

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa

PABLO LATAPÍ SARRE¹

Resumen:

Este ensayo, además de ofrecer información acerca de la evolución del derecho a la educación en el plano internacional y de la manera en que este derecho está consignado en la legislación de México, examina dos aspectos particulares: por una parte, su exigibilidad y los problemas que enfrenta; por otra, la relación que debiera tener la política educativa con él, ya que este derecho está en la base de las obligaciones del Estado en materia educativa. El autor termina formulando una propuesta al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con objeto de que reorganice sus indicadores en este sentido y atienda también a facilitar la exigibilidad del derecho a la educación. Este trabajo es una invitación a los investigadores de la educación a incluir estas temáticas en sus agendas de investigación.

Abstract:

This essay, in addition to offering information on the evolution of the right to education at the international level, and the way this right is established in Mexico's legislation, examines two particular aspects: on one hand, its enforceability and the problems faced; and on the other hand, the relation educational policy should have with the right to education, given that this right is based on the state's obligations in education. The author concludes by formulating a proposal for the National Institute for the Evaluation of Education to reorganize its indicators in this regard and facilitate the enforceability of the right to education. The article extends an invitation to educational researchers to include these topics on their research agendas.

Palabras clave: Derecho a la educación, política educativa, educación y Estado, derechos humanos, UNESCO.

Keywords: right to education, educational policy, education and state, human rights, UNESCO.

Pablo Latapí Sarre es investigador titular C, definitivo, tiempo completo, del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edificio de la Unidad Bibliográfica, Lado norte del Centro Cultural Universitario, delegación Coyoacán, 04510, México, DF. CE: platapis@prodigy.net.mx

Introducción

Por años consideré que el derecho a la educación (DE) era un tema relativamente marginal en la investigación educativa, un tema especializado del que debían ocuparse los juristas para mejorar las disposiciones legales. Es probable que así lo hayan considerado otros muchos investigadores de la educación, a juzgar por la ausencia casi total de ponencias sobre este tema en los diez congresos nacionales de investigación educativa.

Mi perspectiva ha cambiado profundamente en los últimos tres años por varias razones. La oportunidad de estar cerca de la UNESCO² me llevó a comprender que el DE ocupa un lugar central en las actividades normativas y operativas de este organismo; en el escenario internacional este derecho se ha constituido en un referente esencial para promover y evaluar las obligaciones fundamentales de los Estados miembros con respecto a la educación. Además, el DE es crecientemente reconocido como el punto de partida y el fundamento último de las políticas educativas de los Estados, como después explicaré. La importancia de esta consideración me ha sorprendido y estimo que será novedosa también para otros investigadores de la educación.

Por otra parte, en los últimos años han ocurrido en México violaciones al DE de suma gravedad y –sin duda por la sensibilidad que paulatinamente he desarrollado al respecto– me ha llamado la atención la falta de denuncias o demandas de carácter jurídico contra ellas, debido a que este derecho no es un derecho exigible. En Oaxaca, por ejemplo, en el curso de los últimos tres años se han suspendido las clases por meses enteros, lo que viola gravemente el DE de más de 800 mil alumnos de primaria y secundaria, sin que nadie lo reclame; algo semejante ha sucedido en meses recientes en Quintana Roo y en Morelos. Otro ejemplo: ante las nuevas evidencias de la baja calidad de los aprendizajes de los alumnos, aportadas por las evaluaciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y algunas pruebas internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), nadie ha demandado al Estado mexicano por incumplir su obligación de proporcionar una educación de calidad. Y otro más: en muchas comunidades indígenas los maestros enviados a ellas ignoran la lengua de la comunidad por lo que el derecho a una educación aceptable no puede ser 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.

En suma, gradualmente he comprendido la importancia fundamental del DE y me parece conveniente llamar la atención de los investigadores de la educación sobre su problemática y, en particular, sobre dos temas conexos de gran trascendencia y actualidad: la situación de no-exigibilidad fáctica en que se encuentra en muchos países, entre ellos México, y la relevancia de este derecho para la política educativa. Éstas son las razones que han motivado el presente ensayo.

En él me propongo seis objetivos: llamar la atención de los investigadores de la educación, como he dicho, sobre la importancia de este tema; ofrecer un primer acercamiento (que parecerá sin duda elemental a los especialistas) a su problemática, su evolución y actual estado desde la perspectiva internacional; informar brevemente acerca de la situación del DE en los ordenamientos jurídicos de México; hacer ver la relación intrínseca del DE con la política educativa y con la evaluación de ésta; explorar los obstáculos y condicionamientos de su exigibilidad; y presentar una propuesta al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que contribuya a avanzar para hacer realidad esta exigibilidad.

Expondré primero la evolución y situación actual del DE en el plano internacional y en la legislación de México; en una segunda parte exploraré la problemática de su exigibilidad; finalmente, informaré acerca de los esfuerzos para medir los avances del DE y su relación con la evaluación de la política educativa.

El ensayo recurre al método de preguntas y respuestas que me ha parecido adecuado para exponer temas especialmente complejos.

I. Evolución y situación actual del derecho a la educación

¿Qué se entiende por el DE?

A esta pregunta, las personas interesadas en la educación darán probablemente dos respuestas. Unas contestarán que es el derecho de los individuos a recibir educación según está consignado en el marco jurídico de su país; otros responderán que es un derecho humano que, junto con otros, integra un importante *corpus* en el derecho internacional; es uno de los derechos económicos, sociales y culturales que han sido proclamados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde hace sesenta años

como fundamental. En este ensayo consideraremos el DE desde ambas perspectivas.

Conviene advertir que vamos a ocuparnos sólo de este derecho: el del individuo a recibir educación. Hay muchos otros “en el campo de la educación” de los que prescindimos: derechos de los maestros, de las comunidades, de los padres de familia, etcétera.

También conviene advertir que además del Estado hay otros varios actores que son responsables de satisfacer el DE. La realización de este derecho depende de la confluencia de las acciones gubernamentales y las de la sociedad (familias, fuerzas económicas, medios de comunicación, etcétera).³

¿Por qué suele considerarse que el DE

ocupa un lugar central entre todos los derechos humanos?

Los especialistas en derechos humanos resaltan la relación del DE con los demás derechos humanos. La educación potencia el desarrollo de la persona y por ello es condición esencial para el disfrute de todos ellos; por esto se considera éste como un derecho clave (*key right*). No se puede ejercer ninguno de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales sin un mínimo de educación. Por ejemplo: la libertad de expresión: ¿de qué sirve si la persona no tiene las capacidades de formarse un juicio personal y de comunicarlo? O el derecho al trabajo: ¿de qué sirve si se carece de las calificaciones necesarias para un buen trabajo? No sólo la educación es la base del desarrollo del individuo, sino también de una sociedad democrática, tolerante y no discriminatoria; la búsqueda de democracia, de cultura y de paz, la protección del medio ambiente; en suma, la búsqueda del bienestar humano implica que las personas alcancen un nivel mínimo de conocimientos y de capacidades y valores específicamente humanos (Daudet y Singh, 2001:10).

Se considera el DE como “el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”; si se le cancelara, se estarían negando automáticamente otros múltiples derechos (Pérez Murcia, 2004:4).⁴ Por esta importancia “radical” también se afirma que no sería posible reparar el daño infligido a la persona en el curso de su vida por la falta de educación; quien carece de ella en su infancia y juventud queda por lo mismo excluido de la sociedad, expuesto a la pobreza y relegado en comparación con los demás ciudadanos.

¿Derecho humano o derecho positivo?

Aunque existen diversas concepciones sobre la naturaleza y el fundamento del derecho positivo, es válido considerarlo (especialmente el relativo a la protección de las garantías del individuo) como intrínsecamente relacionado con los derechos humanos. Éstos, que competen a toda persona por el simple hecho de nacer, son irrenunciables, fundamentales y vinculados intrínsecamente a la dignidad propia del ser humano. Toda persona, en consecuencia, por el hecho de existir, tiene derecho a educarse como medio necesario para el desarrollo de sus potencialidades. Este derecho humano a la educación (junto con los demás derechos humanos) ha sido desarrollado en las últimas décadas por la comunidad internacional como un *corpus* jurídico consistente, el cual se ha ido incorporando a los ordenamientos jurídicos positivos de los diversos países. Hay una trabazón íntima entre el derecho humano a la educación y los derechos positivos que, en materia educativa, se consignan en la Constitución o en la legislación secundaria de cada país; estos últimos deben traducir el primero a las circunstancias del contexto histórico concreto, y el primero se mantiene en el horizonte como referente necesario para la interpretación y el cumplimiento de los segundos.

Como derecho humano, ¿cuál es el sentido y el alcance del DE?

