistema de enseñanza general como:

- a) Contar con una política claramente formulada, comprendida y aceptada en las escuelas y por la comunidad en general.
- b) Permitir que los planes de estudio sean flexibles y adaptables y que sea posible añadirles distintos elementos según sea necesario.
- c) Proporcionar materiales didácticos de calidad y prever la formación constante de personal docente y de apoyo.

Menciona también que, en el caso de que los sistemas generales de educación no se encuentren en condiciones de atender debidamente a las personas con discapacidad, se debe establecer un sistema de educación especial cuya finalidad sea “lograr la integración gradual de los servicios de enseñanza especial en la enseñanza general”.

Una particularidad de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad es que establecen medidas legislativas que deben asumir los países para lograr la integración social y plena participación de las personas con discapacidad. Entre ellas se mencionan:

- › La participación de las organizaciones de personas con discapacidad en la elaboración y evaluación periódica de leyes nacionales relativas a los derechos de las personas con discapacidad.

⁸⁴ El concepto “entornos integrados”, mencionado en el artículo 6 de las Normas, se refiere a la adaptación de la planificación de la enseñanza, los planes de estudio y la organización en general de la escuela para una verdadera integración de las personas con discapacidad a la educación regular.

- › La eliminación de toda disposición discriminatoria de las personas con discapacidad que se encuentre en la legislación.
- › El establecimiento de sanciones apropiadas en el caso de infringir los principios de la no discriminación.

*Declaración de Salamanca y el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales (1994)*⁸⁵

La Declaración de Salamanca y el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales, como resultados de la Conferencia de Salamanca, organizada en 1994 por el gobierno español en cooperación con la UNESCO, representan un parteaguas en cuanto a los acuerdos internacionales para encaminar los sistemas educativos hacia una educación verdaderamente inclusiva.

Gerardo Echeita y Miguel Ángel Verdugo, en un análisis realizado diez años después de la Declaración, sintetizan sus aspectos más importantes:

- a) El refuerzo de una visión interactiva, ecológica-contextual respecto a las diferencias individuales y a la acción educativa que se corresponde con ellas, junto con un concepto cada vez más amplio de “necesidades educativas especiales” en relación a la población escolar que abarca.
- b) Un mensaje claro respecto a la integración/inclusión como meta y eje de la política educativa a seguir en lo referente a la educación de este alumnado, sin desconocer el papel que todavía juegan o pueden jugar los centros de educación especial.
- c) La llamada inequívoca a vincular los procesos de mejora de la educación del alumnado con n.e.e. [necesidades educativas especiales] con procesos de reformas educativas globales y, en buena medida, a entender estos últimos

⁸⁵ Aprobada por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, Salamanca, España, 7-10 de junio de 1994.

como la condición necesaria (aunque no suficiente), para promover una educación de calidad para todos.⁸⁶

Respecto a lograr la ampliación del concepto de “necesidades educativas especiales” en relación a la población que considera, el Marco de Acción establece que, por principio, las escuelas deben acoger a todos los niños y niñas independientemente de sus diferencias, incluso deben acoger a quienes tengan discapacidades graves. En este contexto, el término “necesidades educativas especiales” se aplica a todos los niños y niñas cuyas necesidades derivan de su capacidad o dificultad en el aprendizaje.⁸⁷

La Declaración de Salamanca y el Marco de Acción tienen como eje central lograr escuelas integradoras o inclusivas que apliquen una pedagogía centrada en la satisfacción de las necesidades educativas de cada niño o niña. En consecuencia, exhorta a todos los gobiernos a realizar modificaciones legislativas que incluyan como política el principio de “educación integrada”, que permita a todos los niños y niñas matricularse en escuelas ordinarias, a no ser que existan “razones de peso” para lo contrario.⁸⁸ También sugiere que la legislación reconozca el principio de igualdad de oportunidades de los niños y niñas, jóvenes y adultos con discapacidades en la enseñanza básica y superior, la cual deberá ser impartida en la medida de lo posible en centros integrados.⁸⁹

El documento comprende todos los ámbitos de los sistemas educativos pues solamente mediante una reforma integral se podrá cumplir con el propósito de lograr una educación para todos. Por este motivo, cabe mencionar algunos aspectos que destacan la Declaración y el Marco de Acción, en donde las legislaciones nacionales o locales deben tener injerencia:

⁸⁶ Gerardo Echeita y Miguel Ángel Verdugo, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁷ *Declaración de Salamanca ...*, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁸ La Declaración no especifica cuáles serían las “razones de peso” para que a una niña o niño no se le permita matricularse en una escuela ordinaria, sin embargo, incluso en estos casos excepcionales, el Marco de Acción señala que “no será necesario que su educación esté completamente aislada. Se deberá procurar que asistan a tiempo parcial a escuelas ordinarias”, *op. cit.*, núm. 19.

⁸⁹ *Declaración de Salamanca ...*, *op. cit.*, p. 17.

- › *Currículo de estudio.* El Marco de Acción menciona que el principio rector de los currículos debe ser brindar la misma educación a todos los alumnos y alumnas, pero con la flexibilidad para que se adapte a las necesidades de cada uno, con la ayuda adicional necesaria para quienes lo requieran.
- › *Participación de la comunidad.* A fin de lograr una plena integración, toda la comunidad educativa, conformada por los padres y madres de familia, los profesores y profesoras, y la sociedad en general, en particular las organizaciones no gubernamentales de y para personas con discapacidad, deben participar en la toma de decisiones para atender a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales.
- › *Derechos de los padres y madres de familia.* La Declaración de Salamanca y el Marco de Acción establecen que los padres y madres de familia tienen el derecho intrínseco a ser consultados sobre la forma de educación que mejor se adapte a las circunstancias de sus hijos e hijas;⁹⁰ en el caso de los niños o niñas con necesidades educativas especiales, les corresponde a sus padres y madres, en la medida de lo posible, la elección del tipo de educación que desean para sus hijos e hijas.⁹¹
- › *Formación del profesor y profesora de aula.* El profesor o profesora constituye un factor clave para lograr la plena integración. La responsabilidad sobre los niños o niñas con necesidades educativas especiales debe ser compartida con el equipo docente, para lo cual debe existir una formación inicial y continua que inculque una visión positiva hacia la discapacidad y el desarrollo de capacidades a fin de personalizar los procedimientos pedagógicos y así responder a las necesidades de los alumnos y alumnas. También es su función fortalecer la capacidad de colaboración con los especialistas y los padres y madres de familia.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 6, 37-38.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 37-38.

- › *Contratación de docentes con discapacidad.* El Marco de Acción hace notar que un problema recurrente para la integración es la falta de modelos para los niños y niñas con discapacidad, por lo cual se propone intentar contratar a personal docente capacitado y a personal de educación con discapacidad.⁹²

Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presentado en la UNESCO (1996)

Este documento de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors, menciona en su capítulo 2, sobre la cohesión social y la participación ciudadana, que la política de educación no puede constituir un factor de exclusión, por el contrario, la escuela debe contribuir en la integración de los grupos minoritarios al propiciar el respeto y la tolerancia.

Un concepto interesante para este estudio, conocido también como Informe Delors, es el de “sociedades educativas”, que consiste en “la necesidad de integración regional e igualdad de oportunidades en donde los sistemas educativos deben aportar los modos de socialización indispensables, como factor de realización personal en el marco de nuevos modos de vida social”.⁹³

Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios (2010)

En el ámbito regional, uno de los acuerdos recientes más importantes en los que México ha participado respecto al derecho a la educación, se celebró durante la XVIII Cumbre Iberoamericana en mayo de 2008 en El Salvador, donde se adoptaron los com-

⁹² *Ibid.*, p. 27.

⁹³ Jacques Delors et al., *La educación encierra un tesoro*. Madrid, Santillana, 1996, p. 71.

promisos conocidos como “Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, los cuales fueron refrendados por los jefes de Estado y de gobierno en la Declaración de Mar del Plata, durante la XX Cumbre Iberoamericana (2010), que tuvo como tema central la “Educación para la Inclusión Social”. Esta Declaración establece en su párrafo séptimo el compromiso de

Incorporar en los sistemas educativos el principio de la inclusión de tal manera que ninguna persona deje de tener una oferta educativa pertinente y oportuna a sus necesidades, expectativas, intereses e identidad, ya sea bajo la modalidad de educación formal o de educación no formal e informal.

En el párrafo noveno establece, entre otros aspectos, la universalización de la calidad de la educación primaria por medio de una mayor cobertura y de un currículum flexible que asegure una escolaridad intracultural, en condiciones de igualdad, sin discriminación y que considere los requerimientos de las personas con discapacidad. Además menciona la necesidad de fortalecer la formación docente para responder a las demandas de un sistema educativo inclusivo.

Dentro de las once metas generales que se acordaron en el documento, la segunda consiste en “Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación”, de la cual forman parte cuatro metas específicas de interés para este estudio:

- › *Meta específica 2.* Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo mediante la puesta en marcha de programa de apoyo y desarrollo de las familias para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela.
- › *Meta específica 3.* Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las

alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación.

- › *Meta específica 4.* Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios.
- › *Meta específica 5.* Apoyo a la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales mediante las adaptaciones y las ayudas precisas.

También se acordó participar en diez programas en los que colaboran los distintos países iberoamericanos. Uno de ellos, denominado “Programa de Atención Educativa a la Diversidad del Alumnado y a los Colectivos con Mayor Riesgo de Exclusión”, tiene como primer objetivo hacer patente en todos los ámbitos de los sistemas educativos la realidad de la heterogeneidad del alumnado y, en esa línea, la promoción de políticas a favor de la diversidad y de una educación equitativa. Su segundo objetivo es apoyar a los grupos minoritarios en mayor vulnerabilidad.

*Reporte Regional para la Educación para Todos en América Latina y el Caribe (2011)*⁹⁴

Debido al crecimiento del pluralismo en las sociedades actuales, este Reporte recomienda flexibilizar los programas de estudio para que se adapten a las distintas necesidades, aspiraciones y expectativas de las niñas y niños.

Expone que la falta de equidad en la calidad de la educación, así como la no inclusión de ciertos grupos de personas al sistema

⁹⁴ UNESCO, *Informe Regional sobre la Educación para Todos en América Latina y el Caribe*. Tailandia, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 22 al 24 de marzo de 2011. Disponible en <http://portal.unesco.org/geography/es/files/13904/13008239403EPT_Informe_Regional_Tailandia_21marzo2011_esp.pdf/EPT+Informe+Regional+Tailandia_21marzo2011+esp.pdf>. [Consulta: 17 de julio, 2013.]

educativo, son dos de los varios problemas que persisten diez años después de la reunión de Jomtien y que, recomienda, debe brindárseles atención continua.⁹⁵

Derecho comparado

Por sus raíces culturales, condiciones sociales y desarrollo político-democrático, comparar a México con el resto de los países iberoamericanos puede aportar algunos parámetros para dilucidar la calidad de la legislación mexicana en materia educativa y los retos que la LXII Legislatura debe plantearse, en un contexto internacional sumamente globalizado, en materia del derecho a la educación, la no discriminación y el respeto y ejercicio de los derechos humanos en general.

En la actualidad, la globalización y el derecho internacional exigen cierta homogeneidad en los conceptos y las disposiciones que protegen los derechos humanos. Aun cuando existen algunas legislaciones iberoamericanas bastante avanzadas en la armonización de conceptos y términos, ninguna de ellas se adapta cabalmente a la terminología y conceptualización consensuadas en los tratados internacionales que, al día de hoy, son las más apropiadas para garantizar la educación inclusiva. En este sentido, México tiene la oportunidad de realizar una reforma innovadora y actual que sirva de ejemplo a otros países de la región.

Todos los países iberoamericanos consideran en sus constituciones el derecho a la educación de todas las personas; sin embargo, la mayoría de sus legislaciones –incluida la mexicana– aún no presentan una visión integral, profunda y apropiada de la educación inclusiva, sino que se limitan a la integración/inclusión de las personas con discapacidad al sistema educativo regular. No obstante, leyes educativas como las de Nicaragua, Perú y Bolivia reflejan un esfuerzo por implantar la educación inclusiva como cualidad fundamental del derecho a la educación.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 3.

La Ley General de Educación No. 582, de Nicaragua, establece una concepción amplia de educación inclusiva:

Artículo 6. [...]

- i) Por educación inclusiva se entiende el proceso mediante el cual la escuela o servicio educativo alternativo incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades. Se propone responder a todos los estudiantes como individuos reconsiderando su organización y propuesta curricular.

Otro ejemplo es la Ley General de Educación No. 28044, de Perú, que en su artículo 8 señala como principio de la educación:

- c) La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.

Asimismo coloca la inclusión de las personas con necesidades especiales como núcleo de la educación especial:

La Educación Básica Especial tiene un enfoque inclusivo y atiende a personas con necesidades educativas especiales, con el fin de conseguir su integración en la vida comunitaria y su participación en la sociedad. Se dirige a: a) Personas que tienen un tipo de discapacidad que dificulte un aprendizaje regular. b) Niños y adolescentes superdotados o con talentos específicos. En ambos casos se imparte con miras a su inclusión en aulas

regulares, sin perjuicio de la atención complementaria y personalizada que requieran. El tránsito de un grado a otro estará en función de las competencias que hayan logrado y la edad cronológica, respetando el principio de integración educativa y social.

Un último ejemplo es la Ley de Educación No. 070 “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”, de Bolivia, que define en su artículo 3 las bases de la educación, considerando que ésta debe ser inclusiva:

7. Es inclusiva, asumiendo la diversidad de los grupos poblacionales y personas que habitan el país, ofrece una educación oportuna y pertinente a las necesidades, expectativas e intereses de todas y todos los habitantes del Estado Plurinacional, con igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones, sin discriminación alguna según el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado.

