

## **MÓDULO 16**

### **EL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

#### ***El objetivo del módulo 16***

*El objetivo de este módulo es aclarar el alcance del derecho a la educación..*

#### ***El módulo***

- *detalla los estándares internacionales relacionados con el derecho a la educación;*
- *analiza los componentes del derecho a la educación y las obligaciones relacionadas del estado; e*
- *identifica las herramientas y técnicas que pueden utilizarse para difundir el derecho.*

#### **El contexto contemporáneo**

Es uno de los mayores flagelos que aquejan a la humanidad a fines del siglo XX es la causa de que cientos de millones de adultos hayan quedado en situación de desventaja, vulnerables y empobrecidos. Cada año, se cobra millones de víctimas entre los ciudadanos más vulnerables del mundo: los niños. Está destruyendo el potencial humano a gran escala. La mayoría de las víctimas son pobres, principalmente niñas y mujeres. No se trata de una enfermedad, sino del analfabetismo masivo, que se produce al privar a las personas de las oportunidades educativas.

La inacción nos puede costar muy caro. La enseñanza primaria universal es fundamental para hacer frente al mayor desafío que se le presenta a la humanidad a fines del siglo XX: la erradicación de la pobreza. También es un requisito esencial para la justicia social. Vivimos en una época en la que la educación adquiere cada vez más importancia como factor determinante del nivel de vida. Los países y las personas que carezcan de acceso a los conocimientos teóricos y prácticos proporcionados por la educación se irán quedando cada vez más rezagados...

Algunos podrán objetar que la enseñanza primaria universal es una meta irrealizable e inasequible. En realidad, para lograr que se instituya la enseñanza primaria universal en un plazo de diez años en todas las regiones en vías de desarrollo se necesitarían sólo entre 7.000 y 8.000 millones de dólares anuales adicionales. Esto equivale a aproximadamente el costo de cuatro días de gasto militar en el mundo, siete días de especulación monetaria en mercados internacionales, menos de la mitad de lo que los padres norteamericanos invierten todos los años en juguetes para sus hijos; y menos de lo que los europeos gastan cada año en juegos de computadora o agua mineral.

Si bien el apoyo internacional es fundamental, de poco serviría sin la existencia de una acción nacional. Los mismos países en desarrollo deben hacer mucho más. Entre ellos, India y Paquistán suman 40 millones de niños que no van a la escuela, más de un tercio del total mundial. La educación es uno de los principales motores de la pobreza en ambos países. Sin

embargo, sus gobiernos invierten más dinero en armamento y en la creación de un nuevo equilibrio del terror nuclear que en educación primaria. Lamentablemente, su ejemplo es ampliamente imitado.

El mundo no puede permitirse tolerar la pobreza, la injusticia y el derroche asociados con la violación masiva del derecho a la educación.<sup>1</sup>

### **La educación como derecho humano**

La educación se ha considerado en todas las sociedades y a través de la historia humana como un fin en sí misma y como un medio para lograr el crecimiento individual y de la sociedad. Se la reconoce como derecho humano por ser indispensable para preservar y aumentar la dignidad inherente al ser humano. (Este punto se analiza en forma más detallada en el módulo 1.)

El derecho a la educación está reconocido en varios instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales.