El derecho humano a la educación está consignado en las Actas constitutivas de la ONU y, particularmente, en la de su organismo especializado en la educación, la ciencia y la cultura, la UNESCO, así como en las Constituciones de muchos países; es hoy una de las preocupaciones fundamentales del desarrollo mundial y está en la base de muchos esfuerzos internacionales como el Programa Educación para Todos (EPT) (Jomtien 1990, Dakar 2000), así como en la serie de conferencias internacionales promovidas por la UNESCO para impulsar la educación de los adultos (CONFINTEA) (Friboulet *et al.*, 2006:10).

Dentro del esfuerzo que ha desarrollado la ONU en los últimos sesenta años por proteger los derechos humanos, la UNESCO ha tomado la causa del DE como su misión fundamental.

Ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) este derecho fue explícitamente afirmado en su artículo 26;⁵ en su primer párrafo, consigna el derecho de todo individuo a la educación y de modo

general se refiere a la obligatoriedad y gratuidad de ésta. Su formulación refleja, como es natural, la época en que se redactó; la necesaria progresividad del DE obligará a interpretar estas afirmaciones conforme al desarrollo actual de los sistemas educativos. Su segundo párrafo señala los objetivos de la educación. El tercero establece que compete a los padres de familia la elección del tipo de educación que reciban sus hijos. Este derecho de los padres es distinto jurídicamente del DE cuyos titulares son los individuos (niños, jóvenes o adultos).

Al elaborarse en la ONU, en 1966, los instrumentos vinculantes relacionados con la Declaración Universal de los Derechos Humanos –los pactos internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) –, los derechos humanos quedaron separados en dos categorías: por una parte los DESC y por otra los DCyP. Hay diferencias en el tipo de obligaciones que asumen los Estados y en los mecanismos de supervisión de su cumplimiento. El DE quedó incluido en el PIDESC; su órgano de aplicación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “es el órgano de las Naciones Unidas que más ha avanzado en la definición de este derecho, a través de la adopción de sus Observaciones Generales” (Abramovich *et al.*, 2006:205), las cuales se consideran como su jurisprudencia y tienen carácter prescriptivo para los Estados.

El artículo 13 del PIDESC establece las obligaciones del Estado respecto del DE. La fracción 1 se refiere al reconocimiento del DE de los individuos y describe las grandes orientaciones que debe tener una educación democrática, acorde con los derechos humanos y las libertades fundamentales. La fracción 2 especifica el DE para cada nivel del sistema escolar, la educación fundamental, el sistema de becas, etcétera. La 3 precisa cómo armonizar la libertad de los padres de familia para elegir la escuela de sus hijos. Y la 4 advierte que estas disposiciones no contravienen el derecho de los individuos o asociaciones a sostener sus propias escuelas.⁶

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó, en 1998, una Relatoría Especial sobre el DE; la relatora asignada fue Katarina Tomasevski, cuyos informes⁷ han contribuido significativamente a definir con mayor precisión el contenido y alcance de este derecho, además de impulsar el desarrollo de indicadores para evaluar su incumplimiento, como veremos después (Tomasevski, 2004a y b).

El contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular del DE, ha sido puntualizado por el Comité de DESC en sus recien-

tes Observaciones Generales, ya mencionadas.⁸ Ahí se distinguen tres tipos de obligaciones de los Estados parte: las de respetar, las de proteger y las de cumplir; estas últimas comprenden las de “facilitar” y las de “proveer” la educación. Al respecto, el Comité afirma que “en el artículo 13 [del Pacto] se considera que a los Estados corresponde la principal responsabilidad de la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias; los Estados parte reconocen, por ejemplo, que se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza...”

El PIDESC puntualiza las obligaciones de los Estados parte respecto de los diversos niveles del sistema educativo, considerando el carácter progresivo del DE y su relación con el grado de desarrollo del sistema educativo y las condiciones de la sociedad. Siguiendo los lineamientos de la Observación General 13 del Comité de los DESC se han puntualizado cuatro características que debe tener la educación para que se satisfaga el derecho a ella: son las llamadas “Cuatro As” de las que trataremos más adelante.⁹

Por su parte la UNESCO, que considera que el DE constituye “la médula de su misión” (puede consultarse su página web), se ha dado a la tarea de impulsar, en cumplimiento de su misión normativa (*standard-setting*), un conjunto de instrumentos para definir su sentido y alcance (UNESCO, 2000, 2001, 2006). Éstos han ido afinando las diversas dimensiones del DE: por una parte reafirman ciertos principios inscritos en los textos fundadores; por otra, encarnan estos principios en orientaciones concretas referidas a los sistemas educativos; y además la acción política continua de este organismo internacional se ha enfocado a movilizar a los Estados miembros a satisfacer este derecho, puntualizando sus modalidades en conformidad con las necesidades individuales y colectivas.

La concepción del derecho a la educación en el seno de la UNESCO ha evolucionado con el tiempo. En Daudet y Singh, 2001 puede consultarse el panorama de los diversos instrumentos normativos emitidos por la ONU sobre el DE, si bien la fuerza que tienen para los Estados miembros es diversa; en el ámbito de la UNESCO se han emitido trece instrumentos: dos convenciones (vinculantes al ser ratificadas por cada Estado miembro), seis declaraciones, tres recomendaciones y dos documentos de otra naturaleza (la Carta Internacional de Educación Física y el Deporte y el Marco de Acción de Dakar¹⁰). El análisis de estos instrumentos “muestra su coherencia y complementariedad”; permite apreciar su valor jurídico como apor-

taciones al derecho internacional, no menos que su fuerza moral; y en algunos de ellos se esclarecen también ciertos procedimientos necesarios para dar seguimiento y evaluar el avance del DE en los Estados miembros (Daudet y Singh, 2001:1). Ellos cubren numerosos aspectos del DE: se refieren a los tres niveles del sistema educativo, al tipo de enseñanza (general, técnica o vocacional), a sus diversos beneficiarios (niños, adolescentes, adultos), a las distintas condiciones en que se ejerce (grupos vulnerables o discriminados, países en desarrollo, países en conflicto, etcétera) o a los diferentes contenidos de la educación como la alfabetización o la educación básica (Daudet y Singh, 2001:11).¹¹

¿Forma parte del DE la calidad de la educación?

En los últimos años se ha cobrado mayor conciencia de que la educación a la que se tiene derecho debe ser de calidad; esto se debe en buena parte a que se han hecho avances en las mediciones y evaluaciones de la calidad educativa.

Al respecto, son muy importantes las siguientes observaciones¹² sobre la calidad de la educación, por lo cual me permito citarlas *in extenso*:

[...] el derecho a recibir una educación no sólo supone el acceso de todos a la educación [...] No basta evaluar la disponibilidad de instituciones docentes, las tasas de escolarización, la igualdad de oportunidades escolares de niños y niñas, etc. En este campo los indicadores –y en ello reside la dificultad de su elaboración– deben por fuerza contener elementos cualitativos que no sólo evalúen la dimensión puramente cognitiva sino que abarquen también los objetivos trazados en cuanto al desarrollo de la persona y el sentido de la responsabilidad, el respeto y la promoción de la libertad personal y el fomento de los derechos humanos. Hay que reconocer que en efecto muchas constituciones estatales proclaman un derecho a la educación, pero por lo general las disposiciones constitucionales correspondientes no garantizan ninguna calidad particular de la educación o bien se limitan a enunciar normas muy modestas y vagas al respecto [...] El derecho a la educación supone la obligación de obtener un resultado. Los objetivos de la educación sólo podrán alcanzarse si, como resultado de esas posibilidades [de educación], verdaderamente se adquieren conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores [...] En efecto, la mayor parte de los sistemas de educación se basan en la capacidad del educando para entrar en un “molde” colectivo, generalmente

definido por el Estado. Pero difícilmente podrán lograrse los objetivos eminentemente personales de la educación en sistemas basados en tales premisas. La primacía reconocida al ser humano supone, por el contrario, que se imparta una educación de calidad cimentada en el respeto a las diferencias, en la libertad de la persona y, en consecuencia, en un verdadero pluralismo de posibilidades de educación, que refleje la diversidad de las personas, aspiraciones y proyectos. Aún más: la “dignidad del ser humano” debería ser respetada en el aula misma [...].

La calidad es, por tanto, una característica esencial de la educación, objeto del DE. Y esta observación tendrá que ser tomada en cuenta al hablar de la exigibilidad de este derecho y de los indicadores con los que se dé seguimiento a su cumplimiento.

¿Cuál es el contenido mínimo del DE? ¿Qué significan “las cuatro As”?