Modelo normativo vigente

Antecedentes de la legislación mexicana en materia educativa desde la perspectiva de la educación inclusiva

Las reformas que se han realizado al artículo 3 constitucional a lo largo del siglo xx, dan cuenta de la evolución del sistema educativo mexicano y permiten identificar los hitos más relevantes para los fines de este estudio.

En 1917, el poder constituyente veía la educación como un tema prioritario, para declararlo prácticamente monopolio del Estado y así contrarrestar la influencia de la Iglesia en materia educativa. En el contexto político de 1934, la reforma al artículo 3 constitucional, secundada por el presidente Lázaro Cárdenas, estableció que la educación sería de corte socialista, lo que

suscitó una política homogeneizadora que a lo largo del siglo impidió el desarrollo de un sistema educativo acorde a los derechos humanos y centrado en el desarrollo personal de los alumnos y alumnas.⁹⁶ Por otra parte, se estableció la obligatoriedad de la educación primaria y se fortaleció del centralismo en la administración del sistema.

A partir de 1946 se observa una tendencia democratizadora y humanizadora del artículo 3. Se estableció como primera finalidad de la educación que imparte el Estado “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”; la educación como estructura jurídica, régimen político y sistema de vida sería democrática, y el “aprecio por la dignidad de la persona” su principio rector, aunado a los “ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos de sexos o de individuos”, lo que representó también un precedente del derecho a la igualdad ante la ley.

Después de un largo periodo sin modificaciones al artículo 3 constitucional, en 1980 se introdujo la autonomía de las instituciones de educación superior.⁹⁷

Durante los años 1992 y 1993 se comenzó a implementar una reforma de gran trascendencia para el sistema educativo mexicano. Fueron dos las adiciones constitucionales que le dieron sustento jurídico a la reforma. Por un lado, se estableció que la educación sería un derecho de toda persona, lo que tuvo repercusión en la perspectiva teórica de los derechos humanos, entendidos hasta entonces como garantías individuales, y así como en la política pública, en la cobertura educativa. Por otra parte, se instituyó que el Ejecutivo Federal determinaría los planes y programas de estudio en la educación primaria, secundaria y normal para toda la república, pero consideraría la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y los diversos sectores sociales involucrados en la educación que, en conjunto con el Acuerdo

⁹⁶ Ver Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano*. 12ª reimp. México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 57-68.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 73.

Nacional para la Modernización de la Educación Básica, dieron lugar a una fuerte política de federalización educativa.

Desde finales del siglo xx, México asumió progresivamente su responsabilidad frente al derecho internacional de los derechos humanos, que por su compleja naturaleza supranacional tiene un desarrollo lento pero constante. En este contexto, el artículo 3 fue modificado junto con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, incluyendo en el segundo párrafo, respecto a la educación que imparte el Estado, “el respeto a los derechos humanos”. La inercia de este movimiento jurídico a favor de los derechos humanos propició que el 9 de febrero de 2012 se publicara la octava reforma al artículo 3 que, entre otras modificaciones, estableció el “respeto por la diversidad cultural” como uno de los criterios rectores de la educación.

En cuanto a la aplicación y reglamentación del derecho a la educación, el 23 de enero de 1942 se publicó la Ley Orgánica de Educación Pública, sustituida en noviembre de 1973 por la Ley Federal de Educación, como resultado del proyecto modernizador del presidente Luis Echeverría Álvarez, la cual rigió la educación por veinte años hasta que en julio de 1993 se publicó la Ley General de Educación.⁹⁸

Específicamente, en relación con la educación inclusiva de las personas con discapacidad, la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores y la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura presentaron varias iniciativas de reforma a la Ley General de Educación que no llegaron a ser aprobadas. Algunas de las iniciativas fueron:

- › El 12 de mayo de 2010 el senador Adolfo Toledo Infanzón presentó una iniciativa con el objetivo de “fomentar actitudes que promuevan el respeto a los derechos humanos de todos los grupos vulnerables de la sociedad”.⁹⁹

⁹⁸ SEP, *Memorias y actualidad en la educación especial de México*, op. cit., p. 82.

⁹⁹ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley General de Educación, a cargo del Sen. Adolfo Toledo Infanzón, integrante del grupo parlamenta-

- › El 5 de octubre de 2010 la senadora María del Socorro García Quiroz presentó una iniciativa que incluía la cooperación para la integración social como uno de los fines de la educación, la formación de docentes para el trato con personas con discapacidad y la provisión de materiales educativos adecuados para personas con discapacidad.¹⁰⁰
- › El 14 de abril de 2011 la diputada Paz Gutiérrez Cortina presentó una iniciativa de reforma integral a la Ley General de Educación que pretendía armonizar esta ley con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.¹⁰¹ Esta iniciativa contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, encabezada por la Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, A. C. (Confe). Algunos de los aspectos más relevantes que propuso fueron:
 - » Enfatizar la importancia de la no discriminación, la equidad y la igualdad de oportunidades como principio fundamental del sistema educativo.
 - » La elaboración de ediciones y materiales educativos en formatos accesibles.
 - » Garantizar inmuebles accesibles.
 - » Ampliar el ámbito de cobertura de la educación especial a la par de garantizar las condiciones para la educación inclusiva.

rio del PRI. No. Gaceta: 2, Segundo Receso Comisión Permanente, miércoles 12 de mayo de 2010.

¹⁰⁰ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IV bis al artículo 7 y un párrafo a la fracción XIII del artículo 33, todos ellos de la Ley General de Educación, a cargo de la senadora María del Socorro García Quiroz, integrante del grupo parlamentario del PRI. No. Gaceta: 151, Primer Período Ordinario, martes, 5 de octubre de 2010.

¹⁰¹ Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Paz Gutiérrez Cortina, del grupo parlamentario del PAN. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 3242-A, jueves 14 de abril de 2011.

- » Cambiar la perspectiva de la Ley General de Educación para la adecuación del entorno a favor de las personas con discapacidad.
 - » La capacitación de personal docente con visión y habilidades para garantizar una educación inclusiva.
 - » La penalización de posiciones o comportamientos discriminatorios en las instituciones educativas.
- › Por su parte, el 13 de julio de 2011 el senador Guillermo Tamborrel Suárez también presentó una iniciativa amplia de reforma en la que se destacan las propuestas siguientes:¹⁰²
- » La elaboración de materiales en formatos accesibles.
 - » Accesibilidad en las escuelas.
 - » Formación docente especializada para facilitar el aprendizaje a personas con discapacidad.
- › El 10 de noviembre de 2011 el senador Adolfo Toledo Infanzón presentó una iniciativa que pretendía que las instituciones educativas enfocadas a la enseñanza de personas con discapacidad promovieran la inclusión efectiva en la educación básica regular, así como el desarrollo de habilidades que les permitieran ser autosuficientes.

Además de las iniciativas mencionadas, durante los meses de septiembre a diciembre de 2011, la Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales, presidida por el senador Rubén Camarillo Ortega, en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD), elaboraron el Mecanismo de Consulta y Diálogo para la Armonización de la Ley Federal del Trabajo y la Ley General de Educación con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuya finalidad fue presentar propuestas no

¹⁰² Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. No. Gaceta: 21, Segundo Receso Comisión Permanente, miércoles 13 de julio de 2011.

vinculantes a las Comisiones Ordinarias respectivas de la Cámara de Senadores, dependiendo de la materia.¹⁰³

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no menciona expresamente el derecho a la educación inclusiva, sí establece los derechos humanos básicos para garantizarla: el derecho a la no discriminación y el derecho a la educación.

Cláusula antidiscriminatoria (artículo 1)

El artículo 1 constitucional, en su párrafo quinto, establece una cláusula antidiscriminatoria que prohíbe todo tipo de acto u omisión discriminatoria motivada por razones que atenten contra la dignidad humana y tengan la intención de anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta cláusula, desde una perspectiva legislativa, debe ser interpretada en relación con cada uno de los derechos que reconoce la constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, convirtiéndose en una “llave” que permite el cumplimiento de los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad.

No discriminación y derecho a la educación de la población indígena (artículo 2)

A partir de la denominada reforma indígena al artículo 2 constitucional, se especifica la importancia de la igualdad de oportu-

¹⁰³ Para mayor información, ver la página web del Senado con información sobre el mecanismo <<http://www.senado.gob.mx/hoy/mecanismo/index.htm>>. [Consulta: 17 de julio, 2013.]

tunidades para los indígenas y la eliminación de toda práctica discriminatoria en su contra.

La fracción 2 del apartado B de este artículo enfatiza la importancia para las comunidades indígenas de contar con programas educativos bilingües e interculturales, además de la necesidad de que el sistema educativo nacional, por medio de la Federación, estados y municipios, impulse el acceso de las personas indígenas a la educación y su permanencia en el sistema educativo. También indica que los tres órdenes de gobierno deberán promover un sistema de becas para estudiantes indígenas.

Este artículo también protege expresamente el derecho a la educación de las personas migrantes de los pueblos indígenas, tanto dentro del territorio nacional como en el extranjero. La fracción VIII del apartado B menciona la realización de “programas especiales de educación” para personas indígenas migrantes. A fin de conseguir que dichos programas especiales se ajusten a una visión inclusiva del sistema educativo, deberán realizarse dentro de las aulas de educación regular.

Derecho a la educación (artículo 3)

El artículo 3 constitucional establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación, siendo obligatorios los niveles básico y medio superior. Además, indica que la educación contribuirá a la “mejor convivencia humana”, para “fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”. Cabe destacar las características de aprecio y respeto a la diversidad cultural y a la igualdad de derechos como cualidades de la educación estatal, porque, al estar consagradas en la Constitución, deben permear en todo el sistema normativo educativo.

La fracción III menciona que será competencia del Ejecutivo Federal, en consideración de la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la república.

El interés superior de la niñez en el ámbito educativo (artículo 4)

El artículo 4 especifica que los niños y las niñas tienen derecho a la educación, y que éste debe ser garantizado con base en el principio del “interés superior de la niñez”, el cual será la guía para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Ley General de Educación (1993)

La Ley General de Educación desarrolla el artículo 3 constitucional y es la norma rectora del sistema educativo nacional. Su objetivo es, además de especificar los alcances del derecho a la educación, determinar las funciones y competencias de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de los poderes ejecutivos y legislativos estatales y municipales en materia educativa. También regula las actividades de las personas particulares que forman parte del sistema educativo. En razón de su competencia normativa, la Ley General de Educación es el instrumento preciso para sentar las bases del derecho a la educación inclusiva.

Educación para todos y todas (artículo 2)

El primer párrafo del artículo 2 establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación con las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, siempre y cuando se cumplan los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables,

por lo que dependerá de la rigidez de dichas disposiciones, el ejercicio sustantivo del derecho al acceso a la educación.

También cabe aclarar que menciona sólo el derecho de acceso al sistema educativo nacional, sin hacer referencia a la importancia de la permanencia dentro del mismo, un problema cada vez más grave debido a los altos índices de deserción escolar.

Fines de la educación (artículo 7)

El artículo 7 enumera los fines de la educación en México. Es un listado exhaustivo que menciona, entre otras metas, contribuir al desarrollo integral del individuo (I), la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país (III), promover el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas (IV), promover el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos (VI), difundir los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes y las formas de protección para ejercitarlos (XV). Cabe señalar que el garantizar la educación inclusiva no forma parte de este listado.

Atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal (artículo 12)

El artículo 12 establece las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal, entre las que se encuentra elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos (fracción III). Sin embargo, no se menciona la edición de libros accesibles para alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, que propicien la educación inclusiva.

Obligaciones de las autoridades locales sobre la infraestructura física educativa (artículo 23)

El artículo 23 incluye la obligación de la autoridad educativa local de establecer y sostener escuelas, y agrega que deben contar con instalaciones y elementos necesarios para cumplir su función. Pero no menciona que las instalaciones físicas deben contar con diseños universales y se deben hacer los ajustes razonables para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.¹⁰⁴

Derecho a la educación en igualdad de oportunidades (artículos 32 a 36)

El capítulo III de la Ley se denomina “De la equidad en la educación”, comprende los artículos 32 a 36 y su objetivo es lograr que aquellos grupos de población en condiciones de mayor discriminación por razones sociales, económicas o culturales, tengan oportunidad de recibir educación en las mismas condiciones que el resto de la población. Con dicho propósito se presenta un listado de medidas compensatorias que van desde el apoyo pedagógico a los alumnos y alumnas con “retraso en el aprovechamiento escolar” hasta “proporcionar materiales educativos en las lenguas

¹⁰⁴ De acuerdo con el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, los diseños universales y los ajustes razonables se definen como se señala a continuación:

Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

indígenas que correspondan”. Este capítulo carece de un enfoque inclusivo para igualar las oportunidades de acceso, permanencia y aprovechamiento educativo.

Adaptaciones a la educación básica para grupos indígenas, poblaciones rurales dispersas y grupos migratorios (artículo 38)

La sección primera del capítulo iv, denominada “De los tipos y modalidades de la educación”, especifica en el artículo 38 que en la educación básica se harán adaptaciones para responder a las características lingüísticas y culturales de los grupos indígenas, poblaciones rurales dispersas y grupos migratorios. Sin embargo, omite mencionar las adecuaciones que se deben realizar a causa de las personas con discapacidad o con necesidades educativas especiales.

