El derecho a la educación en México: ¿real o metafórico?

PABLO LATAPÍ SARRE Investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado […] impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación obligatoria […] Toda la educación que el Estado imparta será gratuita." Así rezan las primeras frases del artículo tercero constitucional.[1]

No obstante, todos los días presenciamos violaciones de suma gravedad al derecho a la educación: en Oaxaca, por ejemplo, en el curso de los últimos dos años se suspendieron las clases por meses enteros en perjuicio de más de 800 mil alumnos de primaria y secundaria, sin que nadie lo reclamara; algo semejante sucedió en Quintana Roo y en Morelos, en clara transgresión de la ley que prescribe 200 días de clases al año (Ley General de Educación, artículo 51). Otros tres ejemplos: ante las nuevas evidencias de los bajos resultados de aprendizaje de los alumnos, aportadas por las evaluaciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y algunas pruebas internacionales como el PISA,[2] nadie ha demandado al Estado mexicano por incumplir su obligación de proporcionar una educación de calidad; se siguen cobrando cuotas "voluntarias" en las escuelas públicas, al parecer violatorias de su gratuidad,[3] y en muchas comunidades indígenas los maestros ignoran la lengua de la comunidad, por lo cual el derecho a una educación aceptable no está siendo satisfecho. Nadie denuncia jurídicamente estos hechos. Algo muy serio delatan estas situaciones tanto en la estructura jurídica del país (la legislación y los recursos procesales disponibles) como en las percepciones de la sociedad, para que ocurran impunemente semejantes violaciones a un derecho humano fundamental.

Cabe entonces preguntarnos: ¿el derecho a la educación es exigible?

La legislación

No sólo el artículo tercero constitucional consigna el derecho a la educación (particularmente la obligación del Estado de impartirla en sus niveles básicos y su gratuidad); lo hacen también muchas leyes estatales; además, la legislación secundaria federal precisa un poco más su alcance, principalmente en cuanto a la extensión de la enseñanza obligatoria, la gratuidad y la equidad de la educación pública, la igualdad de oportunidades y las medidas compensatorias que el Estado debe tomar para que este derecho sea efectivo para todos. Otras precisiones se encuentran en los programas sectoriales que formula la SEP cada sexenio (en virtud de la Ley de Planeación, arts. 23 y 25) y en los múltiples reglamentos, federales y estatales, que puntualizan los comportamientos de las autoridades educativas.[4]

No sólo esto. El panorama jurídico completo del derecho a la educación debe tomar en cuenta que es también un derecho fundamental, reconocido internacionalmente, y que México se ha comprometido a observarlo, respetarlo e implementarlo.[5]

Principales deficiencias del orden jurídico

La manera como figura el derecho a la educación en la Ley General de Educación (LGE) tiene serias deficiencias. Señalemos tres, por lo demás bastante conocidas. Primero, son ineficaces jurídicamente sus disposiciones sobre la equidad pues, en palabras de Muñoz Izquierdo (1995:25), a pesar de que esta ley señala diversos procesos para distribuir más equitativamente las oportunidades educativas, "no existen (en su capítulo V) las garantías necesarias para su cumplimiento. El legislador, en

efecto, no impone ninguna sanción a las autoridades que no traduzcan los ordenamientos de este capítulo en acciones concretas…" Segundo, aunque la ley incluye un capítulo VIII dedicado a "las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo", éstas sólo se refieren a los particulares que incumplan la ley al prestar servicios educativos; ninguna sanción se prevé para las autoridades que violen este derecho, y –lo que es una aberración jurídica– se exime expresamente a "los trabajadores de la educación" de toda sanción en virtud de esta ley (art. 75, XII).[6]

Tercero, como el derecho a la educación no se cumple con la existencia de una escuela y la presencia de un maestro, sino que implica el "derecho a aprender" (es decir, que el Estado realice las acciones que caen bajo su responsabilidad para proporcionar una educación de calidad), hay que concluir que las disposiciones legales existentes no garantizan de modo suficiente una calidad razonablemente aceptable del servicio educativo.

Tres limitaciones más profundas

Más allá de estas deficiencias de los textos legales, hay que señalar otras muy graves limitaciones. La primera se deriva de la perspectiva filosófico-jurídica desde la que se redactó la Constitución de 1917: no interesaba a los constituyentes al considerar la materia educativa garantizar el derecho a la educación, sino procurar dotar al Estado de las facultades a su juicio necesarias para intervenir en el orden educativo, en un contexto de serios conflictos con la iglesia católica.