En los últimos años se ha venido trabajando en definir el contenido mínimo (*core content*) del DE. Un autor (Coomans, 2004, a y b) deriva sus interpretaciones de los artículos 13 y 14 del PIDESC; el estudio de estos artículos no deja lugar a dudas de que el DE es universal, propio de toda persona, independientemente de su edad, sexo, lengua, origen social o étnico o *status* y que es obligación del Estado proporcionar educación a todos sin discriminación alguna. El Comité de los DESC, órgano que supervisa la ejecución del Pacto en los Estados parte y al que se reconoce como organismo con la capacidad de interpretarlo, ha establecido cuatro criterios a los que debe ajustarse la educación que proporcione el Estado: que sea *disponible* (en inglés *available*), *accesible*, *aceptable* y *adaptable*. Estos criterios suelen llamarse “las cuatro As”.¹³

Las “cuatro As” han resultado muy útiles para determinar, monitorear y evaluar las acciones de los Estados respecto al DE (Tomasevski, 2004 a:17s.). También para determinar el “mínimo irreductible” del DE, que pudiera ser aceptado en todos los tribunales para protegerlo debidamente (Coomans, 2004a:75); de hecho, estos criterios se han utilizado en litigios ante diversos tribunales constitucionales europeos. Dicho “mínimo” debe entenderse como “un piso expansionable”, no como “un techo fijo”, puesto que el contenido del DE es progresivo; se deriva de las provisiones de los instrumentos internacionales y suele presentarse como una matriz de las obligaciones fundamentales del Estado.

¿De qué clase de obligaciones del Estado respecto al DE se habla?

Esta pregunta es importante porque quien se adentre por primera vez en la bibliografía sobre este tema puede quedar confundido. Las obligaciones del Estado respecto al DE se visualizan desde dos perspectivas: la internacional y la de cada país. En el caso de la primera se trata de las obligaciones que tiene el Estado ante la comunidad internacional en virtud de los compromisos que ha contraído respecto al DE; en el segundo se consideran las obligaciones del Estado ante los individuos de ese país por cuanto ellos son los titulares del DE, según estén consignadas esas obligaciones en la legislación nacional.

Es obvio que ambas perspectivas se entrelazan y complementan, pero son diferentes. Hasta aquí hemos considerado la primera, que toma al derecho humano a la educación como está definido internacionalmente; más adelante nos referiremos al DE como figura en el derecho positivo mexicano; es en este segundo sentido como procederemos a hablar más adelante de su justiciabilidad.¹⁴

Está en curso un debate respecto a la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales: analizando el lenguaje de los dos Pactos (el PIDESC y el PIDCYP) hay quienes sostienen que los DESC son “de segunda clase”, mientras otros afirman que “la evolución del derecho internacional de los derechos humanos ha diluido cualquier distinción absoluta y clara entre las obligaciones que imponen los derechos civiles y políticos por un lado y los DESC por otro” (Sepúlveda, 2004:109).¹⁵ De acuerdo con la segunda opinión, los DESC, entre ellos el DE, son justiciables en sentido estricto.¹⁶

Es relativamente fácil puntualizar teóricamente las obligaciones del Estado respecto al DE; su cumplimiento en la práctica, sin embargo, estará condicionado por la viabilidad política y financiera de sus decisiones y por la necesidad de priorizar unas obligaciones respecto a otras.

¿Suscita debates el tema del DE?

Por supuesto. Cae fuera de la finalidad de este ensayo entrar a esos debates, pero el lector interesado puede consultar las críticas que se han hecho a algunas contradicciones e insuficiencias del discurso internacional sobre el DE (Torres, 2006), o también las advertencias acerca de las tendencias políticas que, en opinión de algunos, amenazan actualmente el DE por influencia del modelo de desarrollo neoliberal impulsado por el Banco

Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estas tendencias –se ha señalado (Tomasevski, 2006)– pretenden reducir la intervención del Estado en la solución de los problemas sociales, lo que se traduce en que ya no se considere a la educación como objeto de un derecho, sino como una mercancía librada a las fuerzas del mercado y subordinada a los intereses de las empresas productivas. En consecuencia, se pretendería minar la gratuidad de la educación pública, el principio de igualdad de oportunidades y las medidas de compensación de las desigualdades.

Hasta aquí hemos tratado del DE en el plano internacional; pasaremos a exponer la situación que guarda en la legislación mexicana.

¿Cómo figura el DE en la Constitución Política de México?

Las tres primeras frases del artículo 3 Constitucional afirman: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación.¹⁷ El Estado –federación, estados, municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”. La fracción IV añade: “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”. Y la V indica:

Además de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Las fracciones VI y VII puntualizan, respectivamente, los derechos de los particulares a impartir educación y las facultades que tienen las universidades autónomas. Y la VIII establece las atribuciones del Congreso de la Unión respecto de la educación y su financiamiento y las sanciones a los funcionarios que incumplan sus obligaciones en esta materia. También debe considerarse el artículo 31, fracción I, que establece las obligaciones de los padres de familia y tutores de hacer que sus hijos o pupilos asistan a la escuela.

No examinaré aquí en detalle estas disposiciones constitucionales;¹⁸ pueden verse estudios especializados como el de Madrazo y Beller, 1995, quienes precisan el alcance y límite del DE desde la perspectiva de los derechos humanos, refiriendo nuestro derecho a las obligaciones emanadas del PIDESC.

Es pertinente señalar que la primera frase del artículo 3 (“Todo individuo tiene derecho a recibir educación”) fue incorporada al texto apenas el 5 de marzo de 1993. La razón de que derecho tan fundamental no figurase antes en la Constitución es sin duda el hecho de que el texto de 1917 fue redactado desde otra perspectiva; no interesaba a los constituyentes, al considerar esta materia, garantizar el DE (no obstante que el artículo 3 se ubica en el capítulo de las garantías individuales), sino asegurar que el Estado tuviese las atribuciones a su juicio necesarias para intervenir en el orden educativo, en un contexto de serios conflictos con la Iglesia católica. Las filosofías del derecho que subyacen a la Constitución de 1917 son diversas: la liberal que continúa la perspectiva de la de 1857, la social entonces innovadora y la jacobina-autoritaria que se hace evidente en los diversos artículos sobre la relación con la Iglesia y la educación.

¿Cómo se plasma el DE en la legislación secundaria?

La Ley General de Educación (LGE) precisa un poco más el alcance del DE, principalmente en cuanto a la extensión de la enseñanza obligatoria, la gratuidad de la educación pública, la igualdad de oportunidades y la equidad, a la cual dedica todo el capítulo V. El espacio no permite entrar a un análisis detallado, que puede verse en otros autores (Muñoz Izquierdo, 1995; Madrazo y Beller, 1995; Bolaños, 1996). Sólo conviene resaltar que la LGE, además de repetir que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”, añade “y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables”. (art. 2). Esta última frase debiera decir “deberán tener”, en vez de “tienen”, pues es evidente que los habitantes del país están muy lejos de tener oportunidades iguales.

En cambio, es positivo que la redacción del artículo 3 de esta Ley se refiera explícitamente a las obligaciones del Estado, lo que no hace el texto constitucional: “El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria”.

Destaco las siguientes conclusiones a las que llegan Madrazo y Beller en su estudio ya referido, desde la perspectiva de las obligaciones del Estado en virtud del DE:

- El DE es, en la legislación nacional, un derecho de todos los individuos; una garantía establecida para todos ellos. En el nivel básico de enseñanza, es un derecho subjetivo de contenido cierto, determinado y oponible inmediatamente al Estado. La provisión de la educación preescolar, primaria y secundaria debe satisfacer plenamente la demanda en esta materia. El Estado está obligado a prestar los servicios educativos en el nivel básico; además, promoverá y atenderá, en la medida de sus posibilidades, la media superior y la superior.
- El DE comprende la igualdad de oportunidades de acceso a la enseñanza. En el acceso a la educación superior se debe garantizar la igualdad de oportunidades en función del mérito de los estudiantes.
- El Estado tiene la obligación de impartir gratuitamente la educación primaria y la secundaria (la LGE extiende esta obligación a la preescolar en sus artículos 3 y 37). Respecto de la media superior y la superior se establece una distinción entre el “derecho a la educación” y el “acceso a ellas”; el primero se limita en función de los méritos de los estudiantes.
- El Estado debe procurar extender progresivamente la oferta de educación también a los niveles no obligatorios.

De manera general, es necesario destacar tres deficiencias de la LGE. Por una parte, la ineficacia jurídica de 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 la educación, “no existen (en su capítulo V) las garantías necesarias para que se cumpla lo dispuesto en él. El legislador, en efecto, no impone ninguna sanción a las autoridades que no traduzcan los ordenamientos de este capítulo en acciones concretas...” Por otra parte, 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 el DE, y –lo que es una aberración jurídica– se exige expresamente a “los trabajadores de la educación” de toda sanción en virtud de esta Ley (artículo 75, XII).¹⁹

En tercer lugar, como el DE 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 que se proporcione una educación de calidad), hay que concluir

que las disposiciones legales existentes no garantizan suficientemente, por sí mismas, una calidad razonablemente aceptable del servicio educativo; sobre ello volveremos más adelante.