Modalidades de la educación básica (artículo 39)

El artículo 39 menciona tres “modalidades” de la educación básica: la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

En su segundo párrafo se establece que, dependiendo de las necesidades educativas específicas de la población, podrá impartirse educación con programas o contenidos particulares para atenderlas.

Educación especial (artículo 41)

El artículo 41 define la educación especial como una modalidad que está “destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género”. Esta defi-

nición es limitada y carece de un sentido inclusivo, además de que omite el concepto de educación inclusiva, que es fundamental, pues debe ser uno de sus principales objetivos. El párrafo segundo establece que en el caso de que las personas con discapacidad sean menores de edad, se propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, y aquellos menores que no logren integrarse recibirán educación que procure sus necesidades básicas de aprendizaje para la “autónoma convivencia social”.

El último párrafo hace referencia a la participación que el personal docente y los padres y madres de familia deben tener en la integración de los alumnos y alumnas con necesidades especiales de educación a las escuelas de educación básica regular, limitando su participación a recibir “orientación”. Este párrafo, a diferencia del primero, no se refiere a las personas con discapacidad o personas con aptitudes sobresalientes como las destinatarias de la educación especial, sino que menciona “alumnos con necesidades especiales de educación”, concepto que puede abarcar a las personas con y sin discapacidad, de acuerdo con la argumentación realizada.¹⁰⁵

Educación para adultos (artículo 43)

El artículo 43 está dedicado a definir la modalidad de educación para adultos, pero carece de una cláusula antidiscriminatoria.

Características de los planes y programas de estudio (artículo 49)

Dentro de la sección 2, “De los planes y programas de estudio”, el artículo 49 establece ciertas características que deberá tener el proceso educativo como los principios de libertad y responsabilidad, el trabajo en grupo y la comunicación entre educandos, educadores, padres y madres de familia e instituciones públicas y

¹⁰⁵ Ver apartado “Personas con discapacidad”.

privadas. Esta disposición no menciona a la educación inclusiva como una de las características centrales que deberá tener dicho proceso.

Evaluación del aprendizaje (artículo 50)

El artículo 50 hace referencia a las características de la evaluación. Establece que será individual y medirá los conocimientos, habilidades y destrezas, así como el logro de las metas establecidas en los planes y programas de estudio. Además, señala que los resultados de dichas evaluaciones y las observaciones que surjan al respecto, deberán ser presentadas a las y los estudiantes para la mejora de su aprovechamiento.

Educación impartida por instituciones privadas (artículo 55)

El artículo 55 enuncia los requisitos para que las personas particulares puedan obtener las autorizaciones y el reconocimiento de validez oficial de estudios; no obstante, no se incluyen requisitos necesarios para garantizar el derecho a la educación inclusiva.

Es indiscutible la obligación que deben tener las personas particulares de, cuando menos, mantener los mismos parámetros que la educación proporcionada por el Estado; por lo tanto, las exigencias no pueden ser menores.

Educación inicial y preescolar privada (artículo 59)

En el caso del artículo 59, se especifican requisitos adicionales para personas particulares que impartan educación inicial y preescolar, omitiendo requerimientos fundamentales para la educación inclusiva, como una infraestructura física que facilite la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Derechos de los padres y madres de familia en la educación (artículos 65 y 66)

El artículo 65, dentro del capítulo VII, “De la participación social en la educación”, enlista los derechos y obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o tutela de los alumnos y alumnas. Entre los derechos que interesan a este estudio, se reconocen:

- › Participar a las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos y pupilas, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución.
- › Colaborar con las autoridades escolares para la superación del alumnado y en el mejoramiento de los establecimientos educativos.

En lo que respecta a las obligaciones, el artículo 66 señala:

- › Apoyar el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos y pupilas.
- › Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos y pupilas, en las actividades que dichas instituciones realicen.
- › Informar a las autoridades educativas los cambios que se presenten en la conducta y actitud de las y los educandos, para que las citadas autoridades apliquen los estudios correspondientes, con el fin de determinar las posibles causas que hayan dado origen a tales cambios.

Consejos de Participación Social (artículo 69)

Por su parte, la sección segunda del capítulo VII, en el artículo 69 establece las facultades de los Consejos de Participación Social, pero se omite toda referencia a su colaboración con una visión inclusiva de la educación.

Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (artículo 70)

El artículo 70 faculta al Consejo Municipal de Participación Social en la Educación para la realización de gestiones ante el ayuntamiento y la autoridad educativa local. No se hace referencia alguna a la intervención del Consejo en lograr una educación inclusiva.

Sanciones aplicables a infracciones contra el derecho a la educación (artículo 75)

Finalmente, el artículo 75 establece los actos que se consideran infracciones y que, por lo tanto, en el supuesto de que se cometan, deberán ser sancionadas por la autoridad. Por la relevancia del derecho a la educación inclusiva, es importante que se estipulen sanciones en caso de incumplimiento. La fracción XVI menciona que se considera una infracción “Expulsar o negarse a prestar el servicio educativo a niñas, niños y adolescentes que presenten problemas de aprendizaje”.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011)

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad tiene por objeto establecer las normas para asegurar su plena inclusión a la sociedad, en un marco de respeto e igualdad de derechos y oportunidades.

Educación especial y educación inclusiva (artículo 2)

El artículo 2 establece las definiciones siguientes:

- xI. Educación Especial. La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes

sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género;

- XII. Educación Inclusiva. Es la educación que propicia la integración de personas con discapacidad a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos;

La pertinencia de las dos definiciones anteriores determina los alcances de la Ley en materia de educación inclusiva y, por lo tanto, las limitaciones e imprecisiones que vician de origen el resto de las disposiciones.

Derecho a la educación de las personas con discapacidad (artículos 12 a 15)

El capítulo III, que comprende los artículos 12 a 15, está dedicado a la educación. Lo primero que se menciona es la obligación de la autoridad educativa federal de promover el derecho a la educación y prohibir toda clase de discriminación, lo cual es muy apropiado, aunque podría ampliarse también a las autoridades educativas locales y municipales.

A continuación indica una serie de medidas que debe llevar a cabo la SEP para garantizar el derecho a la educación. La primera medida consiste en “Establecer en el Sistema Educativo Nacional, el diseño, ejecución y evaluación del programa para la educación especial y del programa para la educación inclusiva de personas con discapacidad”. Se puede entender como la intención de crear un programa para la educación inclusiva, lo cual, aunque pudiera ser una estrategia válida para lograr este fin, al interpretar la Ley en su conjunto, parece ser un reflejo de una concepción equívoca del derecho a la educación inclusiva, pues ésta compete a todo el sistema educativo y debe ser una política transversal.

La fracción segunda es un tanto contradictoria y confirma el razonamiento anterior, pues insta a la SEP a impulsar una educación inclusiva en todos los niveles del sistema educativo nacional y menciona cuatro características necesarias para la inclusión de las personas con discapacidad: no discriminación, accesibilidad física, material especializado y capacitación al personal docente.

La fracción III se centra en la no discriminación en los niveles inicial y preescolar, pero nuevamente confunde el término “integración” con “inclusión”, lo cual es una constante a lo largo del capítulo.

La fracción IV establece, como un incentivo al personal docente, la prerrogativa de ser incorporados al Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica, para que “intervengan directamente en la integración educativa de personas con discapacidad”.

En las tres fracciones siguientes se establecen medidas para la inclusión de personas que necesitan materiales educativos o medidas para la comunicación especiales, como audiodescripciones, estenografía proyectada o intérpretes de la lengua de señas mexicana, libros en braille, materiales didácticos, especialistas en sistema braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas, macrotipos y textos audibles que complementen los conocimientos de los alumnos y alumnas con discapacidad, entre otros.

La fracción VIII determina una acción positiva con la intención de revertir la desigualdad entre la proporción de personas con discapacidad y sin discapacidad que asisten a la escuela, al estipular el otorgamiento de becas para personas con discapacidad.

En el artículo 15 del capítulo III se menciona que la educación especial no es sólo para personas con discapacidad o con aptitudes sobresalientes, sino también para personas con “dificultades severas de aprendizaje, comportamiento, emocionales”; sin embargo, aun cuando establece que su finalidad es que las personas que participan de esta educación tengan un desempeño académico equitativo, se mantiene una concepción de la educa-

ción especial como modalidad distinta y separada del sistema educativo regular.

Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (artículos 35 a 37)

En el capítulo XII, que comprende los artículos 35 a 37, la Ley establece el Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad; sin embargo, no plasma como uno de sus objetivos la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de educación regular. La misma situación se presenta en el artículo 42, que enuncia sus atribuciones.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003)

Al reiterar que el derecho a la no discriminación es la esencia de la educación inclusiva, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación es un elemento prioritario para sentar las bases de la misma. Esta Ley establece disposiciones para alcanzar una igualdad real de derechos y oportunidades de todas las personas para su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país.¹⁰⁶

Definición de discriminación (artículo 4)

El artículo 4 de la Ley define la discriminación de la manera siguiente:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción

¹⁰⁶ *Carpeta informativa, op. cit.* [en línea], p. 48.

que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, talla pequeña, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Este artículo constituye el núcleo de la Ley pues define el concepto de discriminación en torno al cual giran todas las disposiciones que contiene. En coincidencia con la opinión de Miguel Carbonell, es importante resaltar la expresión “igualdad real de oportunidades”, que reafirma el derecho sustantivo de la no discriminación, ampliando las obligaciones del Estado y de las y los particulares a otorgar las mismas oportunidades a las personas a menos que exista una causa legítima para no hacerlo.¹⁰⁷

En una escuela inclusiva de educación básica, las características personales de los alumnos y las alumnas que encuadran dentro de las enlistadas en la definición del artículo 4, no sólo deben ser toleradas, sino también deben ser el medio para el enriquecimiento del desarrollo formativo de una ciudadanía solidaria y responsable.

Actos no discriminatorios (artículo 5)

El artículo 5 legitima, en su fracción I, las acciones positivas o compensatorias que realice el gobierno, “que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades”. Tampoco se consideran discriminatorias, de acuerdo con la fracción IV, “los requisitos académicos, pedagógicos y de evaluación” en el ámbito educativo.

La palabra discriminación puede ser entendida como un acto

¹⁰⁷ Miguel Carbonell, *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007, p. 8. [Estudios, 4].

de injusticia o vejamen a una persona o bien como una valoración selectiva, que no necesariamente implica una connotación negativa, sino que se refiere a una simple diferenciación o distinción, de ahí que el artículo 4 de la Ley especifique que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que implique alguno de los criterios prohibidos o cualquier otro que “tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”, desconociendo la idéntica dignidad de todas las personas.

En este contexto es comprensible que en el ámbito educativo debe preponderar un criterio de méritos académicos y de evaluaciones, en los que, siguiendo a Francisco J. Laporta, es aplicable el “principio de retribución de merecimientos”; sin embargo, la exclusión con base en requisitos pedagógicos, podría ser interpretada de forma directamente contraria a la educación inclusiva.¹⁰⁸

Discriminación en el acceso a la educación (artículo 9)

El artículo 9, en su fracción I, establece que será una práctica discriminatoria impedir el acceso a la educación, ya sea pública o privada, así como a becas o incentivos para la permanencia en centros educativos. Esta fracción pretende proteger el derecho a la educación de todos y todas las personas pero no especifica el derecho al sistema de educación regular, lo que comprendería una visión inclusiva.

¹⁰⁸ Ver Miguel Carbonell y Eric Herrán Salvatti, *Estudio sobre la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, op. cit., p. 17; Miguel Carbonell et al., *Discriminación, igualdad y diferencia política*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007, p. 24. Aquí explica el “principio de retribución de merecimientos” de Laporta como aquel trato diferenciado hacia una persona, que no configura un acto de discriminación en razón del merecimiento que tiene respecto a otra.

La no discriminación con motivo del sexo de las personas (artículo 10)

En lo que compete a la no discriminación por sexo, el artículo 10, fracción I, determina que el Estado debe “incentivar” la educación mixta con la intención de que sea una medida positiva para la igualdad de oportunidades educativas para las mujeres. La educación mixta como tal no es el único medio por el cual se pueda alcanzar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación de hombres y mujeres. La educación básica diferenciada entre hombres y mujeres puede no constituir un acto de discriminación, siempre que no hubiera diferencia en la calidad educativa y las oportunidades. También este artículo exhorta a las autoridades a fomentar la permanencia de las mujeres en el sistema educativo.

Integración de las personas con discapacidad a la educación regular (artículo 13)

El artículo 13, fracción II, establece la obligación de las autoridades federales y órganos públicos de procurar la incorporación, permanencia y participación de las personas con discapacidad en las actividades educativas regulares. Lo ideal sería que, en lugar del término *incorporación*, se utilizara *inclusión* por las razones previamente esgrimidas. Por otra parte, debe dejar de ser una medida compensatoria, como lo establece esta Ley, para convertirse en parte esencial del sistema educativo nacional.

La fracción III ordena promover el otorgamiento de las ayudas técnicas necesarias para las personas con discapacidad en educación básica y media superior.

Medidas compensatorias para la educación de la población indígena (artículo 14)

El artículo 14, fracción I, determina que se deberán “establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural” para la igualdad de oportunidades de la población indí-

gena; también se promoverán becas para alfabetización, conclusión de los estudios y capacitación para el empleo.

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)

Definición de la etapa de la niñez (artículo 2)

El artículo 2 de esta Ley establece que son niños o niñas las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes, los que tienen entre 12 y 18 años incumplidos. La educación básica regular se imparte a niños y niñas de entre 4 y 16 años, por lo que son sujetos de las disposiciones de esta Ley.