En segundo lugar, la educación, como es tratada en el marco jurídico mexicano, es más una tarea del Estado, esencial para el desarrollo del país, que un derecho del individuo. (Recuérdese que la primera frase del actual artículo tercero "Todo individuo tiene derecho a recibir educación" se incorporó al texto constitucional apenas el 5 de marzo de 1993.) Esto se ha debido no sólo a los propósitos de los constituyentes sino a los que posteriormente guiaron a los gobiernos posrevolucionarios a promover la educación: propiciar el desarrollo integral del país, procurar una mayor cohesión de la sociedad mexicana, impulsar la equidad y construir una peculiar ideología nacionalista acorde con las definiciones oficiales de "la Revolución". Sólo recientemente ha ido ganando terreno en la cultura jurídica y en la conciencia de los ciudadanos una perspectiva democrática en la que se subraye el derecho del individuo a la educación y se reclamen obligaciones de parte del Estado para satisfacerlo.

Finalmente, no sólo los conflictos históricos del Estado mexicano han marcado la legislación educativa imprimiendo una distorsión de origen en nuestro orden jurídico, sino también la concepción subyacente de la naturaleza del Estado ha influido en minimizar sus obligaciones respecto a la educación; ésta se ha visualizado (en las leyes y en la percepción popular) como una "prestación", o sea un "servicio gratuito" que el Estado proporciona a los ciudadanos, no como un derecho de éstos que el Estado debe satisfacer.

¿Qué significa que un derecho sea exigible?

En la bibliografía sobre este tema se manejan dos términos: exigible y justiciable; sus significados son semejantes pero con matices diferentes. La justiciabilidad respecto a un derecho significa que puede ser invocado ante los tribunales y ser objeto del sistema judicial. La exigibilidad, en cambio, es un concepto más amplio que incluye, además de las medidas judiciales, otras de carácter legislativo, político, administrativo o social, conducentes a hacer eficaz ese derecho. Aquí me referiré a ambos conceptos.

Para la justiciabilidad del derecho a la educación ayudaría grandemente que la legislación del país contuviese las disposiciones necesarias para fundamentar las violaciones al mismo, pero debido a las graves carencias y deficiencias del marco jurídico no es sencillo proceder en caso de actos violatorios. Tiene que emprenderse por el poder Legislativo y de las autoridades de la SEP a nivel reglamentario una tarea de "positivación" de tal derecho o, en opinión de algunos, la elaboración de un Código de Educación. Pero otros alertan, no sin razón, contra los riesgos de una reglamentación excesiva, y recomiendan confiar en que los jueces sepan interpretar las leyes atendiendo a su espíritu y no sólo a su letra.

La justiciabilidad dependerá también de que existan y sean accesibles recursos judiciales adecuados. En la legislación debe estar configurada la tutela de este derecho y definidos el proceso y el

tribunal al cual acudir en búsqueda de la protección del mismo. "El camino para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales –señala Pallares (2006:91, 96)– comienza en la determinación de la obligación incumplida por parte de la autoridad, y para eso es necesario determinar el acto de autoridad que se va a reclamar." Y a la pregunta: ¿tenemos en México un recurso eficaz (para la justiciabilidad de estos derechos)?, responde: "A pesar de que existen mecanismos legales que hacen hipotéticamente posible una exigencia jurídica, en la práctica éstos son ineficaces o inalcanzables para quien está afectado directamente por este incumplimiento." Esta conclusión crítica la comparte otro especialista (De la Cruz, 2007: 295) respecto a la exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales en general: "Existen instrumentos jurídicos procesales desarrollados universalmente, los cuales, de una forma u otra, tratan de dar respuesta a la exigibilidad de estos derechos. Sin embargo, sería ilusorio pensar que estos mecanismos procesales –algunos de los cuales son carentes de maduración procesal– son totalmente efectivos. Falta un largo trecho para que los Estados den una real respuesta efectiva a la necesidad de que estos derechos sean exigibles y no meros programas."