Conviene tener presente que el DE es determinado y precisado no sólo en la LGE, reglamentaria del artículo 3 Constitucional, sino también en los programas sectoriales (sexenales) que formula y publica la Secretaría de Educación Pública en virtud de la Ley de Planeación (artículos 23 y 25) y en los programas que precisan el desempeño de las autoridades educativas y los reglamentos que especifican los comportamientos operativos de las autoridades.²⁰ Por otra parte, deben también tomarse en cuenta otras leyes como la General para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la General de Desarrollo Social en cuanto tratan del DE.²¹

Al concluir este apartado, afirmamos que la educación, como es tratada en el marco jurídico mexicano, es más el objeto de una prerrogativa del Estado que un derecho del individuo; esto se ha debido a los propósitos fundamentales que los legisladores y los gobiernos posrevolucionarios han perseguido con la educación: el afirmar la soberanía del Estado, el procurar la cohesión de la sociedad y el promover una peculiar ideología nacionalista acorde con las autodefiniciones 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.

Un autor (Bolaños, 1996:112s.) afirma:

Los sucesivos gobiernos mexicanos han convertido el DE en un derecho del Estado para controlar y homogeneizar a la población y, más recientemente, el DE se ha transformado *de facto* en el derecho del sector productivo a dotarse de técnicos especializados o de investigadores. Ambas formas de reducir el derecho a la educación son inaceptables y sus efectos resultan negativos...;

Puntualiza varios aspectos que la ley debiera garantizar, entre ellos: el recibir una educación de verdadera calidad, el derecho a la información con el fin de que las personas comprendan mejor su entorno social y político sin manipulaciones, y la igualdad de oportunidades en función de los méritos del individuo al aspirar a la enseñanza media superior y superior.

El Estado tiene, indudablemente, facultades en materia educativa, pero éstas se debieran armonizar con los derechos de los ciudadanos, en particular con su DE. A este respecto conviene consultar a Díaz Estrada (1995:40ss.), quien comenta la “postura estatista” (“hegelianismo estatal” lo denominan algunos juristas) y la del “derecho natural” en la LGE, debate jurídico al que no entraremos aquí. Es evidente que los conflictos históricos del Estado mexicano han impreso una distorsión de origen al DE en nuestra legislación, cuya superación requerirá muchos años.

II. La exigibilidad del derecho a la educación

¿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 (J) respecto de 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 un derecho (Chávez, 2008: 23 y 124; Villalba, 2004a; Abramovich y Courtis, 2004).²²

En América Latina varios organismos no gubernamentales (ONG) formularon la Declaración de Quito (24 de julio de 1998) en la que propusieron un marco de referencia regional para lograr la exigibilidad de los derechos humanos; ésta se hace depender de un entramado de condiciones sociales, como la posibilidad de verificar el cumplimiento de los derechos, la existencia de provisiones legales suficientes, etcétera.²³

La justiciabilidad de los derechos sociales no es asunto sencillo: enfrenta problemas teóricos y prácticos. Entre los primeros se encuentran: la indeterminación conceptual con que suelen estar redactadas las disposiciones constitucionales o la posición de algunos juristas y jueces (a la que ya he aludido) que consideran que los DESC no son verdaderos derechos. Entre los problemas prácticos: la inadecuación de los procedimientos jurídicos establecidos para conocer asuntos colectivos (cuando se trata de violaciones a colectividades), pues los mecanismos procesales están diseñados para la defensa de derechos individuales; la falta de jurisprudencia para la interpretación, y otros (Chávez, 2008:141).

Un autor (Cantón, 2004:XVII) señala esta complejidad de la justiciabilidad de los derechos sociales, afirmando que:

[...] inicia al intentar conceptualizarlos y defenderlos racionalmente; pasa por la cuestión de la definición del sujeto titular, y el obligado correlativo en sociedades industriales complejas como las nuestras, y finalmente reposa en la construcción normativa sustantiva y de mecanismos de defensa coercibles y eficientes que permitan la realización de sus fines.

¿De qué depende la justiciabilidad de un derecho social como el DE? Ayudaría mucho a la justiciabilidad que la legislación del país contuviese las disposiciones relativas que permitan fundamentar la violación de ese derecho. Hemos visto que la legislación mexicana sobre el derecho a la educación tiene graves carencias y deficiencias, por lo que no es sencillo proceder judicialmente en caso de violaciones. A pesar de que los contenidos del DE y las obligaciones resultantes para los Estados estén claramente formuladas en la normatividad internacional (el PIDESC y las Observaciones de su Comité, los Principios de Limburgo y diversas declaraciones y conferencias internacionales), este derecho internacional dista mucho de estar recogido, desarrollado e instrumentalizado en el marco jurídico nacional.²⁴ Por cierto, no todos los juristas reconocen, en el caso de los derechos humanos “sociales”, la existencia de un sistema jurídico internacional que se prolonga hacia los Estados parte en su derecho constitucional y que tiene sus propios órganos, procedimientos, fuentes y normas de interpretación; éste es un primer obstáculo para la justiciabilidad del DE.

Para poder acusar al Estado de incumplimiento de sus obligaciones, ayudaría que la legislación positiva registrara disposiciones más precisas, aplicables a situaciones como las mencionadas. Tiene que emprenderse por parte del Poder Legislativo y de las autoridades de la SEP a nivel reglamentario una tarea de “positivización” del DE o, en opinión de algunos, la elaboración de un código de la educación. Hay que alertar, sin embargo, contra los riesgos de una reglamentación excesiva que sólo dificultaría la defensa del derecho a la educación en muchos casos, y confiar en que los jueces sepan interpretar las leyes atendiendo a su espíritu y no sólo a su letra.²⁵

Por otra parte, habrá que actualizar la legislación educativa para adaptarla a los profundos cambios que el país ha experimentado durante el siglo XX, en el volumen de su población, la cobertura y equidad del sistema escolar, su financiamiento y los contenidos y calidad de la educación impartida (Pescador, 2007).

La justiciabilidad del DE depende también de que existan y sean accesibles recursos y procedimientos judiciales adecuados. En la legislación debe estar configurada la tutela de este derecho, y definidos el proceso y el tribunal al que acudir en búsqueda de la protección del mismo.²⁶ “El camino para la J de los DESC –señala un especialista (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 J de los DESC)?” 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 DESC en general:

Existen instrumentos jurídicos procesales desarrollados universalmente, los cuales, de una forma u otra, tratan de dar respuesta a la E de los DESC. 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.

En nuestra legislación existe, desde luego, el recurso al *amparo*, que proporciona protección de la justicia federal si se trata de un derecho oponible al Estado, pero el conseguirlo respecto de violaciones al DE afronta varias dificultades. Una de ellas estriba en la definición jurídica de “autoridad”: aunque los criterios jurisprudenciales ya han reconocido a los directivos de las instituciones educativas –principalmente las universitarias– como “autoridades” para otorgar el amparo, sigue exigiéndose que se pruebe un acto de la autoridad “dirigido directa y personalmente contra el quejoso” (Bolaños, 1996:114ss.). Desde luego, no sería viable el amparo por la violación al derecho a acceder a la educación inicial, media superior y superior pues el Estado no tiene obligación legal de impartirlas; en esos casos habría que invocar un “derecho progresivo”, “sujeto al nivel de desarrollo y la capacidad económica del país” (Bolaños, 1996:131).

Las denuncias por violaciones al derecho a la salud son ilustrativas, pues son más frecuentes que las relativas al DE; recientemente la prensa²⁷

informó del caso de la comunidad mixteca Mini Noma cuya clínica carecía de personal médico permanente, que obtuvo un amparo contra la negativa del gobierno del estado de Guerrero a garantizar su derecho de acceso a la salud. El amparo se fundamentó en la violación de los artículos constitucionales 1, 2 y 4 respecto a la igualdad, la protección de los pueblos indígenas y la salud; el gobierno del estado deberá en consecuencia enviar personal médico para atender las 24 horas, dotar de agua, luz, drenaje, equipo médico y medicamentos a ese centro de salud; expresamente se destaca en él que las autoridades estatales no podrán invocar falta de presupuesto para atender estas obligaciones. Esta resolución, que va en contra de una norma local que establece que no es obligatorio dotar de médicos a comunidades menores de 2 mil 500 habitantes, es un ejemplo de justiciabilidad del derecho a la salud.