Derecho de los niños y niñas a la no discriminación y al ejercicio igualitario de sus derechos (artículos 16 y 17)

El artículo 16 determina la obligación del Estado de proteger el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la no discriminación; mientras que el artículo 17 legitima las medidas que beneficien o protejan a niñas, niños y adolescentes que se encuentren en circunstancias particularmente difíciles, a fin de lograr el ejercicio igualitario de sus derechos.

Derecho a la educación de los niños y niñas con discapacidad (artículos 30 y 31)

El capítulo IX está destinado a niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Dentro de este capítulo, el artículo 30 define que esta población no podrá ser discriminada por ningún motivo. Por su parte, el artículo 31 establece que la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios fijarán normas tendientes a “fomentar centros educativos especiales y proyectos de educación

especial que permitan a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, integrarse en la medida de su capacidad a los sistemas educativos regulares”.

Esta disposición es claramente contraria a la educación inclusiva y consecuentemente a la concepción de educación especial que promueven las actuales tendencias pedagógicas y de derechos humanos. Es insoslayable la importancia de los “centros educativos especiales”, sin embargo, plantearlo como una obligación de los tres órdenes de gobierno sin definir la función de dichos centros, puede resultar contrario a una visión de inclusión educativa al promover de manera implícita la segregación de las personas que asistan a ellos.

Por otra parte, en la misma frase se le adjudica a la niña, niño o adolescente la responsabilidad de adaptarse “en la medida de su capacidad” al sistema regular, cuando lo que se tiene que adaptar es el sistema educativo al alumno o alumna. El artículo 31, inciso E, en contraste, establece que se debe “Adaptar el medio que rodea a niñas, niños y adolescentes con discapacidad a sus necesidades particulares”.

Atención personalizada a las necesidades educativas de niños, niñas y adolescentes (artículo 32)

El capítulo x “Derecho a la educación” dedica varios de sus párrafos relacionados con el principio de enseñanza personalizada a las circunstancias de cada alumno o alumna, que en un contexto de respeto y valoración de las diferencias, constituye la esencia de la educación inclusiva.

Derecho de las niñas, niños y adolescentes indígenas de disfrutar su cultura (artículo 37)

Finalmente, esta Ley instituye en el artículo 37 que los niños, niñas y adolescentes de grupos indígenas tienen derecho a disfrutar

libremente de sus costumbres, tradiciones, lengua, organización social y demás elementos característicos del grupo indígena al que pertenezcan.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003)

Derecho a la educación intercultural y bilingüe de los pueblos indígenas (artículos 11 y 13)

El artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas establece la obligación de las autoridades educativas federales y locales de garantizar el acceso a la educación de la población indígena promoviendo su lengua y su cultura.

El artículo 13 señala que deben ser parte de los planes y programas de estudio “las políticas y acciones tendientes a la protección, preservación, promoción y desarrollo de las diversas lenguas indígenas nacionales, contando con la participación de los pueblos y comunidades indígenas”, además de incluir el origen y evolución de las lenguas indígenas nacionales y su aportación a la cultura nacional. También determina que la educación deberá ser intercultural.

En ningún momento se menciona que la educación para los pueblos indígenas deba ser separada del resto de la población sino, por el contrario, se fomenta la interculturalidad y el bilingüismo.

Ley de Migración (2011)

Derecho a la educación de las personas migrantes (artículo 8)

En el caso de las personas migrantes, el artículo 8 de la Ley de Migración otorga expresamente el derecho a acceder a los servicios educativos públicos o privados, independientemente de su

situación migratoria, además de que ningún acto administrativo establecerá restricciones mayores a las establecidas para las y los mexicanos. De esta manera, se protege el derecho a la educación de todas las personas que se encuentren en el país.

Legislaciones locales de educación

En México, la materia educativa es de competencia concurrente entre los tres órdenes de gobierno; esto significa que tanto el gobierno federal como el local y el municipal se coordinan con el objetivo de lograr niveles de calidad y cobertura educativa que no podrían alcanzar de forma aislada.

La fracción VIII del artículo 3 de la Constitución establece la facultad del Congreso de la Unión de expedir las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios. Esta fracción es el fundamento de la Ley General de Educación; las leyes locales en materia educativa deben adecuarse a sus disposiciones en apego a los principios de cooperación del pacto federal.

En consideración de lo anterior, si se pretende conocer la realidad sobre el derecho a la educación inclusiva en México, es necesario analizar la legislación en materia educativa de las 32 entidades federativas del país.

En términos generales, la mayoría de las legislaciones locales se asemejan a lo dispuesto por la Ley General de Educación. Si bien hay algunas legislaciones que reflejan una mejor técnica legislativa o conceptos de protección más amplios que los de la Ley General de Educación, ninguna de las entidades federativas considera en su legislación el derecho a la educación inclusiva en los términos planteados en este tomo.

En relación con la concepción que sobre la educación especial presentan las legislaciones locales, destaca la Ley de Educación del Distrito Federal, que sin duda es la más avanzada, pues no sólo muestra una visión clara sobre la vocación inclusiva de la educación especial, sino que además plasma de manera exhaustiva sus implicaciones en cuanto a evaluación, presupuesto, planes

y programas, obligaciones de los padres y madres de familia y del personal docente.

También la Ley de Educación para el Estado de Aguascalientes presenta una visión más amplia y pertinente de la educación especial que la de la Ley General de Educación, al estar dirigida no sólo a las personas con discapacidad o con aptitudes sobresalientes de aprendizaje, sino que también está destinada a “personas que presenten determinada necesidad educativa especial temporal o permanente, resultante de alguna discapacidad sensorial, del lenguaje, de motricidad o intelectual, de capacidades y aptitudes sobresalientes, de situación de riesgo, o alguna otra causa que les impida acceder al currículo básico”. Esta Ley resalta además que los programas que se apliquen para complementar la educación de los niños y niñas que se encuentren en los supuestos que establece, serán “dentro del mismo sistema” y deberán alcanzar los “propósitos establecidos con carácter general para todos los alumnos, sin menoscabo de sus diferencias individuales” (artículo 68). Sólo resta añadir que esta Ley se conserva sin modificación.

También es importante destacar la Ley de Educación del Estado de Tabasco que, aunque mantiene el concepto de “integración”, a diferencia de la Ley General de Educación detalla más la función integradora de la educación especial al expresar que para cumplir con los fines de ésta las autoridades educativas llevarán a cabo ciertas actividades, entre las que sobresalen:

Artículo 85 [...]

- I. Promover una educación en favor de la integración de las personas con discapacidad, de amplia cobertura y calidad educativa, que no sea excluyente ni segregadora;
- II. Proporcionar una gama de opciones múltiples y graduales de integración acordes a su condición de discapacidad, que permitan el acceso incuestionable de los alumnos con discapacidades a la educación regular;

- v. Desarrollar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las condiciones de discapacidad para el logro de objetivos comunes en la educación básica;

Esta ley también se conserva sin modificación.

Un último ejemplo es la propuesta de la Ley de Educación del Estado de Chiapas, que enfatiza que la educación puede ser para personas “con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad”, ampliando así el espectro de la integración a los planteles de educación básica regular. Además, esta Ley insiste en la capacitación del personal docente y en la infraestructura adecuada para personas con necesidades educativas especiales a fin de lograr los objetivos comunes en la educación básica.

Artículo 61. La educación especial es una modalidad comprendida en la educación de tipo básico y tiene como finalidad brindar atención psicopedagógica a educandos con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad o con aptitudes sobresalientes.

Esta educación propiciará en el educando su integración a los planteles de educación básica regular. Para quienes no logren integrarse, se procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para una integración óptima en la sociedad y su autonomía en la vida productiva.

Esta educación comprende orientación a los padres o tutores, así como la capacitación a los docentes y personal de escuelas de educación básica regular, para lograr su participación activa y comprometida en el proceso de integración educativa.

Artículo 62. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, la autoridad educativa estatal en el ámbito de su respectiva competencia, llevará a cabo las actividades siguientes:

- I. Promover una educación a favor de la integración de las personas con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, de amplia cobertura y calidad educativa, que no sea excluyente ni segregadora.
- II. Proporcionar opciones múltiples y graduales de integración acordes a sus necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, que permitan el acceso a la educación regular.
- III. Desarrollar en el educando a través de procesos de educación permanente, la autoestima y las competencias para el trabajo productivo, que faciliten la integración social y enriquezcan con sus capacidades y experiencias la convivencia humana.
- IV. Capacitar y actualizar en materia de integración educativa a los docentes de la educación básica regular a través del sistema estatal para la formación y desarrollo profesional para docentes.
- V. Desarrollar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las necesidades educativas especiales, para el logro de objetivos comunes en la educación básica;

La ley se conserva sin modificación.

En lo que compete a la concepción que establecen las legislaciones locales acerca de la educación inclusiva y la utilización de un lenguaje apropiado, ninguna legislación estatal puede considerarse acorde con los tratados internacionales ni con las últimas corrientes pedagógicas en la materia; sin embargo, hay dos casos que destacan por señalar cierta idea de los alcances que la educación inclusiva debe tener.

El primer caso es el de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León que, en su fracción v del artículo 4, determina la diferencia entre las distintas modalidades educativas en torno a dos

parámetros: por un lado, la forma de acceder al proceso educativo y, por otro, las adecuaciones curriculares que se realizan para diversas características de la población. Así, el primer parámetro comprende a la educación escolar, no escolarizada y mixta; mientras el segundo, a la educación indígena, especial, para personas adultas y migrantes.

La trascendencia de esta fracción radica en el hecho de que se parte de un mismo sistema educativo que hará las modificaciones curriculares correspondientes para que se adecue a diferente población.

Esta idea es complementada en el caso de la educación especial que, en vez de segregar a la población, incluye los servicios especiales a los distintos niveles de educación básica. El artículo 50 establece:

Para cumplir con los fines de la educación especial, la autoridad educativa estatal deberá ampliar gradualmente este servicio a todos los niveles de educación básica, asignando a cada escuela donde exista la necesidad, un equipo interdisciplinario conformado entre otros por maestros y maestras especialistas, psicólogos y psicólogas, así como trabajadores y trabajadoras sociales que apoyen el proceso de integración escolar de los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales.

La ley permanece sin cambios.

El segundo caso es el de la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo, que aun cuando utiliza términos como “capacidades diferentes” para referirse a las personas con discapacidad, el cual ha sido superado por su falta de precisión, establece la inclusión como sustento del sistema educativo en cuanto a equidad en la educación.

Artículo 6. La educación en el Estado de Quintana Roo buscará responder a los requerimientos de su entorno

social y para tal fin considerará al ser humano como el actor central del proceso educativo. Se sustentará en los principios de libertad, justicia, independencia, democracia, equidad, calidad, inclusión, pluriculturalidad, conciencia ambiental, creatividad e innovación.

Desafortunadamente, la Ley en su conjunto no refleja la relevancia de la inclusión, no obstante enfatiza el enfoque de integración e inclusión de la educación especial:

Artículo 32. La educación especial tiene como finalidad brindar atención psicopedagógica adecuada a personas con capacidades diferentes o sobresalientes, para lo cual articula acciones de orientación y capacitación educativa a sus familiares y a la sociedad, en el proceso de su educación se aplican los avances de la ciencia y la tecnología. Pone énfasis al enfoque de la integración educativa y la inclusión social para su incorporación a los planteles de educación regular.

La ley permanece sin cambios.

Finalmente, conviene señalar algunas disposiciones que configuran transgresiones a los principios de no discriminación en la educación.

La Ley de Educación del Estado de Baja California establece en la fracción VII del artículo 5 que el Ejecutivo Estatal deberá prestar servicios educativos de nivel básico a todos los habitantes del Estado bajo el criterio de la mayor calidad y equidad, para lo cual “atenderá de manera especial, las escuelas en las que se imparta educación especial, o aquellas que acepten para su integración a alumnos con discapacidad”; en otras palabras, avala que existan escuelas que puedan rechazar alumnos o alumnas por el hecho de tener alguna discapacidad. Esto configura una violación al derecho a la educación inclusiva desde una óptica de la inclusión como parte rectora del sistema educativo. La ley permanece sin cambios.

Otra disposición contraria a la educación inclusiva la establece la Ley de Educación del Estado de Jalisco que, en el segundo párrafo del artículo 127, obliga a los padres o tutores de niños o niñas con necesidades educativas especiales a inscribirlos en escuelas de educación especial, sin plantear la alternativa de la educación regular inclusiva:

Artículo 127. Los padres o tutores de los mayores de 18 años que no hayan cursado la educación primaria y secundaria, tienen la obligación de hacer que dichos menores regularicen su educación conforme al cumplimiento de la obligación de cursarla en los centros establecidos para tal efecto.

Los padres o tutores de los menores de 18 años con necesidades de educación especial, están obligados a inscribirlos en planteles que presten servicios de este tipo.

Lo anterior es contradictorio al ser esta misma Ley la única que establece el derecho de los padres a educar a sus hijos.

Artículo 3. La educación es un proyecto fundamental del ser humano que tiene como propósito su desarrollo integral. La educación preescolar, primaria, secundaria y media superior tienen carácter obligatorio y gratuito, en los términos de la presente ley y las demás disposiciones aplicables. Atendiendo al derecho que tienen de educar a sus hijos o pupilos, los padres o tutores están obligados a hacer que cursen la educación correspondiente a estos niveles.

La ley permanece sin cambios.

Diagnóstico y comparación

Con el propósito de comprender el grado de protección del derecho a la educación inclusiva en la legislación mexicana vigente a nivel federal, a continuación se comparan los elementos centrales del modelo normativo óptimo con la situación normativa vigente y se exponen algunas reflexiones que pueden resultar de utilidad para las y los legisladores.