Existe, desde luego, en nuestra legislación el recurso de *amparo* que proporciona protección de la justicia federal si se trata de un derecho oponible al Estado, pero el conseguirlo respecto al derecho a la educación afronta varias dificultades. Una de ellas estriba en la definición jurídica de "autoridad"; aunque los criterios jurisprudenciales ya han reconocido como "autoridades" a los directivos de las instituciones educativas (principalmente las universitarias), para otorgar el amparo sigue exigiéndose que se pruebe un acto de la autoridad "dirigido directa y personalmente contra el quejoso" (Bolaños, 1996:114ss.), lo que no siempre es fácil de documentar.

La justiciabilidad del derecho a la educación de los pueblos indígenas del país es particularmente precaria pues el acceso y la calidad de los servicios educativos enfrenta en este caso "obstáculos, disparidades y retos" especiales, según el relator especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos entre ellos (Stavenhagen, 2007:95-112). En sus informes se cita específicamente el derecho que les asiste en virtud del artículo 14 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas recientemente adoptada por la ONU (13 de septiembre de 2007), según la cual tienen "derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes, y a que los indígenas, y en particular los niños, tengan derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación; y que esa educación se imparta en su propia cultura y en su propio idioma."

Algunos especialistas en derechos humanos señalan que nuestra Constitución contiene normas muy importantes para hacer exigibles los derechos sociales, económicos y culturales; por ejemplo, la "cláusula de no discriminación" del artículo 1 que permite aducir una violación a las garantías individuales por no recibir un servicio en condiciones de igualdad; o el artículo 109, frac. III que prescribe que se apliquen sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben proceder; ésta es la base de la responsabilidad administrativa. Estas normas constitucionales resultan un apoyo jurídico sustancial a la justiciabilidad.

Otros obstáculos a la exigibilidad

Además de una legislación suficiente y adecuada y de la existencia de recursos judiciales accesibles, la exigibilidad del derecho a la educación dependerá de otros factores de naturaleza cultural: se requiere de una cultura de los derechos humanos, la existencia de individuos conscientes de este derecho y dispuestos a exigirlo, y el respaldo de personas con autoridad moral como académicos, juristas y políticos prestigiados.

En México el 85% de los padres de familia está satisfecho con la calidad de la educación que reciben sus hijos en la escuela pública: la califican con 8.5 sobre 10 y consideran que los maestros están bien preparados (muy bien 19%, bien 61%), incluso mejor que cuando los padres fueron a la escuela.[7] Estos datos, confirmados en varias ocasiones,[8] han sido interpretados en función de dos consideraciones. Primera: muchos padres no tienen un punto de referencia de lo que es una "buena" o "muy buena" educación; probablemente toman como referencia la educación que ellos recibieron,

y juzgan que ahora la escuela de sus hijos cuenta con mejores medios didácticos, libros y tecnologías, además de las becas del programa "Oportunidades"; se fijan en esto más que en lo que efectivamente "aprenden" sus hijos. Segunda consideración: predomina en ellos la convicción de que la educación es una prestación gratuita del Estado, y no un derecho exigible.

Es evidente que una "cultura educativa" de estas características actúa como vacuna contra los resultados negativos de las evaluaciones internacionales sobre la calidad de la educación del país y no es propicia para que las violaciones al derecho a la educación sean objeto de reclamaciones jurídicas.

Al analizar el problema de la exigibilidad en México es inevitable, también, ponderar el contexto sociopolítico y sociocultural en el que se mueve y se maneja la educación. De poco sirve que la Constitución establezca que "todo individuo tiene derecho a recibir educación", si los intereses de los que depende que ese derecho se satisfaga actúan, desde hace muchos años, al servicio del poder sindical y de redes políticas clientelares, manejadas en su provecho por los partidos políticos y los gobiernos estatales. La manipulación política de los maestros, los "arreglos" cupulares respecto a su evaluación y capacitación, las restricciones a la participación de los padres de familia en las escuelas, entre otros factores, interfieren con la norma constitucional que garantiza teóricamente este derecho y en la práctica la nulifican. Las autoridades federales, responsables últimas de que este derecho sea eficaz, se sienten "con la espalda contra la pared" al tener que enfrentar los poderes fácticos que utilizan la educación para sus intereses.

Es en este escenario pesimista pero realista, donde debe analizarse la exigibilidad.