La justiciabilidad del DE de los pueblos indígenas del país, por cierto, enfrenta especiales “obstáculos, disparidades y retos” en cuanto al acceso y la calidad de los servicios educativos, 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, 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”. Estas afirmaciones de la Declaración deben ser tomadas en cuenta para la justiciabilidad del DE de los pueblos indígenas por cuanto constituyen criterios aceptados por la comunidad internacional.

Algunos especialistas en derechos humanos señalan que nuestra Constitución contiene normas muy importantes para hacer exigibles los DESC; por ejemplo, la “cláusula de no-discriminación” del artículo 1 que permite aducir una violación a garantías individuales por no recibir un servicio en condiciones de igualdad; o el artículo 109, fracción 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.

Además de una legislación suficiente y adecuada y de la existencia de recursos judiciales accesibles, la justiciabilidad del DE dependerá de otros

varios factores: se requiere de una cultura de los derechos humanos en la sociedad; la existencia de individuos conscientes de estos derechos y dispuestos a exigirlos, el respaldo de personas con autoridad moral, como académicos, juristas y políticos prestigiados, etcétera.

Al analizar el problema de la justiciabilidad del DE en México es indispensable tomar en cuenta –más allá de los factores estrictamente jurídicos– 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 la 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 del magisterio, los “arreglos” cupulares respecto de su evaluación y capacitación, las restricciones a la participación de los padres de familia en las escuelas, etcétera, interfieren con la norma constitucional que garantiza teóricamente el DE y, en la práctica, la nulifican. Las autoridades federales, responsables últimas de que ese derecho sea eficaz, se sienten “con la espada contra la pared” al tener que enfrentar los poderes fácticos que utilizan la educación para sus intereses.

Este escenario pesimista, pero realista, debe ponderarse al analizar la justiciabilidad del derecho a la educación.

¿Qué estrategias seguir para hacer justiciable el DE?

Abramovich y Courtis (2004:117,179) presentan una interesante síntesis, documentada con casos reales, de las diversas estrategias que se están intentando para hacer justiciables los DESC, entre ellos el DE; pasan revista a las estrategias que denominan directas porque se enfocan a aprovechar los recursos jurídicos existentes, e indirectas, como las campañas de presión y de divulgación sobre estos derechos y sus violaciones. Es evidente que la información sobre los DESC y sobre las maneras de hacerlos justiciables promueve la capacidad de la sociedad para actuar, ya sea como contralor de los poderes públicos, ya como factor de reforma de las estructuras judiciales.

Las experiencias que están teniendo lugar en varios países para hacer avanzar la justiciabilidad de los derechos humanos son alentadoras; gradualmente se va demostrando que existen obligaciones estrictas de los Estados respecto de los DESC y que “muchas de estas obligaciones sí son exigibles judicialmente” (Abramovich y Courtis, 2004:20).²⁸

Merece mención especial la introducción, en la legislación de Colombia, de la “acción de tutela” (un procedimiento más ágil y evolucionado que nuestro juicio de amparo), que tiene por objeto la protección inmediata de los derechos fundamentales, ante acciones u omisiones violatorias de las autoridades. Estas acciones obligan a la autoridad demandada a cumplir su obligación en un plazo máximo de diez días, pasado el cual se inicia una acción que conduce a un fallo judicial. Con la tutela la Constitución colombiana (art. 86) protege los derechos fundamentales de modo inmediato: los jueces y tribunales de todo el país son competentes para otorgar la tutela en sus localidades (art. 37 del Decreto número 2591, de 1991). Como resultado de esta experiencia, la Corte Constitucional ha formado ya una jurisprudencia respecto de la justiciabilidad de los DESC. La eficacia de la tutela (de 1993 a 2004 se han tramitado 198 mil de estas acciones) ha incidido, además, muy positivamente en la educación en derechos humanos de la población (Villalba, 2004b: *passim*).

¿Qué actividades realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto al DE?

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 el DE en una forma de justiciabilidad no jurisdiccional; estos organismos son competentes para conocer acerca de las violaciones a los derechos humanos y emitir, con autonomía, 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, 1996:139s.).

Bajo la presidencia del doctor José Luis Soberanes, la CNDH ha emitido hasta el presente 29 recomendaciones relacionadas con los servicios educativos. Analizando su contenido, sin embargo, se advierte que sólo 11 se refieren estricta y directamente al DE; 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; muchas ciertamente afectan indirectamente y de diversas formas el disfrute del DE.

Respecto de las quejas recibidas por la CNDH, en su último Informe Anual (2007) se registran 167 clasificadas bajo el rubro “Negativa o in-

adecuada 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 del presente ensayo pero, a juzgar por el contenido de las recomendaciones, vale suponer que aunque muchas quejas no versen sobre el DE estricta y directamente, algunas de ellas sí se refieren probablemente a cuestiones de fondo relacionadas con él; de ser así, sería grave que no hubiesen sido objeto de alguna recomendación.

En todo caso, sería de desear que la CNDH utilizara 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 y considerara las condiciones del sistema educativo –incluyendo temas como la baja calidad o las interrupciones del servicio– que han constituido violaciones colectivas y reiteradas al DE. 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. Por otra parte, en sus recomendaciones, no debiera limitarse al derecho nacional para hacer valer el DE, sino extender su fundamentación al internacional en lo que sea aplicable.²⁹

Algunos autores como Bolaños consideran conveniente crear un ombudsman específico para la educación que tendría, entre otras, “la facultad de emitir opiniones no vinculatorias acerca del contenido de las transmisiones de los medios masivos de comunicación” (p. 149). Esta propuesta contribuiría a impulsar la justiciabilidad del DE, además de definir con mayor precisión su alcance y de concientizar a la población acerca de sus derechos en materia educativa.³⁰

III. La medición del avance del DE

¿Cómo se está midiendo y monitoreando el cumplimiento del DE?

Para hacer avanzar la realización del derecho a la educación son muy importantes los esfuerzos por medir su cumplimiento efectivo. Estos esfuerzos pueden perseguir tres objetivos: colaborar con el Estado para que avance la implantación efectiva de este derecho, presionarlo con denuncias ante la opinión pública, y evaluar la política educativa por cuanto ésta expresa el cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto a él. Vistos como instrumentos técnicos, los sistemas de medición y monitoreo pueden servir

a los tres objetivos; en el enfoque de este ensayo preferimos atender al tercero de ellos, aunque es obvio que los tres están íntimamente relacionados.

A continuación referiremos cinco esfuerzos de monitoreo, pertinentes para nuestro tema: uno mexicano, dos colombianos y dos internacionales.

Índice estatal del cumplimiento de los derechos humanos

Se trata de una propuesta de la CNDH, lanzada en 2007, orientada a identificar y definir la situación que guarda la vigencia de los derechos humanos en las entidades federativas, desde la perspectiva de promover la armonización legislativa nacional con instrumentos internacionales. Con base en el PIDESC, se considera el conjunto de los derechos sociales y se revisa el cumplimiento de algunos de ellos: la accesibilidad y las condiciones de empleo, la sindicalización de los trabajadores, la salud y seguridad social, alimentación, vivienda, educación y disfrute de la cultura y medio ambiente sano.

La propuesta es de carácter cuantitativo; maneja un número reducido de variables (25), recurre al análisis factorial y multivariado y construye, así, un índice compuesto de indicadores de desarrollo y cumplimiento de los DESC conforme al cual se clasifica a las entidades federativas.

El DE aparece muy someramente entre los indicadores utilizados, pues la propuesta cubre todos los DESC, pero hemos querido mencionarla como un ejemplo valioso en el panorama nacional. En comparación con Colombia, como veremos enseguida, sorprende que la CNDH no haya avanzado más en esta dirección.

Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa en Colombia

En este país, la Defensoría del Pueblo (equivalente a nuestra CNDH) ha elaborado un sistema muy completo de seguimiento y evaluación de la política educativa, precisamente a partir del DE [Defensoría del Pueblo (Colombia), 2004]. Anclado en el derecho constitucional y en su jurisprudencia y siguiendo el formato de “las cuatro As”, este sistema parte de una tipología de las obligaciones del Estado respecto de la educación; en correspondencia con ellas, se diseña un instrumento de medición compuesto por indicadores cuyo fin es dar seguimiento al cumplimiento del DE. Desde el enfoque de este ensayo este trabajo es especialmente relevante porque sitúa al derecho humano a la educación como el origen y la fundamentación de la política educativa.

Es frecuente que los investigadores que nos ocupamos de estudiar la política educativa demos por supuesto que el Estado debe proporcionar educación a la población, así como otros servicios necesarios para su bienestar o para la convivencia social. No solemos preocuparnos por indagar cuál es el fundamento filosófico y jurídico de la política educativa, que es precisamente el derecho a la educación de los individuos. Efectivamente, es a partir de él que se originan las obligaciones del Estado en materia educativa (incluyendo las que redundan en beneficio de la sociedad) y, por tanto, se fundamentan sus atribuciones para formular políticas públicas y ejecutarlas.