Concepto amplio de educación inclusiva adecuado a los parámetros internacionales de protección

La definición de educación inclusiva que incluye nuestra legislación en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (artículo 2, fracción XII) carece prácticamente de todos los elementos esenciales de la educación inclusiva.¹⁰⁹ En primer lugar, existe confusión entre los términos “inclusión” e “integración”; es contradictorio que la educación inclusiva sea definida como “la educación que propicia la integración”.

En segundo lugar, está dirigida solamente a las personas con discapacidad, por lo que se podría inferir, al interpretar ambas definiciones en su conjunto, que se trata de una especie de modalidad de la educación especial. Finalmente, al mencionar solamente la “aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos” como elementos para la inclusión (en este caso integración), se dejan de señalar otros elementos como la adecuación de currículos, evaluación flexible, ajustes razonables de infraestructura física, capacitación adecuada del personal educativo, entre otros.

Un concepto amplio de educación inclusiva debe abarcar a toda la población que se beneficia del sistema educativo, no sólo a las personas con necesidades educativas especiales, pues todos los alumnos y alumnas tienen el derecho de aprender en y de la diversidad. Además, debe reflejar el conjunto de cambios inte-

¹⁰⁹ Ver apartado “Definición de educación inclusiva”.

grales al sistema educativo que, aplicados holísticamente, logren eliminar las barreras que limitan la calidad educativa.

Como fue señalado en el apartado relativo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el concepto que se utiliza para la realización de dichas modificaciones es el de *ajustes razonables*. Conforme a este concepto, cabe resaltar que las modificaciones y adaptaciones no deben ser desproporcionadas o indebidas, es decir, irrazonables.

Otra característica que se desprende del concepto de ajustes razonables es la progresividad de las modificaciones y adaptaciones que las escuelas deben realizar. No es razonable (y en algunos casos tampoco es deseable) exigir modificaciones radicales en un lapso corto. Análogamente, el principio de progresividad (artículo 4.2 de la Convención) puede interpretarse a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2.1), en conjunto con la *Observación General No. 3*, que se refiere a la obligación de los Estados de “adoptar medidas” para que de manera progresiva se logre el pleno ejercicio del derecho en cuestión.¹¹⁰ En referencia al Pacto, menciona que dichas medidas deben adoptarse en un tiempo razonablemente corto a partir de su ratificación por parte del Estado. También señala que deben ser deliberadas, concretas y claramente dirigidas a cumplir con las obligaciones asumidas.

La autoridad educativa debe ser la encargada de exigir a las instituciones educativas e instancias gubernamentales correspondientes la realización de las modificaciones y adaptaciones debidas y proporcionadas respecto a las circunstancias de cada escuela considerando su entorno, las características del alumnado y la capacidad de disposición de recursos económicos, entre otros factores.

¹¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes* [artículo 2, párrafo 1]. 14 de diciembre de 1990. Quinta sesión, párrafo 2.

Acceso y permanencia en la escuela regular sin restricciones, a menos que exista una causa justificada y previamente determinada

El derecho a acceder a la escuela regular sin discriminación es el primer paso para garantizar el derecho a la educación inclusiva. Nuestra legislación protege el derecho al acceso a la educación y en algunas disposiciones señala la importancia de incentivar la permanencia de las y los educandos. Sin embargo, dichas disposiciones no cuentan con una visión inclusiva, pues no especifican el derecho a acceder y permanecer en el sistema educativo regular, general u ordinario, lo que conlleva el derecho a no ser segregado o segregada y a compartir el aula de clases con niñas y niños independientemente de sus características.¹¹¹

En cuanto a las razones que pueden dar lugar a la restricción o privación del derecho al acceso o permanencia en la educación regular, las normas reglamentarias de competencia local y federal deberán plantear alternativas para que todo niño o niña que habite en el territorio pueda recibir educación en igualdad de condiciones. La edad del interesado o interesada puede ser un impedimento para ingresar a un nivel determinado de estudios pero no debe coartar el derecho a la educación.¹¹²

¹¹¹ Ley General de Educación (artículos 2; 7, fracción IV; 32, y 33), Ley de Migración (artículo 8), Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 9), Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (artículo 11). En algunos casos, la legislación se refiere a grupos específicos como las mujeres o las personas con discapacidad, tal es el caso de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos 10, fracción I; 13, fracción II).

¹¹² El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) se encarga de atender a personas mayores de 15 años que por alguna situación no tuvieron la oportunidad de aprender a leer o escribir y prepara a quienes no han concluido su primaria o secundaria para terminarla con la ayuda de la creación de su programa educativo. <<http://www.inea.gob.mx/index.php/portal-inea/huestrabc.html>>. [Consulta: 4 de agosto, 2012.]

Currículo flexible, diversificado para la atención de las necesidades de cada alumno o alumna

El contenido educativo y la estructura para la enseñanza son determinados por el currículo de estudio, que en México se conoce como los planes y programas de estudio. La Ley General de Educación indica en su artículo 47 que los programas de estudio deberán establecer los objetivos del aprendizaje de cada asignatura, además de los criterios y procedimientos de evaluación.

Del conjunto de características que establece la fracción III del artículo 3 constitucional, aunado a los principios del proceso educativo establecidos en el artículo 49 de la Ley General de Educación, se puede concluir que los planes y programas de estudio deben ser flexibles para atender a toda la población, independientemente de sus diferencias.

La planificación del currículo no debe estar enfocado en el “alumnado promedio”, y a partir de ello ser individualizado de acuerdo con las necesidades especiales de determinados estudiantes; por el contrario, debe concebirse con un *diseño universal*, que de origen tenga una propuesta diversificada para las necesidades de todos los alumnos y alumnas.¹¹³

El artículo 14, en su fracción II, también otorga la facultad concurrente a las autoridades educativas federales y locales de determinar y formular planes de estudio distintos, de los cuales la autoridad educativa federal tiene facultades exclusivas. La Ley no especifica qué tipo de planes y programas de estudio podrán realizar de manera concurrente, pero es una disposición que fortalece la posibilidad de que las autoridades locales puedan particularizar la educación que se imparte en su entidad federativa.

¹¹³ UNESCO, Conferencia Internacional de Educación, “La educación inclusiva: el camino hacia el futuro”, *op. cit.*, p. 8. Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define diseño universal como “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El ‘diseño universal’ no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten”.

En cuanto a los planes y programas de estudio para la población indígena, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en su artículo 13, fracción I, establece la obligación de los tres órdenes de gobierno de incluir en los planes y programas de estudio las políticas y acciones para la protección, preservación, promoción y desarrollo de las diversas lenguas indígenas nacionales; mientras que en la fracción IV dispone incluir exclusivamente el origen y evolución de las lenguas indígenas nacionales y sus aportaciones a la cultura nacional en los programas de estudio de la educación básica y normal.

Educación intercultural y bilingüe

La educación intercultural y bilingüe generalmente está relacionada con las personas de las comunidades indígenas. Nuestro sistema jurídico considera varias disposiciones que garantizan la educación bilingüe e intercultural.¹¹⁴

El artículo 38 de la Ley General de Educación tiene un enfoque inclusivo cuando menciona que la educación básica en sus tres niveles se adaptará para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.

Dicha Ley también promueve la capacitación de personal docente bilingüe para certificar el dominio de la lengua indígena que corresponda y el español (artículo 21, párrafo 2), y la fracción XIII del artículo 33 establece la obligación de la autoridad educativa en cuanto a que “proporcionarán materiales educativos en las lenguas indígenas que correspondan en las escuelas en donde asista mayoritariamente población indígena”.

Si las normas relativas a la educación intercultural y bilingüe se ejecutan adecuadamente, se lograría no sólo la conservación de

¹¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 2.B, II.), Ley General de Educación (artículo 7, IV.), Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 14, I), Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (artículos 11 y 13).

las lenguas y tradiciones indígenas, sino también una verdadera empatía entre la población en general y las poblaciones indígenas, lo que repercutiría en el fortalecimiento de la identidad nacional.

No se debe olvidar que este elemento de inclusión también se aplica para las personas extranjeras y migrantes en retorno que habitan en nuestro país, quienes deben gozar del derecho no sólo al acceso a la educación, sino también a una educación de calidad en igualdad de condiciones.

Acciones positivas y medidas compensatorias

Tanto las acciones positivas como las medidas compensatorias tienen como objetivo que todas las personas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad real; varios autores identifican las acciones positivas con grupos de la población que comparten una característica que los somete a enfrentar barreras que dificultan o impiden el ejercicio de sus derechos, mientras que las medidas compensatorias se dirigen a personas en lo individual.¹¹⁵

El capítulo III de la Ley General de Educación incluye un conjunto de acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades educativas en los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja, tales como atender de manera prioritaria y con elementos de mejor calidad a las escuelas en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas; realizar programas de apoyo a maestras y maestros que presten sus servicios en localidades aisladas y zonas urbanas marginadas, o la entrega de becas y apoyos económicos preferentemente a estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación.

¹¹⁵ Miguel Carbonell et al., *Discriminación, igualdad y diferencia política*, *op. cit.*, p. 10.

La Constitución (artículo 2, apartado B, fracción II) establece varias medidas compensatorias como becas y programas educativos que promuevan el conocimiento y respeto de las diversas culturas existentes en la nación.

El capítulo III de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prevé un listado enunciativo, no limitativo de medidas positivas y compensatorias que las autoridades federales y los organismos públicos deben promover. Dichas medidas se ordenan dependiendo del grupo de la población al que están dirigidas. En el ámbito de la educación, se establecen las medidas siguientes:

- › Mujeres:
 - » Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares.
- › Niñas y niños:
 - » Promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad.
 - » Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios.
 - » Alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas.
- › Personas con discapacidad:
 - » Procurar su incorporación, permanencia y participación en las actividades educativas regulares en todos los niveles.
 - » Promover el otorgamiento, en los niveles de educación obligatoria, de las ayudas técnicas necesarias para cada discapacidad.
 - » Crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral.
 - » Promover que todos los espacios e inmuebles públicos o que presten servicios al público, tengan las adecuaciones físicas y de señalización para su acceso, libre desplazamiento y uso.

- › Población indígena:
 - » Establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural.
 - » Crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo.

El artículo 3 de esta Ley señala la obligación de la Cámara de Diputados de incluir en cada presupuesto de egresos de la Federación recursos para las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades.

Por su parte, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece en el párrafo cuarto del artículo 4 que la Administración Pública impulsará el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, por medio de medidas contra la discriminación y acciones positivas que ayuden a la integración social de estas personas. Añade que se les dará prioridad a las personas con discapacidad que enfrentan mayor grado de discriminación como las mujeres, las personas con discapacidades severas y las que viven en el área rural o que no pueden representarse a sí mismas.

En este sentido, el artículo 12 de esta Ley establece catorce acciones que la SEP debe promover a favor de la igualdad educativa de las personas con discapacidad, entre ellas destacan:

- › Diseño, ejecución y evaluación del programa de educación especial y educación inclusiva para personas con discapacidad.
- › Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del sistema educativo nacional.
- › Capacitación al personal docente y personal asignado que intervenga directamente en la inclusión de las personas con discapacidad.
- › Proporcionar material educativo y ayudas técnicas para el mejor desarrollo de las personas con discapacidad.

- › Establecer un sistema de becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad.
- › Impulsar toda forma de comunicación escrita que facilite al sordo hablante, al sordo señante o semilingüe, el desarrollo y uso de la lengua en forma escrita.

En lo que se refiere a medidas compensatorias a favor de las personas indígenas, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, a lo largo del capítulo III, establece un conjunto de acciones en beneficio de estos grupos minoritarios.

Históricamente, las mujeres se han encontrado con barreras en el ámbito educativo que les impiden ejercer su derecho en igualdad de condiciones, es por ello que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia determina en su artículo 45, fracción IV, la obligación de la SEP de garantizar el derecho de las niñas y mujeres a la educación, incluyendo el otorgamiento de becas y otras subvenciones.¹¹⁶

Como se observa, nuestro sistema jurídico considera un sinnúmero de acciones a favor de la población que enfrenta condiciones de desigualdad ante el ejercicio del derecho a la educación. Es importante que el enfoque inclusivo se vea reflejado en estas acciones, de lo contrario, incluso podrían resultar contraproducentes al enfatizar las diferencias y, de alguna manera, “etiquetar” a las personas que se benefician de dichas medidas.

Sanciones en caso de violación del derecho a la no discriminación en la educación

De las varias leyes de competencia federal presentadas en este estudio, solamente la Ley General de Educación establece causales específicas para sancionar a aquellas personas físicas o morales que transgreden disposiciones destinadas a garantizar el

¹¹⁶ La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia no se analiza en este tomo debido a que su relación con la educación inclusiva no es lo suficientemente relevante para este estudio.

derecho a la educación. En su artículo 75 estipula un listado de supuestos que se consideran infracciones. Para el caso de estudio, cabe destacar la fracción XVI, referente a negar los servicios educativos o expulsar a los alumnos o alumnas que presenten problemas de aprendizaje, así como condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos.

También se sancionará a todo aquel que presione a los padres, madres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para la atención de problemas de aprendizaje de las y los educandos. Ésta es una disposición adecuada, sin embargo, no se menciona una sanción en caso de discriminación por motivos de origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio del derecho a la educación.

Por su parte, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece una cláusula sancionadora demasiado general, dirigida exclusivamente a la administración pública federal, al señalar en su artículo 60 que el incumplimiento de cualquiera de los preceptos establecidos en la Ley será sancionado conforme lo que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables.