La CNDH y la exigibilidad del derecho a la educación

El recurso a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a los organismos equivalentes en las entidades federativas está abierto para hacer efectivo este derecho en una forma de tutela no jurisdiccional; estos organismos son competentes para conocer acerca de las violaciones a los derechos humanos y emitir recomendaciones no vinculatorias a las autoridades. Hay que tomar en cuenta que en estos organismos "la procedencia de las quejas no depende de principios tan estrictos como los del juicio de amparo, aunque también se limita a autoridades y servidores públicos" (Bolaños, 1996:139).

En los últimos siete años, bajo la presidencia del doctor José Luis Soberanes, la CNDH ha emitido 29 recomendaciones relacionadas con los servicios educativos. Al analizar su contenido, sin embargo, se advierte que sólo once se refieren estricta y directamente al derecho a la educación; las demás versan sobre abusos sexuales contra alumnas o alumnos, violaciones al derecho de protección de la integridad, maltratos, o violaciones a los derechos de los maestros o trabajadores de instituciones educativas; no obstante, algunas de ellas afectan indirectamente el derecho a la educación o condicionan su disfrute.

Respecto a las quejas recibidas por la CNDH, en su último Informe Anual (2007) se registran 167 clasificadas dentro del rubro "Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia educativa" y, en el listado de "Autoridades presuntamente responsables", la SEP aparece señalada en 311 casos. Analizar este tema excede el objetivo de este artículo, pero habría que examinar si en algunas de estas quejas, aunque no versen sobre el derecho a la educación de los individuos estricta y directamente, se afecta su cumplimiento; de ser así, sería grave que no hubiesen sido objeto de alguna recomendación.

En todo caso, es deseable que la CNDH utilice los principios de interpretación de normas sobre derechos humanos, provenientes del derecho internacional, para extraer de su contenido la mayor protección posible de los individuos agraviados. Desde esta perspectiva debería considerar de su competencia algunos hechos públicos y reiterados que constituyen violaciones colectivas y reiteradas a este derecho (como la baja calidad o las interrupciones del servicio educativo). Independientemente de ello, cabe recordar que la CNDH tiene facultad para iniciar quejas y emitir recomendaciones e informes especiales *motu proprio*, es decir sin que medie petición alguna; hasta ahora no lo ha hecho en esta materia. Por otra parte, en sus recomendaciones no debiera limitarse al derecho nacional para fundamentarlas, sino enriquecer esa fundamentación con la legislación internacional sobre derechos humanos, en lo que sea aplicable.[9]

Frecuentemente surgen voces que proponen crear un ombudsman específico para la educación, dada la importancia de este derecho y de sus violaciones. Aunque esta propuesta tiene aspectos debatibles, ciertamente contribuiría a impulsar la justiciabilidad, además de que ayudaría a definir con mayor precisión su alcance y a concientizar a la población acerca de sus derechos en materia educativa.

El derecho internacional

Es alentador que el orden jurídico del país se ha abierto crecientemente a la legislación internacional sobre derechos humanos, con los compromisos que ello implica; el tratamiento jurídico que reciba el derecho a la educación y otros derechos se verá beneficiado por esta apertura. Sin embargo, como señala un juez de la Corte Internacional de Derechos Humanos, el mexicano Sergio García Ramírez (2008:22), "para fortalecer esta corriente aún es necesario emprender acciones tales como *la reforma constitucional* que provea un puente claro y transitable entre el sistema internacional y el sistema nacional de tutela; *leyes de implementación de recomendaciones y sentencias; jurisprudencia cada vez más abierta* respecto al sistema internacional de protección; *políticas públicas* con perspectiva de Derechos Humanos, etc." Y viendo hacia el futuro añade: "La posibilidad de invocar instrumentos internacionales constituye un formidable elemento para la reivindicación de los derechos fundamentales frente a los excesos del poder público. Concurre a formalizar lo que he llamado *el estatuto contemporáneo del ser humano*, sustentado en las tradiciones liberales y democráticas del constitucionalismo y en las aportaciones del mismo signo que hace la legislación internacional. El nuevo derecho se está construyendo a partir de esos cimientos. Esta idea comienza a calar en México, pero queda mucho camino por recorrer antes de que arraigue con fuerza y predomine claramente" (cursivas mías).