Por lo anterior, se hace evidente que el DE es la referencia central para el desarrollo de los sistemas educativos: casi todos los aspectos críticos de este desarrollo (deficiencias en la cobertura de los servicios, desigualdades de oportunidades, deserción, reprobación, deficientes resultados de aprendizaje, fallas del magisterio, gasto insuficiente, etcétera) son manifestaciones del incumplimiento del DE.

Propuesta de Luis Eduardo Pérez Murcia

Este investigador colombiano presenta un modelo de indicadores “para monitorear y evaluar el disfrute del DE” (Pérez Murcia, 2007:133-177).³¹ Al igual que la propuesta de la Defensoría del Pueblo, ésta enfoca los indicadores “desde una perspectiva de derechos humanos” (p. 155), lo que implica partir de las obligaciones del Estado al respecto.

Para nuestro propósito, este estudio enriquece el anterior por varias razones:

- 1) Aporta una visión más profunda de la filosofía que debe guiar a la política educativa (y en consecuencia también a su evaluación), una visión que se aparta del utilitarismo del modelo desarrollista que se ha orientado a la “maximización de la utilidad” al evaluar el servicio educativo, y en cambio sea congruente con la postura de Amartya Sen que da prioridad al desarrollo de la capacidad de la persona para elegir libremente entre los bienes y servicios que se ofrecen a la sociedad.
- 2) La propuesta sigue “las cuatro As” ya mencionadas, fundamentándolas en las normas del derecho internacional, y destaca los “mínimos” del cumplimiento del DE.³²
- 3) Además, ofrece un panorama nacional (colombiano) e internacional de los sistemas de indicadores de política educativa disponibles y comenta las tipologías en que se pueden ordenar.

Modelo de Burkina Faso

Elaborado por un grupo de expertos de este país africano y de la Universidad de Friburgo (Suiza) y avalado por la UNESCO, este modelo resulta especialmente adecuado para países de menor desarrollo educativo y para evaluar el programa Educación para Todos de la UNESCO; sin embargo, es útil para todos tanto por la filosofía que lo inspira como por su metodología (Friboulet *et al.*, 2006).

Sus autores consideran que el DE debe ser evaluado “como la suma de los lazos (*links*) que conectan las personas con sus comunidades y les permiten mejorar el control de sus vidas” (p. 10). Parte del principio de que los individuos deben apropiarse el DE por lo que “es esencial que puedan expresarse respecto a la calidad de la educación que reciben” (p. 13) ya que el sistema educativo no es sólo un bien público que se proporciona sino “una relación educativa que transmite conocimientos y valores de los que son responsables los individuos y la sociedad”.

Metodológicamente, en la selección de los indicadores sobre la eficacia del DE, que sigue también el formato de “las cuatro As”, combina indicadores tradicionales (los que propone el programa EPT) con otros que miden las percepciones de la población sobre la calidad y pertinencia de la educación que reciben, principalmente respecto a las “As” más complejas: la “aceptabilidad” y la “adaptabilidad”. El modelo maneja 47 indicadores y se probó en forma piloto, hecho importante respecto de aquellos indicadores que provienen de la consulta con la población.

Modelo propuesto por la ONU para evaluar los DESC

Muy recientemente la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (2008) ha publicado un informe que conviene tomar en cuenta. En respuesta a la solicitud acordada en una sesión conjunta de los diversos órganos de los Tratados sobre Derechos Humanos, de que se validara la información estadística contenida en los informes de los Estados parte respecto al cumplimiento de dichos tratados, propone un marco conceptual y una metodología útiles para identificar los indicadores cuantitativos relevantes y formula recomendaciones para los equipos nacionales que preparan estos informes.

Del DE trata someramente (p. 28); incluye un listado de indicadores referidos a: la generalización de la educación primaria, el acceso a la secundaria, técnica-profesional y superior, los recursos curriculares y peda-

gógicos, la distribución de oportunidades educativas y la libertad de elección de escuela. Ordena estos indicadores en tres categorías: de estructura, de proceso y de resultados.

Es conveniente estar enterados de este esfuerzo de la ONU para mejorar el monitoreo de los derechos humanos en general; por lo que hace al DE, su tratamiento es bastante elemental; muchos de los indicadores propuestos son obvios y en México contamos con otros más desagregados y pertinentes para nuestra situación, pero hay algunos novedosos como la participación de los alumnos en la vida de la escuela (consejos escolares), el número de quejas recibidas o atendidas por el Ombudsman sobre violaciones al DE o el número de ONG que lo promueven o protegen.

Una propuesta al Instituto Nacional
para la Evaluación de la Educación

Para terminar, formulo una propuesta al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como organismo público técnico especializado en esta materia, con un doble objeto: *a)* reordenar los indicadores que maneja para evaluar la política educativa y *b)* destacar entre ellos los que se relacionen directamente con la justiciabilidad del DE.

Desde sus inicios en 2002, el Instituto procedió a diseñar y operar un sistema de indicadores para evaluar la educación, en cumplimiento de su mandato (Decreto de creación del INEE, 2002; INEE, 2006). Actualmente se maneja más de un centenar de indicadores, agrupados en cuatro rubros: indicadores de contexto social, de recursos o insumos, de procesos, y de resultados o productos. Este sistema ha representado un gran avance para apoyar los estudios de evaluación de la política educativa del país y está cumpliendo su función; sin embargo, puede mejorarse a la luz de lo expuesto en la segunda y tercera partes de este ensayo.

*Reordenar los indicadores de acuerdo
con una concepción de la política educativa fundada en el DE*

En los últimos años se ha hecho más evidente el vínculo entre los derechos humanos y las políticas públicas; éstas deben ser, en último término, instrumentos para que el Estado avance en la realización de aquéllos (Pérez Murcia *et al.*, 2007:17), en conformidad con la afirmación de Luigi Ferrajoli: “La misión del Estado es funcionalizar todos los poderes públicos al servicio de los derechos humanos”. En la concepción del Estado democrático, las políticas

públicas no se dan “porque sí” (como una especie de imperativo necesario del propio Estado), sino que brotan de sus obligaciones en cuanto representativo de los ciudadanos y de la necesidad de éstos de desarrollarse como personas. Las políticas públicas educativas tienen como fundamento este derecho humano del que son titulares los individuos por el simple hecho de nacer.

La mayoría de los indicadores del INEE podrían fundamentarse explícitamente en las obligaciones del Estado en materia educativa derivadas de los instrumentos internacionales suscritos por nuestro gobierno; esto les daría una base jurídica más sólida y mayor consistencia sistemática. Y podrían reordenarse conforme a unos cuantos “grandes objetivos” de la política educativa derivados del DE.

Destacar un grupo de indicadores relativos al cumplimiento de los “mínimos” del DE

Por otra parte, convendría crear un subconjunto de los principales indicadores relativos a los contenidos esenciales o mínimos del DE, lo que permitiría enfocar el seguimiento y el monitoreo expresamente hacia su justiciabilidad; esto facilitaría y reforzaría asimismo las denuncias de violaciones en casos particulares.

De esta manera, se rescataría una antigua propuesta del autor y de otros investigadores de la educación de tomar como referencia fundamental para evaluar la educación nacional la “normalidad mínima” en el funcionamiento del sistema escolar (Pescador, 1994:55).

A manera de ejemplos de indicadores referidos a la “normalidad mínima” menciono los siguientes: el cumplimiento de los 200 días del calendario escolar (que registre las frecuentes violaciones en varias entidades federativas por motivos político-sindicales); el tiempo efectivo dedicado por el maestro a enseñar (que se estima en 50% a nivel nacional) (Pescador, 1994:63); el tiempo efectivo dedicado por los supervisores a su tarea (p. 64); el ausentismo de los maestros (que en zonas indígenas y de difícil acceso llega a ser de 30% según el INEE³³); las deficiencias de la infraestructura física (en muchas escuelas no hay baños o, si los hay, están clausurados); y la capacidad lectora que logra efectivamente la enseñanza primaria.³⁴

No obstante la presencia del DE en el discurso de la ONU y del gobierno de México, el DE sigue siendo un derecho incumplido para millones de niños y jóvenes del país. Los investigadores de la educación podemos contribuir a su cumplimiento efectivo con investigaciones pertinentes.

En resumen

Conforme a sus seis objetivos iniciales, este ensayo ha procurado presentar la información esencial respecto del desarrollo y actual situación del DE tanto en el plano internacional como en el derecho mexicano; ha explorado también el tema novedoso de su exigibilidad y procurado recoger los esfuerzos más recientes para medir el progreso del DE con indicadores adecuados; y en consonancia con esto, ha formulado una propuesta para avanzar en esta dirección. Ojalá algunos investigadores de la educación incluyan estos temas en sus agendas de trabajo.