Contratación de docentes y personal capacitado con discapacidad

La contratación de docentes y personal capacitado con discapacidad no se plantea como una medida compensatoria para las y los profesionales de la educación con discapacidad, puesto que deben competir en igualdad de condiciones para lograr una plaza; en cambio, este elemento está enfocado a lograr el pleno desarrollo de las niñas y niños con discapacidad a partir de observar y convivir con maestros, maestras y personal escolar con disca-

pacidad que se encuentran plenamente integrados a la sociedad, lo que puede significar un fuerte incentivo y un modelo a seguir.

Este elemento a favor de la educación inclusiva de las personas con discapacidad no se encuentra en la legislación mexicana.

Educación especial inclusiva dirigida a personas con necesidades educativas especiales

La Ley General de Educación (artículo 41) y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (artículo 2, fracción XI) definen la educación especial.

Como se ha enfatizado en este estudio, el desarrollo de la educación inclusiva como medio propicio para garantizar una educación de calidad sin discriminación ha modificado el concepto de educación especial, imprimiéndole dos características esenciales:

- › Un enfoque tendiente a la educación inclusiva, evitando al máximo la segregación y aplicando medidas educativas especiales como parte de la educación regular.
- › La apertura a la atención de todos los niños y niñas que encuentren barreras para el aprendizaje, independientemente de que sean o no considerados con discapacidad o con aptitudes sobresalientes.

Es posible concluir que la educación especial es el instrumento de la educación regular con enfoque inclusivo que interviene para apoyar a los alumnos y alumnas que, a causa de barreras para el aprendizaje, se encuentran en condiciones desiguales al resto del estudiantado.

El segundo párrafo del artículo 41 menciona que “tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular”. En primer lugar, habría que preguntarse por qué solamente se promueve la integración a la educación regular de las y los menores de edad, marginando a las personas con discapacidad que

se encuentran en educación media superior, superior o quienes reciben formación por medio de la modalidad de educación para personas adultas.

Por otra parte, da la impresión de que, en un principio, todos los menores de edad con discapacidad se deben encontrar separados del sistema regular, para que por medio de la educación especial inicien un proceso de integración a los planteles regulares y que, a partir de su inclusión, se desarrollen a la par que el resto de los alumnos y alumnas. De alguna manera, esta idea justifica la segregación de las personas con discapacidad, pues no se concreta la realización de ajustes razonables para el seguimiento y apoyo permanente que se les debe dar aun dentro de los planteles de educación básica regular desde el inicio. Por último, se puede apreciar que la educación especial al tratarse de la inclusión, traslada toda la responsabilidad de lograr formar parte del sistema educativo regular al alumno o alumna con discapacidad y no al sistema educativo.

En cuanto a la clasificación de la educación especial como una modalidad educativa (artículo 39 de la Ley General de Educación), es preciso advertir que ésta no debe ser equiparable a la educación inicial ni a la educación para adultos, sino más bien ser una alternativa excepcional para aquellas personas que no se han podido integrar al sistema educativo regular y que, en la medida de lo posible, tenderá a su integración, con la salvedad de que, como se ha argumentado en este estudio, el concepto de “integración” sea superado por el de “inclusión”.

Infraestructura física de las escuelas apropiada para facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad

La Ley General de Educación en su artículo 23 dispone que las escuelas que se establezcan cuenten con las instalaciones y demás elementos necesarios para realizar su función en los términos que señalen las disposiciones aplicables. El Instituto Nacional

de Infraestructura Física Educativa es la institución encargada de la construcción y mantenimiento de la infraestructura física para la educación. La Ley General de la Infraestructura Física Educativa establece en los artículos 6 y 11 que el cumplimiento de las disposiciones estipuladas, así como la planeación de los programas y proyectos para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa, estará apegado a lo dispuesto en la Ley General de Educación y la Ley Federal de las Personas con Discapacidad (abrogada), entre otras.¹¹⁷

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (artículo 2, fracción I) define accesibilidad como

Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

En su artículo 16, esta Ley establece el derecho a la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, determinando la obligación de las autoridades federales de emitir normas, lineamientos y reglamentos que garanticen la accesibilidad obligatoria en instalaciones públicas o privadas, que les permita el libre desplazamiento en condiciones dignas y seguras.

De acuerdo con el artículo 6, fracción v, de esta misma Ley, el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de conceder estímulos fiscales a las personas físicas o morales que adecuen sus instalaciones en términos de accesibilidad.

¹¹⁷ Los artículos 6 y 11 de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa [2008] no han sido actualizados en lo que respecta a la sustitución de la Ley Federal de Personas con Discapacidad (abrogada), por la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

En lo relativo a las instalaciones educativas, el artículo 12, fracción II, de la Ley indica la obligación que tiene la SEP para impulsar las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, mientras que el artículo 17 señala los lineamientos para asegurar la accesibilidad en la infraestructura básica, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, mismos que se pueden resumir en que deben tener un diseño universal, adaptable a todas las personas y en particular a las personas con discapacidad, y en el caso de las instalaciones públicas, su adecuación debe ser progresiva.

Es importante resaltar la importancia de la última fracción del artículo 17, pues el principio de progresividad es crucial para comprender de manera realista los ajustes necesarios que se deben hacer a la infraestructura educativa.

Aprendizaje de modos, medios y formatos de comunicación alternativos como braille y lengua de señas, entre otros

Dentro de los ajustes que las escuelas de educación regular deben implementar, uno de los más importantes consiste en garantizar los medios apropiados para que todos los alumnos y alumnas puedan tener acceso a la información y a la comunicación apropiada para el aprendizaje.

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad contiene una amplia cobertura de disposiciones para propiciar la igualdad educativa de las personas ciegas, sordas, sordomudas y con otras necesidades especiales para la comunicación.

El artículo 12 indica las medidas que la SEP debe llevar a cabo para garantizar la educación de las personas que requieran de dichos elementos de comunicación alternativos. Entre otras disposiciones, menciona:

- › Proporcionar a los alumnos y alumnas con discapacidad materiales y ayudas técnicas que refuercen su desempeño académico como libros en braille, intérpretes de lengua de señas mexicana y equipos computarizados para personas ciegas, entre otros.
- › Incluir la enseñanza del sistema de escritura braille y la lengua de señas mexicana, así como el fomento a la producción y distribución de libros de texto gratuitos en braille, macrotipos y textos audibles.

Cabe resaltar que México ha reconocido oficialmente como lengua nacional la lengua de señas mexicana.¹¹⁸

Educación para la diversidad

Comúnmente, el término diversidad se asocia a diversidad cultural, no obstante para fines de este estudio debe entenderse como las diferencias o variaciones de todo tipo que existen entre las personas.

La educación para la diversidad se encuentra establecida a nivel constitucional en el artículo 3, fracción II, inciso c, que dispone que la educación “contribuirá a la mejor convivencia humana a fin de fortalecer el aprecio y el respeto por la diversidad cultural”. La Ley General de Educación no utiliza el concepto *diversidad* y solamente se refiere a la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país.

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en los artículos 11 y 13, fracción v, refiere que la educación deberá fomentar el respeto solamente a la diversidad lingüística de las diversas comunidades indígenas del país.

¹¹⁸ Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (artículo 14).

Participación de la comunidad educativa en las decisiones sobre los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales

Por comunidad educativa debe entenderse la multiplicidad de agentes que intervienen en la educación del niño o la niña, dentro y fuera del entorno escolar. Los agentes de mayor influencia en la educación básica son los padres y madres de familia o tutores y tutoras, y los profesores o profesoras, aunque la comunidad educativa también comprende a toda persona o institución no gubernamental que esté interesada en el desarrollo de la educación en una escuela o comunidad en particular.

El artículo 68 de la Ley General de Educación establece la obligación de las autoridades educativas de promover la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación y ampliar la cobertura de los servicios educativos, y en el siguiente artículo continúa atribuyendo la responsabilidad de vincular a la escuela pública y sus autoridades con la comunidad.

La participación de la comunidad, de acuerdo con la Ley, es representada por el Consejo de Participación Social de cada escuela, que está conformado por padres y madres de familia y representantes de sus asociaciones, el personal docente y representantes de su organización sindical, personal directivo de la escuela, ex alumnos y ex alumnas e integrantes de la comunidad con interés en el desarrollo de la escuela.

En relación con la participación de la comunidad en el derecho a la educación inclusiva, el artículo 69, inciso L, señala que el Consejo tiene la facultad de opinar “en asuntos pedagógicos y en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos de las y los educandos”.

La Ley también señala la creación de un Consejo Municipal de Participación Social para cada municipio o delegación política en el caso del Distrito Federal, el cual tendrá la función prioritaria de realizar gestiones ante el ayuntamiento y la autoridad educativa local para el mejoramiento de la escuela. Estos Con-

sejos están integrados por las autoridades municipales, padres y madres de familia y personas representantes de sus asociaciones, maestras y maestros distinguidos y personal directivo de escuelas, representantes de la organización sindical de las y los docentes, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación y demás personas interesadas en el mejoramiento de la educación.

Derecho intrínseco de los padres y madres de familia, o de quien ejerza la patria potestad, a decidir sobre la forma de educación que mejor se adapte a las necesidades, circunstancias y aspiraciones de sus hijos e hijas

El derecho de los padres y madres de familia o de quien ejerza la patria potestad de participar prioritariamente en toda decisión relativa a la educación de sus hijos e hijas no se encuentra reconocido en nuestro texto constitucional, atribuyendo la educación de los niños y niñas enteramente al Estado. En apego al texto constitucional se deduce que la responsabilidad de los padres y madres de familia se limita a “hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley” (artículo 31, fracción I).

La Ley General de Educación enumera en el artículo 65 los derechos y obligaciones de los padres y madres de familia o de quienes ejerzan la patria potestad. Es notable la falta de atención que se presta al derecho de los padres y madres o de los tutores y tutoras legales a decidir sobre el tipo de educación que quieren que reciban sus hijas o hijos, y por ende su participación en la toma de decisiones relativas a las necesidades educativas especiales que puedan requerir.

El artículo 67 señala las facultades de las asociaciones de padres y madres que podrán colaborar para una mejor integración

de la comunidad escolar y al mejoramiento de los planteles, entre otras acciones.

En lo concerniente a la integración a los planteles de educación básica regular de los menores de edad con discapacidad por medio de la educación especial, según lo estipula el artículo 41, los padres y madres de familia o tutores y tutoras recibirán, como parte de la modalidad de educación especial, orientación al respecto. Recibir solamente “orientación” sobre la integración de los niños y niñas a los planteles de educación escolar no es suficiente para que los padres y madres de familia y tutores y tutoras puedan colaborar activamente en dicho proceso. El *Informe Warnock* insiste en la importancia de un profundo involucramiento de los padres y madres de familia en la educación de niños y niñas con necesidades educativas especiales.¹¹⁹

Formación de docentes y personal educativo en el desarrollo de capacidades para personalizar los procedimientos pedagógicos y responder a las necesidades particulares de los alumnos y alumnas con un enfoque inclusivo

El personal docente y el personal educativo son la pieza clave para lograr una educación inclusiva. Un sistema inclusivo debe atender no sólo los derechos de las niñas y niños, sino también los derechos de los profesores, profesoras y personal docente, como es recibir una formación adecuada para la educación inclusiva, consiguiendo interiorizar los principios técnicos y éticos que determinarán sus acciones frente a las diversas y complejas situaciones que presenta la educación inclusiva en razón de su naturaleza dilemática.¹²⁰

¹¹⁹ Warnock Report, *op. cit.*, párrafo 9.1. [traducción del autor].

¹²⁰ Mauricio López, Gerardo Echeita y Elena Martín, “Dilemas en los procesos de inclusión. Explorando instrumentos para una comprensión de las concepciones educativas del profesorado”, en *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa* [en línea]. 2010, vol. 4, núm. 2, pp. 155-176. <<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art8.pdf>>. [Consulta: 5 de septiembre, 2012]. Ver también UNESCO, Conferencia Internacional de Educación. “La educación inclusiva: el camino hacia el futuro”, *op. cit.*, p.8.

Al igual que en la educación básica, la elaboración de los planes y programas de estudio de la educación normal es facultad exclusiva de la autoridad educativa federal, de conformidad con los artículos 7 y 8 de la Ley General de Educación.¹²¹

El artículo 20 se refiere al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestras y maestros, el cual dependerá de las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia y entre otras finalidades, se encarga de la formación de personal docente en educación básica, incluyendo la educación indígena y la educación especial.

Sobre la capacitación de los maestros y maestras en educación especial, al igual que a los padres y madres de familia, el artículo 41 señala que se les orientará para la integración de los niños y niñas con necesidades especiales de educación. Como se menciona en el apartado anterior acerca de la orientación a los padres y madres de familia, es pertinente un profundo involucramiento de los maestros y maestras para lograr el desarrollo adecuado de los niños y niñas con necesidades educativas especiales.

También en lo referente a la educación especial, el artículo 12, fracción II, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, establece que la SEP impulsará la inclusión de las personas con discapacidad mediante personal docente capacitado. Esta disposición es fortalecida por la fracción IV que estipula la incorporación de docentes y personal asignado que intervengan directamente en la integración educativa de personas con discapacidad al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestras y maestros de educación básica.

En relación con la educación de comunidades indígenas, el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas determina (fracción VI) la obligación del Estado de garantizar que los profesores y profesoras que atiendan la educación básica bilingüe en comunidades indígenas hablen

¹²¹ Ver apartado "Fines de la educación [artículo 7]".

y escriban la lengua del lugar y conozcan la cultura del pueblo indígena de que se trate.