En busca del culpable

Tendemos a considerar al Estado como el único responsable de hacer efectivo el derecho a la educación. Esto es un error. Ciertamente él es un actor fundamental, sea como legislador, como juez, o como gobierno que adopta políticas, ejecuta programas y maneja la administración pública (con los errores y comportamientos a veces delictuosos de su burocracia). Pero respecto a la satisfacción de este derecho, como de otros muchos derechos, existen otros varios actores que tienen responsabilidades ineludibles: los padres de familia, los medios de comunicación, los sindicatos y asociaciones gremiales del magisterio, la "sociedad civil" (representada por algunas ONG) y otros cuyas acciones u omisiones contribuyen a que este derecho se viole o no se satisfaga.

El "culpable" es, pues, multitud: algunos actores son, también hay que decirlo, impersonales o difusos, como cuando señalamos las deficiencias de "la cultura prevaleciente" o "las condiciones desfavorables del contexto económico". El avance hacia el cumplimiento universal y razonablemente suficiente de este derecho tiene que ser el resultado de la convergencia de todos los actores cuyas contribuciones se reforzarán unas a otras, como en espiral.

La exigibilidad: el camino por delante

Las precariedades que muestra actualmente la exigibilidad del derecho a la educación podrían llevar a concluir que éste es todavía, más que un derecho real, una aspiración simbólica o una *metáfora*.[10] No es así. Se trata más bien de un proceso gradual que debe avanzar hacia la plena exigibilidad.

En esta perspectiva, y mirando hacia el futuro, cabe sugerir, para terminar, algunas acciones recomendables de los diversos actores:

Gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal (sus secretarías de Educación): a) Revisar sus políticas y programas (de cobertura del servicio educativo, de inclusión y disminución de las desigualdades, de mejoramiento de la calidad, de formación y actualización del magisterio, etc.); prácticamente todas las deficiencias del sistema educativo pueden conceptualizarse como violaciones de este derecho; y desde un punto de vista filosófico este derecho es el origen de todas las obligaciones del Estado y por ende el fundamento de la política educativa. b) Emprender una revisión del artículo tercero constitucional, la LGE y las leyes estatales de educación, con el fin de promover iniciativas de ley pertinentes.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación: a) Desarrollar indicadores que midan explícitamente los avances en la realización efectiva del

derecho a la educación. b) Desarrollar un subconjunto de indicadores que establezcan los "mínimos obligatorios" en la realización de este derecho.

Suprema Corte de Justicia de la Nación: a) Emprender una revisión crítica de su escasa jurisprudencia respecto al derecho a la educacion y del impacto que ésta ha tenido. b) Resolver con particular empeño las demandas y casos de violaciones y difundir ampliamente sus sentencias, dado el efecto pedagógico de las mismas en la población.

Congreso de la Unión (comisiones de educación de ambas Cámaras): Emprender una revisión a fondo de la actual legislación educativa (constitucional y secundaria) para reformarla, adoptando como enfoque fundamental el derecho a la educación. b) En el corto plazo, subsanar las deficiencias de la actual LGE que señalamos arriba.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos: a) Atender eficazmente las quejas que reciba por violaciones a este derecho, difundiendo sus recomendaciones, con el fin de contribuir a la formación de una cultura jurídica más profunda en la población. b) Aplicar los principios del derecho internacional como normas complementarias del derecho interno. c) Hacer uso de su facultad de iniciar quejas y emitir recomendaciones *motu proprio*, sin que medie petición alguna, en casos de violaciones del derecho a la educación especialmente graves y públicas.

La sociedad, representada por las ONG especializadas en materia educativa: intensificar la participación ciudadana, especialmente en los casos de violaciones a este derecho, tanto para aprovechar los recursos jurídicos existentes, como para presionar públicamente a las autoridades y lograr que este derecho sea efectivamente exigible.

Ayala, Carlos (2008), Prioridades de las instituciones nacionales de derechos humanos en materia de protección y promoción del derecho a la educación, en CNDH (Seminario Internacional) (2008), Derecho a la educación y las instituciones nacionales de derechos humanos, México, CNDH, UNESCO, OHCHR, Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, pp. 77-89.

Bolaños Guerra, Bernardo (1996), El derecho a la educación, México, Anuies.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2007), Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consultable en: http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/informe Act2007/informe2007.htm

De la Cruz Ochoa, Ramón (2007), Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: Una visión desde la legislación comparada, en Gándara Orcí, Luis *et al.*, (2007), Los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Hacia una cultura de bienestar, México, CNDH, pp. 277-296.