Notas

¹ Agradezco a Miguel Sarre Iguíniz su valiosa asesoría jurídica durante la elaboración de este ensayo, así como a Sylvia Schmelkes y Felipe Martínez Rizo su lectura crítica de una versión anterior.

² Fungí como embajador de México ante este organismo de abril de 2005 a diciembre de 2006; particularmente me adentré en la problemática del DE al procurar que México ratificara la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), lo que aún no se ha logrado.

³ Piénsese, por ejemplo, en el aprendizaje efectivo de las personas, en cuyo logro concurren múltiples actores sociales, además del esfuerzo individual.

⁴ Así lo afirma el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General 11, párrafo 2.

⁵ Este artículo afirma:

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

les; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de la Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres de familia tienen derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

⁶ El DE es objeto de otros instrumentos internacionales, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (art. 10), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (art. 5.6) y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (art. 28).

⁷ Estos informes se encuentran en los documentos: E/CN.4/1999/49; E/CN.4/2000/6; y E/CN.4/2001/52.

⁸ Documento *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment Number 13* (23rd Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, December, 1999): E/C.12/1999/10.

⁹ Aunque en este ensayo nos referiremos primordialmente a los instrumentos internacionales del ámbito de la ONU, existen otros de la Organización de los Estados Americanos igualmente relevantes para el DE a nivel regional, como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. XI). Respecto de la Con-

vención Americana sobre Derechos Humanos, si bien el DE no fue incluido en ella, su protocolo facultativo, llamado Protocolo de San Salvador (1988), subsanó esta carencia (arts. 13 y 16) y ha habilitado una instancia de denuncia ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos por su incumplimiento (art. 19.6).

¹⁰ Sobre las obligaciones de los Estados que se derivan de este Cuadro de Acción de Dakar, véase Singh, 2001:61; ahí se comentan, además, las obligaciones de los Estados en virtud de las metas establecidas para todos los países.

¹¹ Un historiador de la UNESCO (Droit, 2005:58) analiza este conjunto de instrumentos desde una interesante perspectiva cronológica. Además, explica por qué se prefirió el término “educación fundamental” en la Declaración Universal de Derechos Humanos, con referencia a otros como “educación de masas, básica o popular” o como alfabetismo: este término, dice, “tenía por lo menos el mérito de connotar una educación sobre la cual se podía construir más...” y remite a un campo de actividad en el que caben la “educación de masas”, la “educación popular” y la “provisión de educación primaria”. Por lo demás, el término “educación fundamental” indica, en la mentalidad de la UNESCO, aquello que todo ser humano debe aprender para llegar a ser un prójimo (*a fellow being*) para los demás; el gran objetivo de la UNESCO ha sido siempre “reconstruir la humanidad a través de la educación”.

¹² Son observaciones hechas por Mustapha Medí en el Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se encuentran en: E/CN.4/Sub.2/1999/10, del 8 de julio de 1999.

¹³ La *disponibilidad* atiende a la existencia de instituciones, el estado de su infraestructura, los docentes, programas, bibliotecas y materiales, etc. La *accesibilidad* se refiere a los aspectos materiales y económicos de la oferta educativa y a la no-discriminación en sus servicios. La *aceptabilidad* al fondo y forma de la educación y a su pertinencia cultural y lingüística. La *adaptabilidad* a la flexibilidad de las formas de educación ofrecidas, para adaptarse a los diversos contextos.

¹⁴ Esta distinción debe manejarse con cuidado, ya que los pactos y tratados internacionales ratificados por el Gobierno mexicano “serán parte de la Ley Suprema de toda la Unión” en virtud del artículo 133 Constitucional.

¹⁵ Recuérdese que estos pactos fueron adoptados en la Asamblea General de la ONU el 1º de diciembre de 1960 y que México los ratificó el 23 de junio de 1981, por lo que desde entonces son vinculantes para nuestro país.

¹⁶ Una publicación reciente de la UNESCO (2006:3) afirma que “dadas las discrepancias que existen en las actitudes de los Estados” hacia estas dos categorías de derechos “que incluyen mecanismos de monitoreo discrepantes para ambos [...] el Comité de Derechos Humanos tiene el mandato de examinar las quejas individuales relativas a la violación de derechos consignados en el PIDCYP [pero] no respecto a los derechos del PIDESC. Debe señalarse, sin embargo, que desde 1999 se han hecho esfuerzos para elaborar un protocolo optativo del PIDESC, con el fin de que el Comité de los DESC pueda [también] examinar las quejas individuales. De esta manera los mecanismos de monitoreo de ambos Pactos tendrán la misma fuerza” (traducción del autor).

¹⁷ Es desafortunado que se haya optado por esta redacción: *recibir educación* implica pasividad del educando, contrariamente a las actuales teorías del aprendizaje. Hubiese sido mejor retomar la redacción del artículo 26, párr. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la educación”. Así es también en inglés y francés: *right to education; droit à l'éducation*.

¹⁸ Tampoco me referiré a otros artículos constitucionales que tienen implicaciones para la educación, como el primero que prohíbe toda discriminación y el segundo que trata de la composición pluricultural de la nación y se refiere también a la igualdad de oportunidades y a la educación bilingüe e intercultural y a otras clases de educación.

¹⁹ “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”.

²⁰ Habría que mencionar también el Programa Nacional de Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de agosto de 2008. Por otra parte, hay que señalar que el empleo del lenguaje en muchos programas y reglamentos da pie a ambigüedades jurídicas cuando esos documentos se toman como base para urgir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones. Expresiones como “el Estado promoverá” o “realizará” determinadas acciones resultan vagas cuando de ellas se quiere argumentar una obligación del Estado.

²¹ En la Ley General de Desarrollo Social (del 20 de enero de 2004) ver específicamente: los derechos de los beneficiarios de los programas de desarrollo social (art. 10); la prioridad de los programas de educación obligatoria (art. 19); y sobre todo sus disposiciones respecto de la capacidad de denuncia de los ciudadanos contra las autoridades por violaciones a los derechos sociales (arts. 67 y 68), el reconocimiento de la contraloría social como mecanismo para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado (art. 69), y la previsión de la evaluación de la política de desarrollo social (art. 72), aspectos todos ellos que están ausentes en la legislación educativa.

²² Trataremos el tema de la justiciabilidad atendiendo principalmente a las violaciones al DE confrontadas contra el marco jurídico nacional, pero advertimos que las situaciones violatorias pueden dar lugar a reclamaciones contra el Estado mexicano por no cumplir éste con sus compromisos internacionales en esta materia. Prescindiremos aquí de los mecanismos por los que los Estados parte informan periódicamente al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) sobre el cumplimiento de los pactos sobre los derechos humanos. México presentó su cuarto informe en 2006, al cual respondió el ECOSOC con observaciones y recomendaciones (ECOSOC, 2006).

²³ Funciona desde hace varios años una Red Latinoamericana de Investigación de las *Ombudspersons* –en inglés *Latin American Research Network of Ombudspersons* (LARNO)– que cuenta con el respaldo de la UNESCO y que promueve el seguimiento de las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos; respecto del DE organizó en Quito, Ecuador (16-18 de junio de 2004) un taller sobre su problemática y ha elaborado varios informes nacionales sobre el tema.

²⁴ Los desfases entre el derecho positivo de un país y el derecho internacional provienen, me parece, de que las instancias legislativas de los países, al firmar un Pacto o Convención, revisan su propia legislación desde una perspectiva “negativa”, constanding sólo que ésta no contenga disposiciones contrarias a ese pacto o convención; pero no suelen completar su legislación en todos los aspectos implicados por la obligación internacional que contraen.

²⁵ La negativa de los alumnos Testigos de Jehová a rendir homenaje a la bandera y a cantar el himno nacional es un caso de conflicto de derechos sobre el que se han pronunciado la CNDH y varias comisiones estatales de Derechos Humanos; y sobre el que existen numerosas sentencias de tribunales colegiados de circuito que han otorgado el amparo a estos niños, así como circulares de la SEP y de las secretarías estatales de Educación. En todos estos casos ha prevalecido el DE de estos niños sobre la pretensión del Estado de exigir estos homenajes o de inculcar determinados valores a los alumnos.

²⁶ Los juristas distinguen entre recursos “legales” en sentido amplio y “judiciales” en sentido estricto (Chávez, 2008:127); sin éstos el derecho es ineficaz. Asimismo, es necesario que existan no sólo garantías “procesales”, sino “orgánicas” (Ferrajoli), o sea, la existencia de órganos responsables y competentes para proteger ese derecho.

²⁷ *Reforma*, 22 de julio de 2008, p. 15.