Es importante que todas las personas que participen en la labor educativa o que trabajen en el contexto de la escuela sean conscientes de las implicaciones de la educación inclusiva y actúen en todo momento con una actitud solidaria, abierta y apropiada para evitar toda clase de discriminación.

Evaluación formativa, personalizada y flexible

El artículo 50 de la Ley General de Educación establece que la evaluación de los educandos comprenderá la medición en lo individual de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, del logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio. En este artículo se pueden vislumbrar ciertos rasgos de lo que debe ser la evaluación, pero no llega a definir con claridad conceptos fundamentales. Por ejemplo, al mencionar que la evaluación será individual, debería tender a la personalización de la evaluación. Otro ejemplo es que, de acuerdo con la Ley, solamente en caso de que hubiera observaciones para el mejor aprovechamiento del alumno o alumna, se le debe informar al respecto; de esta manera se deja a la consideración del maestro o maestra la función formativa de la evaluación, basada en una constante retroalimentación.

En términos generales, la evaluación formativa se puede entender como el proceso por el que se obtiene, sintetiza e interpreta información acerca del aprendizaje y desarrollo de los alumnos y alumnas para facilitar la toma de decisiones orientadas a ofrecer una retroalimentación al educando y realizar las modificaciones pertinentes para mejorar su aprendizaje.¹²²

¹²² F. Javier Murillo y Cynthia Duk, "Editorial. Una evaluación inclusiva para una educación inclusiva", en *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva* [en línea]. 2012, vol. 6, núm. 1., 2012. <<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol6-num1/editorial.html>>. [Consulta: 5 de septiembre, 2012]. Ver también <<http://evaluacionpreescolar.galeon.com/pagina3.html>>. [Consulta: 5 de septiembre, 2012.]

La evaluación en un sistema de educación inclusivo se enfoca en las particularidades de cada uno de los alumnos y alumnas, evitando la homogenización. En este sentido, Javier Murillo y Cynthia Duk mencionan que

cualquier práctica de carácter inclusivo, cualquier esfuerzo por potenciar el aprendizaje y la participación de todos y cada uno de los estudiantes, que no vaya acompañado por un sistema de evaluación que respete y valore las diferencias individuales sólo conseguirá profundizar la brecha de la desigualdad.¹²³

Con esto en consideración, los procesos de evaluación deben contar con los principios de participación y aprendizaje para todas y todos, propios de la inclusión. La evaluación en un sistema inclusivo no puede tener como propósito comparar a los alumnos y alumnas con base en una calificación, sino más bien identificar y diagnosticar el tipo de ayudas y medidas necesarias para garantizar su proceso educativo.¹²⁴

Propuesta legislativa

A manera de conclusión de este estudio y con el propósito de que sea considerado para lograr una legislación de vanguardia que garantice el derecho a la educación inclusiva de todas las personas, se proponen las siguientes líneas de modificaciones para una reforma integral de la legislación en materia de educación inclusiva.

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ Cynthia Duk y Rosa Blanco, Documento de Estudio. Curso de Formación Estrategias de Diversificación de la Enseñanza. Santiago de Chile, Ministerio de Educación de Chile, 2012.

Propuestas de modificaciones legislativas

- Se propone modificar la Ley General de Educación conforme al modelo normativo óptimo, principalmente en los aspectos siguientes:
 - › Establecer una definición de educación inclusiva amplia y acorde con los tratados internacionales en la materia, convirtiendo a la educación inclusiva en uno de los ejes centrales que definirá al sistema educativo nacional.
 - › Armonizar los términos y conceptos con los que se utilizan en el modelo normativo óptimo, principalmente la sustitución del término “integración” por “inclusión” e “individuo” por “persona”.
 - › Incluir la provisión de materiales educativos apropiados para atender las necesidades de toda la población, en particular para aquellas niñas y niños con discapacidad o con necesidades educativas especiales.
 - › Incluir la obligación de garantizar la accesibilidad física a la información y comunicaciones para las personas con discapacidad en las escuelas, lo que implica incluir diseños universales y realizar los ajustes razonables pertinentes.
 - › Enfatizar el enfoque inclusivo de la educación especial y su intervención dentro de los planteles escolares de educación regular, salvo casos excepcionales.
 - › Ampliar el espectro de población que puede recibir atención especial por tener necesidades educativas especiales, no necesariamente consideradas como discapacidades o aptitudes sobresalientes.
 - › Incluir la obligación de llevar a cabo la capacitación necesaria que debe tener todo el personal docente y educativo para tratar necesidades educativas especiales, así como los padres y madres de familia o tutores y tutoras.
 - › Establecer el derecho intrínseco de las personas a cargo de niñas y niños (padres y madres o tutores y tutoras) a

- participar en toda decisión relacionada con la educación de sus hijos o hijas.
- › Incluir que la evaluación de los alumnos y alumnas sea formativa, personalizada y flexible para personas con necesidades educativas especiales, poniendo particular atención en las comunidades indígenas de nuestro país.
 - › Establecer los mismos parámetros que garanticen la educación inclusiva en la educación pública, para la educación que impartan las y los particulares.
 - › Fortalecer las facultades de las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto sea la educación inclusiva.
 - › Facultar al Consejo Municipal de Participación Social en la Educación a fin de gestionar recursos para el fomento de acciones a favor de la educación inclusiva.
 - › Facultar a los Consejos de Participación Social a fin de que apoyen la inclusión de personas que encuentran barreras para el aprendizaje.
 - › Incluir el diseño universal de planes y programas de estudio para que sean flexibles a la pluralidad de la población, en particular a las personas con necesidades educativas especiales.
 - › Incluir sanciones para aquellas instituciones educativas que no realicen los ajustes razonables pertinentes o que prohíban el acceso y permanencia de alguna persona a causa de su condición física, intelectual, social, de estatus jurídico, racial, cultural o de cualquier otra índole que atente contra la dignidad humana.
- Se considera pertinente modificar la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad conforme al modelo normativo óptimo, principalmente en los aspectos siguientes:
 - › Armonizar los términos y conceptos con los que se utilizan en el modelo normativo óptimo, en particular con los utilizados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- › Homologar de manera coherente las disposiciones relativas al derecho a la educación, con las modificaciones que se realicen a la Ley General de Educación.
- Es importante modificar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación conforme al modelo óptimo, principalmente en los aspectos siguientes:
 - › Armonizar los términos y conceptos con base en el marco normativo óptimo.
 - › Especificar la excepción establecida en la fracción IV del artículo 5, en relación con la facultad de restringir o negar el acceso a la educación al exigir requisitos académicos, pedagógicos o de evaluación.

Se requiere modificar disposiciones de nivel constitucional, así como todas las leyes federales y locales que estén relacionadas con el derecho a la educación inclusiva, con la finalidad de homologarlas a las modificaciones que se realicen a la Ley General de Educación, estableciendo el derecho a la educación inclusiva como eje del Sistema Educativo Nacional.

Tabla sintética de sugerencias normativas necesarias

La tabla que se presenta a continuación tiene como objetivo señalar los artículos de la Constitución y de las leyes federales que, con base en este estudio, se sugiere que sean modificados para lograr una mejor protección del derecho a la educación inclusiva. También se especifica si las modificaciones tienen carácter prioritario o secundario, en función de su relevancia, para lograr un marco legal de vanguardia y adecuado a las disposiciones de derecho internacional.

Cabe aclarar que estas recomendaciones no deben limitar a los legisladores y legisladoras a que realicen otras modificaciones que consideren pertinentes.

LEY / CONSTITUCIÓN	ARTÍCULOS	PRIORITARIA	SECUNDARIA
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	3		•
Ley General de Educación	2	•	
	7		•
	12	•	
	23	•	
	32 a 36		•
	38	•	
	39		•
	41	•	
	43		•
	49	•	
	50	•	
	55	•	
	59	•	
	65	•	
	69	•	
70	•		
75		•	
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	2	•	
	12 a 15	•	
	35 a 37	•	
	42	•	
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	5	•	
	9		•
	13		•
Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	30	•	
Ley de Migración	8		•
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	11		•

A large, light gray, sans-serif letter 'B' is centered on the page. The letter is hollow, with two large white cutouts. The word 'BIBLIOGRAFÍA' is printed in a bold, black, sans-serif font across the lower portion of the letter's cutouts.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos académicos

- ARNAIZ SÁNCHEZ, Pilar, *Educación en y para la diversidad* [en línea]. Murcia, Universidad de Murcia, Facultad de Educación. <<http://diversidad.murciaeduca.es/tecnoneet/docs/2000/4-2000.pdf>>. [Consulta: 17 de julio, 2013.]
- BEECH, Jason y Mariana Larrondo, *La inclusión educativa en la Argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro*, Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva, América Latina, Regiones Andinas y Cono Sur. Buenos Aires, UNESCO, 2007.
- BLANCO GUIJARRO, Rosa, *Hacia una escuela para todos y con todos* [en línea]. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, [s. a.] <http://educacion.tamaulipas.gob.mx/formacion/cursos_2011/BM12/Hacia_una_escuela.pdf>. [Consulta: 5 de septiembre, 2012.]
- BORSANI, María José, *Integración educativa, diversidad y discapacidad en la escuela plural*. Buenos Aires, Novedades Educativas, 2007.
- BORSANI, María José y María Cristina Gallicchio, *Integración o exclusión. La escuela común y los niños con necesidades educativas especiales*. Buenos Aires, Novedades Educativas, 2005.
- CARBONELL, Miguel, *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. México, Conapred, 2007. (Estudios, 4).
- CARBONELL, Miguel *et al.*, *Discriminación, igualdad y diferencia política*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Conapred, 2007.
- CARBONELL, Miguel y Eric Herrán Salvatti, *Estudio sobre la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Grupos en situación de vulnerabilidad y definición de acciones afirmativas*. México, Conapred, 2008 (Estudios, 7).
- COMMITTEE ON EDUCATION AND SKILLS, *Warnock Report*. Londres, English Parliament, 1978.
- CONAPRED, *Carpeta informativa*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2004.

- CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.
- CONAPRED, *Glosario sobre derechos humanos y no discriminación* [en línea]. México, Dirección de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Conapred. <[http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GLOSARIO\(1\).pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GLOSARIO(1).pdf)>. [Consulta: 29 de agosto, 2012.]
- CONAPRED, *Guía para Acción Pública. Hacia una educación inclusiva para niñas y niños con discapacidad*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2012.
- DELORS, Jacques *et al.* *La educación encierra un tesoro*. Madrid, Santillana, 1996.
- DUK, Cynthia y Rosa Blanco, *Estrategias de diversificación de la enseñanza*. Documento de estudio y curso de formación. Santiago de Chile, Ministerio de Educación de Chile, 2012.
- ECHEITA, Gerardo y Mel Ainscow, *La educación inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente*. [en línea]. <http://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/sarrio/DOCUMENTOS,%20ARTICULOS,%20PONENCIAS,/Educacion%20inclusiva%20como%20derecho.%20Ainscow%20y%20Echeita.pdf>. [Consulta: 3 de agosto, 2012.]
- ECHEITA, Gerardo y Miguel Ángel Verdugo, *Declaración de Salamanca sobre necesidades educativas especiales, 10 años después. Valoración y prospectiva*. Salamanca, Publicaciones del Inico, 2004.
- Equidad y calidad para atender a la diversidad*, Primer Congreso Internacional de Integración de Niños con Discapacidad a la Escuela Común. Buenos Aires, Espacio, 2002.
- ESCALANTE BETANCOURT, Yuri. *Derechos de los pueblos indígenas*. México, Conapred, 2009.
- GARCÍA CEDILLO, Ismael *et al.*, *La integración educativa en el aula regular. Principios, finalidades y estrategias*. México, SEP, 2000.
- GUAJARDO RAMOS, Eliseo. *La integración y la inclusión de alumnos con discapacidad en América Latina y el Caribe* [en línea].

- <<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol3-num1/art1.pdf>>. [Consulta: 15 de agosto, 2012.]
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y Pedro Salazar Ugarte, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.
- GUZMÁN MORENO, LUCIA *et al.*, *Las utopías son posibles. La resignificación de la discapacidad, un paso hacia la inclusión*. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional/Fondo Editorial, 2009.
- LÓPEZ, M., G. Echeita, y E. Martín, “Dilemas en los procesos de inclusión. Explorando instrumentos para una comprensión de las concepciones educativas del profesorado”, en *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa* [en línea]. 2010, vol. 4, núm. 2. <<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art8.pdf>>. [Consulta: 5 de septiembre, 2012.]
- MURILLO, F. Javier y Cynthia Duk, “Editorial. Una evaluación inclusiva para una educación inclusiva”, en *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva* [en línea]. 2012, vol. 6, núm. 1. <<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol6-num1/editorial.html>>. [Consulta: 4 de septiembre, 2012.]
- OCHOA, Arnulfo Sánchez, *Una escuela para todos y todas. Educar en la diversidad*. México, Plaza y Valdés, 2004.
- ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y Marlen Eizagirre, “Exclusión social”, en *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo* [en línea]. <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96>>. [Consulta: 16 de julio, 2013.]
- PETERS, Susan J., *Educación integrada. Lograr una educación para todos, incluidos aquellos con discapacidades y necesidades educativas especiales*. Documento preparado para el Grupo de Discapacidad del Banco Mundial. Washington, Banco Mundial, 2003.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús ¿*Qué es la discriminación y cómo combatirla?* México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007.