Fundación *Este País* (2005), Encuesta Nacional sobre creencias, actitudes y valores de maestros y padres de familia, de la educación básica en México, en: Revista *Este País*, núm. 169, abril 2005, pp. 4-16.

García Ramírez, Sergio (2008), Entrevista, en el Suplemento de *Reforma* "60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos", 10 de diciembre, 2008, p. 22.

Madrazo, Jorge y Beller, Walter (1995), Consideraciones sobre el derecho a la educación y la educación superior en México desde la perspectiva de los derechos humanos, en *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, agosto de 1995, núm. 61, pp. 19-34.

Muñoz Izquierdo, Carlos (1995), La equidad en la educación, en Centro de Estudios Educativos, Comentarios a la Ley General de Educación, Centro de Estudios Educativos, México, pp. 117-138.

Pallares Yabor, Pedro de J. (2006), La protección y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: Un camino posible en México, en *Derechos Humanos México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, Año 1, núm. 3, 2006, pp. 75-98.

Paoli, Francisco José (1995), Fin de la indefensión, procedimiento administrativo, sanciones y sindicato, en Centro de Estudios Educativos, Comentarios a la Ley General de Educación, México, Centro de Estudios Educativos, pp. 253-264.

Stavenhagen, Rodolfo (2007), Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes temáticos del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. México, Oficina de la UNESCO en México.

[1] Prescindo de que esté en marcha una reforma del artículo tercero que afectará, de completarse su proceso, las primeras frases del actual texto (*Reforma*, 12 de diciembre de 2008).

2 Programme for International Student Assessment (OECD).

3 En promedio $175 en primaria y $267 en secundaria (Sistema de Información Estadística de Educación Básica, SEP).

4 Deben también tomarse en cuenta otras leyes como la Ley General para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y muy especialmente la Ley de Desarrollo Social (20 de enero de 2004) en cuanto trata del derecho a la educación y es bastante más avanzada que la legislación estrictamente escolar. Ver sobre todo: art. 10 (sobre los derechos de los beneficiarios de los programas de desarrollo social); art. 19 (sobre la prioridad de los programas de educación obligatoria); arts. 67 y 68 (sobre la capacidad de denuncia de los ciudadanos contra las autoridades por violaciones a los derechos sociales); art. 69 (sobre el reconocimiento de la contraloría social como mecanismo para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado); y art. 72 (sobre la previsión de la evaluación de la política de desarrollo social).

5 Concretamente (y sólo en el ámbito de la ONU): los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificados por México el 23 de junio de 1981. Recuérdese que los pactos y tratados internacionales ratificados por el gobierno mexicano "serán parte de la Ley Suprema de toda la Unión" (art. 133 constitucional). Sobre esto, véase Madrazo y Beller, 1995, que precisan el alcance y límites del derecho a la educación en México desde la perspectiva de los derechos humanos, refiriéndose a las obligaciones emanadas del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

6 "Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos". Sobre este punto, véase Paoli, 1995: 261-262, quien califica esta disposición de "falacia" al confundir las sanciones propias del derecho administrativo-laboral con las penales que enuncia la Ley; así se ha establecido "una impunidad en este ámbito"; la educación queda legalmente desprotegida y "lo que se está fomentando es la impunidad de los infractores cuando ellos son trabajadores de la educación."

7 Fundación *Este País* (2005).

8 Recientemente una encuesta Gallup en 24 países latinoamericanos, encargada por el Banco Interamericano de Desarrollo, confirmó esta percepción positiva de los padres de familia en la región (entre 72 % y 84% de ellos, según el país), percepción bastante más elevada que la que predomina en países de alto desarrollo como Japón, Estados Unidos o Alemania. México registró en esta encuesta un 68% de padres de familia satisfechos. (Andrés Oppenheimer, "El gran engaño latinoamericano", en *Reforma*, 5 de diciembre de 2008).

9 En general, las instituciones nacionales defensoras de los derechos humanos "pueden hacer un trabajo mano a mano con las instituciones internacionales, precisamente para identificar las obligaciones internacionales que derivan de instrumentos, y que estas obligaciones, a su vez, deban ser concretadas e identificadas para poderles hacer un seguimiento" (Ayala, 2008:89).

10 *Metáfora* es "aplicar una palabra a un objeto o a un concepto al cual no denota literalmente, con el fin de sugerir una comparación" (Diccionario de la Real Academia).