²⁸ También Salazar Herrera (2007), refiriéndose concretamente al derecho a la educación en México, enumera un conjunto de estrategias de exigibilidad: actividades de difusión, movilización, cabildeo para incidir en la legislación, etcétera. Entre las estrategias no hay que olvidar la elaboración de informes alternativos sobre

la situación de los derechos humanos; un ejemplo, en México, es el que publica anualmente el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria, OP, AC (2007).

²⁹ 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).

³⁰ En Suecia existen cuatro *Ombudspersons* competentes para proteger a los niños y jóvenes contra toda discriminación, incluyendo la esfera educativa (por razón de raza, orientación sexual, discapacidad o, en general, por violación de la igualdad de oportunidades) (Ministry of Education, Research and Culture, 2005/2006).

³¹ Desconcierta al lector que este trabajo, fechado en 2007, no incluya en su análisis comparativo de la Defensoría del Pueblo aunque lo incluye en su bibliografía y el mismo Pérez Murcia fue su principal autor. Ver también la ponencia de este autor presentada en un seminario en Quito organizado por LARNO en 2004 (Pérez Murcia, 2004) y otro artículo de 2008 en el que amplía algunas de sus ideas.

³² A los diseñadores de indicadores les interesará un trabajo de Coomans (2004b), que puntualiza cómo se están entendiendo los mínimos del DE respecto de la educación básica y la alfabetización, con base en los artículos 13 y 14 del PIDESC.

³³ *El Universal*, 25 de febrero de 2005.

³⁴ Este objetivo fundamental de la enseñanza primaria (que en Estados Unidos se expresa con el siguiente juego de palabras: *from learning to read to reading to learn*), merecería un indicador específico.

Referencias

- Abramovich, Víctor; Añón, María José y Courtis, Christian (2006). *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México: Fontamara.
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Madrid: Trotta.
- 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 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.
- Cantón, Octavio (2004). "Prólogo", en Cantón, O. y Corcuera, S. (coords.), *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, México: Universidad Iberoamericana/Porrúa, pp. XIII-XXVII.
- Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, OP, AC (2007). *Informe anual sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México, noviembre 2005-2006*, México.
- Chávez Sánchez, Odalinda (2008). "Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales", en CNDH, *Dos temas torales para los derechos humanos: Acciones positivas y justiciabilidad de los derechos sociales*, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 115-200.
- Coomans, Fons (2004a). "Exploring the normative content of the right to education as a human right: recent approaches", *Persona y Derecho, Revista de fundamentación de las*

- instituciones jurídicas y de derechos humanos* (Pamplona: Universidad de Navarra), núm. 50, pp. 61-100.
- Coomans, Fons (2004b). *Identifying the key elements of the right to education: A focus on its core content*, University of Maastricht (mimeo).
- CNDH (2007). *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos*, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/informe Act2007/informe2007.htm>
- Daudet, Yves y Singh, Kishore (2001). *The right to education: An analysis of UNESCO's standard-setting instruments*, París: UNESCO.
- De la Cruz Ochoa, Ramón (2007). "Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: una visión desde la legislación comparada", en Gándara Orcí, L. *et al. Los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Hacia una cultura de bienestar*, México: CNDH, pp. 277-296.
- Decreto de Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2002). Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial*, 8 de agosto de 2002.
- Defensoría del Pueblo (Colombia) (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa, a la luz del derecho a la educación*, Bogotá (mimeo).
- Díaz Estrada, Jorge (1995). "Estructura y disposiciones generales de la Ley", en CEE, *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos: pp. 9-54.
- Droit, Roger-Paul (2005). *Humanity in the making. Overview of the intellectual history of UNESCO, 1945-2005*, París: UNESCO.
- ECOSOC (2006). *Consideration of the Report of Mexico under Articles 16 and 17 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 17 de mayo.
- Friboulet, Jean-Jacques *et al* (eds.) (2006). *Measuring the Right to Education*, Hamburgo/Ginebra: UNESCO/Schulthess.
- INEE (2006). *Panorama educativo de México*, México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- 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), núm. 61, agosto, pp. 19-34.
- Ministry of Education, Research and Culture (Sweden) (2005-2006). *Security, Respect and Responsibility: A Summary of Government Bill 2005-2006*, Estocolmo: Ministry of Education, Research and Culture.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1995). "La equidad en la educación", en CEE, *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos, pp. 117-138.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2004). *The Right to Education: Human Rights Resolution 2004/2005*, 16 de abril.
- ONU (2008). *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights* (HRI/MC/2008/3), 6 de junio, Organización de las Naciones Unidas.
- Pallares Yabor, Pedro de J. (2006). "La protección y justiciabilidad de los DESC: Un camino posible en México", en *Derechos Humanos México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 1, núm. 3, pp. 75-98.

- Paoli, Francisco José (1995). "Fin de la indefensión, procedimiento administrativo, sanciones y sindicato", en CEE, *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos, pp. 253-264.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo (2004). "La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas", ponencia presentada en *Meeting of the Latin American Research Network of Ombudspersons on Economic, Social and Cultural Rights, working in Cooperation with UNESCO*, Quito, 16-19 de junio (mimeo).
- Pérez Murcia, Luis Eduardo (2007). "¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales? Un modelo de indicadores para monitorear y evaluar el disfrute del derecho a la educación", en Pérez Murcia, L. E., Rodríguez Garavito, C. y Uprimny Yepes, R., *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derecho y políticas públicas*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), pp. 131-177.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo (2008). "Indicadores para monitorear las políticas públicas educativas desde un enfoque de derechos humanos", en CNDH, *Seminario internacional 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. 41-68.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo; Rodríguez Garavito, César y Uprimny Yepes, Rodrigo (2007). *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).
- Pescador, José Ángel (1994). *Aportaciones para la modernización educativa*, 2ª. ed., México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Pescador, José Ángel (2007). "El derecho a la educación", en Gándara Orcí, L. et al. *Los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Hacia una cultura de bienestar*, México: CNDH, pp. 233-254.
- Salazar Herrera, Humberto (2007). "La legislación educativa: límites y formas como se configura el derecho a la educación", presentación en la Universidad Iberoamericana, México, DF, 27 de junio.
- Sepúlveda, Magdalena (2004). "La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales frente a la supuesta dicotomía entre las obligaciones impuestas por los pactos de Naciones Unidas", en Cantón, O. y Corcuera, S. (coords.). *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, México: Universidad Iberoamericana/Porrúa, pp. 109-148.
- Singh, Kishore (2001). "Responsabilité des États et des organisations internationales pour l'éducation de base, découlant du Cadre d'Action de Dakar", en *Le droit fondamental à l'éducation: Le droit et les obligations qui découlent des instruments internationaux*, Tavola Ronda organizzata sotto il patrocinio dell'UNESCO, Messina, 23-24 de noviembre, pp. 101-123.
- 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.

- Tomasevski, Katarina (2004a). "Indicators on the Right to Education", paper prepared for the Workshop of Researchers of Ombudspersons Offices, taking part in the *Latin American Research Network on Economic, Social and Cultural Rights, working in cooperation with UNESCO*, Quito, 16-18 de junio (mimeo).
- Tomasevski, Katarina (2004b). *El asalto a la educación*, Barcelona: Intermon-Oxfam.
- Tomasevski, Katarina (2006). *The State of the right to education worldwide. Free or fee. 2006 Global report*, disponible en http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf
- Torres, Rosa María (2000). *World education report 2000: The right to education: towards Education for All throughout life*, París: UNESCO.
- Torres, Rosa María (2001). *Education and the fundamental rights of the child, normative texts*, París: UNESCO.
- Torres, Rosa María (2006). "Derecho a la educación: es mucho más que el acceso de niñas y niños a la escuela", ponencia presentada en el simposium Ciutat.edu, Barcelona, 9-11 de octubre de 2006 (www.fronesis.org)
- UNESCO (2000). *World Education Report 2000: The Right to Education: Towards Education for All throughout Life*, París: UNESCO.
- UNESCO (2001). *Education and the Fundamental Rights of the Child*, Normative Texts, París: UNESCO.
- UNESCO (2006). *Human Rights: Major International Instruments, status as at 31 May 2006*, París, UNESCO.
- Villalba Vargas, Reinaldo (2004a). "Obligaciones de los Estados en relación a los derechos económicos, sociales y culturales", en Cantón, O. y Corcuera, S. (coords.), *Derechos económicos, sociales y culturales*. Ensayos y materiales, México: Universidad Iberoamericana/Porrúa, pp. 49-80.
- Villalba Vargas, Reinaldo (2004b). "Experiencia colombiana en materia de tutela y exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales", en Cantón, O. y Corcuera, S. (coords.) *Derechos económicos, sociales y culturales*. Ensayos y materiales, México: Universidad Iberoamericana/Porrúa, pp. 249-269.