- TOMLINSON, John Race Godfrey. *Annotations. Special Educational Needs: Warnock Report*. 1978.
- SEP, *Breve historia de la Dirección General de Educación Indígena* [en línea]. <<http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/inicio/conocenos/historiaDGEI.pdf>>. [Consulta: 29 de agosto, 2012.]
- SEP, *Estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en la educación indígena*. México, Secretaría de Educación Pública, 2009.
- SEP, *Memorias y actualidad en la educación especial de México. Una visión histórica de sus modelos de atención*. México, Secretaría de Educación Pública, Dirección de Educación Especial, 2010. Disponible en <<http://educacionespecial.sep.gob.mx/historia/docs/HistEduEspWeb.pdf>>. [Consulta: 18 de julio, 2013.]
- SOTO MARTÍNEZ, M. Adriana, *La discapacidad y sus significados: notas sobre la (in)justicia*. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422011000100011>. [Consulta: 16 de julio, 2013.]
- VALADÉS, Diego, *Panorama del derecho mexicano. Derecho de la educación*. México, McGraw-Hill, 1997.
- VLACHOU D., Anastasia, *Caminos hacia una educación inclusiva*. Madrid, La Muralla, 1999.
- ZEGA J., Pierina, *Publicación Periódica de Educación Especial*. Enero-febrero de 1994, vol. 10, núm. 50.

Tratados internacionales y resoluciones de organismos internacionales

Organización de los Estados Americanos (OEA)

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 1999.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador, 1988.

Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI)

Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 1990.

Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, 2010.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Comité de los Derechos del Niño. Convención sobre los Derechos del Niño. *Observación General No. 1. Párrafo 1 del Propósito de la educación (artículo 29, párrafo 1) CRC/GC/2001/1*, abril 17, 2001.

Comité de los Derechos del Niño. Convención sobre los Derechos del Niño. *Observación General No 9. Los derechos de los niños con discapacidad. CRC/C/GC/9*, febrero 27, 2007.

Comité de los Derechos del Niño. Convención sobre los Derechos del Niño. *Observación General No. 11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención. CRC/C/GC/11*, febrero 12, 2009.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación General No. 3*, 6° periodo de sesiones, 1987.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación General No. 5*, 7° periodo de sesiones, 1988.

Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 3. La índole*

- de las obligaciones de los Estados Partes* (artículo 2, párrafo 1), diciembre 14, 1990. 5ª sesión, 1990.
- Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 5. Personas con discapacidad*. 11º periodo de sesiones, E/C.12/1994/13, 1994.
- Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. E/C.12/1999/10, diciembre 8, 1999.
- Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*. E/C.12/GC/20, julio 2, 2009.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, 2006.
- Declaración de Derechos del Retrasado Mental, 1971.
- Declaración de los Derechos de los Impedidos, 1975.
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 1993.
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, 1992.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.
- La Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001.

Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, 1994.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Conferencia Internacional de Educación. “La educación inclusiva: el camino hacia el futuro”, Ginebra, 2008.

Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales, 1994.

Informe Regional sobre la Educación para Todos en América Latina y el Caribe. Tailandia, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 22 al 24 de marzo de 2011. Disponible en <http://portal.unesco.org/geography/es/files/13904/13008239403EPT_Informe_Regional_Tailandia_21marzo2011_esp.pdf/EPT+Informe+Regional+Tailandia_21marzo2011+esp.pdf>. [Consulta: 17 de julio, 2013.]

La educación inclusiva en América Latina y el Caribe. Un análisis exploratorio de los Informes Nacionales presentados a la Conferencia Internacional de Educación 2008. Documento presentado en la reunión regional “Educación Inclusiva en América Latina: identificar y analizar los avances y los desafíos pendientes”, Santiago de Chile, noviembre 18-20, 2009.

Mejor educación para todos. Cuando se nos incluya también. Un informe mundial. Salamanca, UNESCO/ Inclusión Internacional/ Instituto Universitario de Integración en la Comunidad, octubre, 2009.

Orientaciones para la inclusión. Asegurar el acceso a la educación para todos. París, UNESCO, 2005.

Legislación federal vigente y documentos oficiales

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Resolución por Disposición: 1/2011 Exp. conapred/dgaqr/419/08/dr/ii/chis/r289, México, Distrito Federal, 22 de febrero de 2011.

Ley de Migración

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas

Ley General de Educación

Ley General de la Infraestructura Física Educativa

Ley General de las Personas con Discapacidad

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Legislación local vigente

Ley de Educación del Distrito Federal

Ley de Educación del Estado de Baja California

Ley de Educación del Estado de Campeche

Ley de Educación del Estado de Colima

Ley de Educación del Estado de Durango

Ley de Educación del Estado de Guerrero

Ley de Educación del Estado de Jalisco

Ley de Educación del Estado de México

Ley de Educación del Estado de Morelos

Ley de Educación del Estado de Nayarit

Ley de Educación del Estado de Nuevo León

Ley de Educación del Estado de Puebla
Ley de Educación del Estado de Querétaro
Ley de Educación del Estado de Quintana Roo
Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí
Ley de Educación del Estado de Tabasco
Ley de Educación del Estado de Yucatán
Ley de Educación del Estado de Zacatecas
Ley de Educación para el Estado de Aguascalientes
Ley de Educación para el Estado de Baja California Sur
Ley de Educación para el Estado de Chiapas
Ley de Educación para el Estado de Guanajuato
Ley de Educación para el Estado de Hidalgo
Ley de Educación para el Estado de Sinaloa
Ley de Educación para el Estado de Sonora
Ley de Educación para el Estado de Tamaulipas
Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala
Ley de Educación para el Estado de Veracruz de Ignacio
de la Llave
Ley Estatal de Educación (Chihuahua)
Ley Estatal de Educación (Coahuila de Zaragoza)
Ley Estatal de Educación (Michoacán)
Ley Estatal de Educación (Oaxaca)



ÍNDICE

Índice

Agradecimientos	5
Presentación	7
Introducción general	11
I. Nociones básicas y recomendaciones	15
Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación	17
Naturaleza de la igualdad y no discriminación	17
Definición de discriminación y motivos prohibidos	20
Tipos de discriminación	21
Estereotipos, prejuicios y estigmas	22
Obligaciones del Estado en relación con la igualdad y no discriminación	24
Igualdad de trato e igualdad de oportunidades	25
Medidas positivas o especiales	26
Recomendaciones para legislar con perspectiva de no discriminación y derechos humanos	28
<i>Recomendación 1. Legislar para transversalizar la perspectiva de no discriminación y de derechos humanos</i>	29
<i>Recomendación 2. Conocer y contextualizar las obligaciones señaladas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos</i>	31
<i>Recomendación 3. Utilizar datos confiables y actuales sobre el tema para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos</i>	33
<i>Recomendación 4. Consultar a los principales actores involucrados para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos</i>	33
<i>Recomendación 5. Las iniciativas, dictámenes y minutas deben elaborarse con un lenguaje incluyente, es decir, no sexista y no discriminatorio</i>	34
<i>Recomendación 6: La armonización del derecho interno con los tratados internacionales no sólo se logra a</i>	

través de la repetición de términos o cambios de mera forma en el lenguaje	35
<i>Recomendación 7:</i> Legislar con una perspectiva de género	35
<i>Recomendación 8:</i> Examen tripartito como guía para las legislaturas: legalidad de la medida, fin legítimo de la medida y proporcionalidad en sentido amplio de la medida (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto)	37
<i>Recomendación 9:</i> Presupuesto. Asignar y aprobar presupuestos específicos para situaciones particulares de desigualdad	38
<i>Recomendación 10:</i> Supervisar el cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia de derechos	39
<i>Recomendación 11:</i> Considerar la incorporación de medidas especiales para atajar las desigualdades como una herramienta para legislar	40
<i>Recomendación 12:</i> Identificar aquello que no puede considerarse como una medida especial	41
<i>Recomendación 13:</i> Utilizar un método de análisis para la armonización legislativa	42
II. Educación inclusiva	47
Introducción temática	49
El derecho a la educación inclusiva	50
Personas indígenas	53
Personas con discapacidad	56
Definición de educación inclusiva	59
Educación para todas las personas	62
Reconocimiento y aprecio de la diversidad	62
Calidad educativa e igualdad	63
Adecuación del entorno a las necesidades	63
La educación inclusiva como proceso	64
Cuadro analítico sobre el tema de educación inclusiva	67
Modelo normativo óptimo	68
Fuentes de derecho internacional	68
Documentos de protección de derechos humanos no enfocados a grupos específicos	70

ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).....	70
ONU, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966)	71
ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	72
OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)	73
OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988)	74
ONU, Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001)	75
Documentos de protección de derechos humanos de grupos específicos	76
OEA, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (2001)	76
ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (2006)	76
OIT, Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales (1957)	77
OIT, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)	78
ONU, Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)	79
ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006)	79

ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	80
ONU, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)	81
OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994)	81
ONU, Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	82
ONU, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)	85
Documentos de protección del derecho a la educación	85
Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (1990)	85
Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993)	86
Declaración de Salamanca y el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales (1994)	88
Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presentado en la Unesco (1996)	91
Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios (2010)	91
Reporte Regional para la Educación para Todos en América Latina y el Caribe (2011)	93
Derecho comparado	94
Modelo normativo vigente	96
Antecedentes de la legislación mexicana en materia educativa desde la perspectiva de la educación inclusiva	96

Constitución Política de los Estados Unidos	
Mexicanos (1917)	101
Cláusula antidiscriminatoria (artículo 1)	101
No discriminación y derecho a la educación de la población indígena (artículo 2)	101
Derecho a la educación (artículo 3)	102
El interés superior de la niñez en el ámbito educativo (artículo 4)	103
Ley General de Educación (1993)	103
Educación para todos y todas (artículo 2)	103
Fines de la educación (artículo 7)	104
Atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal (artículo 12)	104
Obligaciones de las autoridades locales sobre la infraestructura física educativa (artículo 23)	105
Derecho a la educación en igualdad de oportunidades (artículos 32 a 36)	105
Adaptaciones a la educación básica para grupos indígenas, poblaciones rurales dispersas y grupos migratorios (artículo 38)	106
Modalidades de la educación básica (artículo 39)	106
Educación especial (artículo 41)	106
Educación para adultos (artículo 43)	107
Características de los planes y programas de estudio (artículo 49)	107
Evaluación del aprendizaje (artículo 50)	108
Educación impartida por instituciones privadas (artículo 55)	108
Educación inicial y preescolar privada (artículo 59)	108
Derechos de los padres y madres de familia en la educación (artículos 65 y 66)	109
Consejos de Participación Social (artículo 69)	109
Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (artículo 70)	110
Sanciones aplicables a infracciones contra el derecho a la educación (artículo 75)	110

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011)	110
Educación especial y educación inclusiva (artículo 2)	110
Derecho a la educación de las personas con discapacidad (artículos 12 a 15)	111
Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (artículos 35 a 37)	113
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003)	113
Definición de discriminación (artículo 4)	113
Actos no discriminatorios (artículo 5)	114
Discriminación en el acceso a la educación (artículo 9)	115
La no discriminación con motivo del sexo de las personas (artículo 10)	116
La integración de las personas con discapacidad a la educación regular (artículo 13)	116
Medidas compensatorias para la educación de la población indígena (artículo 14)	116
Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)	117
Definición de la etapa de la niñez (artículo 2)	117
Derecho de los niños y niñas a la no discriminación y al ejercicio igualitario de sus derechos (artículo 16 y 17)	117
Derecho a la educación de los niños y niñas con discapacidad (artículos 30 y 31)	117
Atención personalizada a las necesidades educativas de niños, niñas y adolescentes (artículo 32)	118
Derecho de las niñas, niños y adolescentes indígenas de disfrutar su cultura (artículo 37)	118
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003)	119

Derecho a la educación intercultural y bilingüe de los pueblos indígenas (artículos 11 y 13)	119
Ley de Migración (2011)	119
Derecho a la educación de las personas migrantes (artículo 8)	119
Legislaciones locales de educación	120
Diagnóstico y comparación	127
Concepto amplio de educación inclusiva adecuado a los parámetros internacionales de protección	127
Acceso y permanencia en la escuela regular sin restricciones, a menos que exista una causa justificada y previamente determinada	129
Currículo flexible, diversificado para la atención de las necesidades de cada alumno o alumna	130
Educación intercultural y bilingüe	131
Acciones positivas y medidas compensatorias	132
Sanciones en caso de violación del derecho a la no discriminación en la educación	135
Contratación de docentes y personal capacitado con discapacidad	136
Educación especial inclusiva dirigida a personas con necesidades educativas especiales	137
Infraestructura física de las escuelas apropiada para facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad	138
Aprendizaje de modos, medios y formatos de comunicación alternativos como braille y lengua de señas, entre otros	140
Educación para la diversidad	141
Participación de la comunidad educativa en las decisiones sobre los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales	142
Derecho intrínseco de los padres y madres de familia, o de quien ejerza la patria potestad, a decidir sobre la forma de educación que mejor se adapte a las necesidades, circunstancias y aspiraciones de sus hijos e hijas	143

Formación de docentes y personal educativo en el desarrollo de capacidades para personalizar los procedimientos pedagógicos y responder a las necesidades particulares de los alumnos y alumnas con un enfoque inclusivo	144
Evaluación formativa, personalizada y flexible	146
Propuesta legislativa	147
Propuestas de modificaciones legislativas	148
Tabla sintética de sugerencias normativas necesarias	150
Bibliografía	153

Educación inclusiva, tomo III de la colección
Legislar sin Discriminación, se terminó de imprimir
en octubre de 2013 en los talleres gráficos de Impresora y
Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V., San Lorenzo 244,
col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830, México, D. F.

Se tiraron 2000 ejemplares.