#### *Normativa internacional*

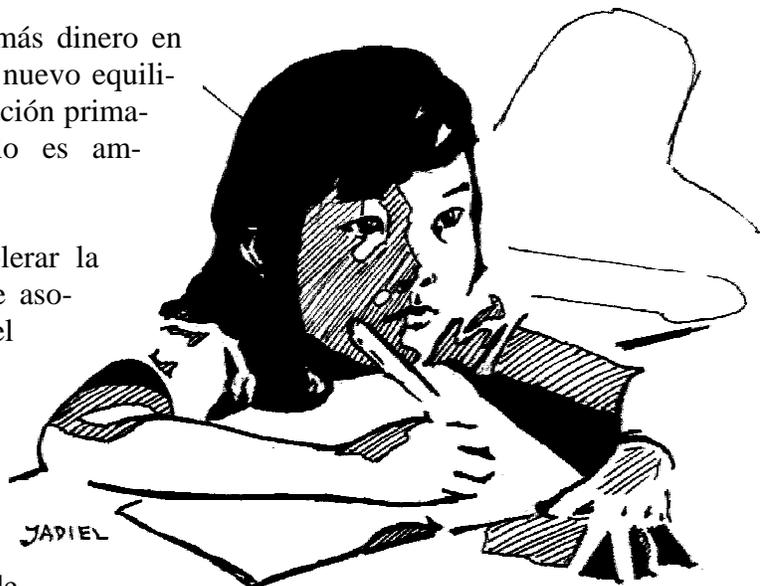
La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 26, afirma: “Toda persona tiene derecho a la educación”. Asimismo, agrega que debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. El acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos, y la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada.

La Declaración también estipula que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos. Por último, reconoce que los padres tienen derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

#### El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los artículos 13 y 14 del PIDESC establecen en forma detallada el derecho a la educación. El artículo 13 contiene una declaración general en la que se afirma que toda persona tiene derecho a la educación y que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana. También contiene las siguientes disposiciones específicas:

- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.



*La instrucción elemental: ¿derecho o privilegio?*<sup>2</sup>

“El concepto de la instrucción elemental como derecho fundamental no es aceptado por todos, al menos no en forma absoluta. Para algunas personas, la universalidad de la enseñanza incluso constituye una amenaza para las oportunidades de sus propios hijos. Opinan que el sistema escolar debe funcionar como un ‘proceso de filtrado’, que seleccione a los mejores y a los más brillantes, y los ayude a realizar su potencial. Si se admite a demasiados niños, peligrarán las probabilidades de éxito de aquellos que gozan actualmente del privilegio de una buena infraestructura escolar.

Por supuesto que estos sentimientos pocas veces se expresan abiertamente. La tendencia es racionalizar de distintas maneras la falta de equidad del sistema escolar. Uno de los recursos habituales es culpar a las víctimas. Por ejemplo, se responsabiliza a los padres pobres de no enviar a sus hijos a la escuela, sin reparar en todas las dificultades a las que se enfrentan. A continuación se incluyen otros ejemplos de este tipo de pretextos, tomados de la vida real. Se trata de planteos oídos en círculos de la clase media durante el curso de nuestra investigación:

‘Habiendo tantas escuelas, ¿cómo se puede hablar de falta de escuelas?’

‘Falta de iniciativa: son tan haraganes que no sacan provecho de las oportunidades que se les brindan.’

‘¿Por qué debería asumir el gobierno la responsabilidad de educar a los niños?’

‘Trabajamos. Pagamos impuestos. Debemos recibir algo a cambio.’

‘Si un hombre tiene dinero para sus *beedis* (cigarrillos), si un hombre puede comprar *daru* (licor), entonces, en mi opinión, debe ser capaz de costear la educación de su hijo.’

‘Derroche de recursos. Necesitan saber leer y escribir: eso es todo. Lo suficiente para tomar un autobús.’

‘El gobierno redujo el financiamiento de la enseñanza superior para promover la enseñanza primaria; sin embargo es un hecho que muchas de estas personas no pueden aprender.’

La idea de la escolaridad como proceso de filtrado influye mucho sobre la planificación educativa. Por ejemplo, contribuye a explicar por qué se ha invertido tanto en el desarrollo de instituciones de enseñanza superior de primer nivel (como los Institutos de Administración y los Institutos de Tecnología) mientras que miles de escuelas primarias carecen de pizarrones o de agua potable. Los métodos pedagógicos y los programas escolares también llevan la impronta de este concepto de la educación como una competencia feroz”.

- La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
- La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
- Debe intensificarse la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.
- Se debe proseguir el desarrollo del sistema escolar, implantar sistemas de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.
- Se debe respetar la libertad de los padres o de los tutores legales de escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas educativas mínimas. Asimismo, el artículo 13 reconoce la libertad de los padres o de los tutores legales de hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El artículo 14 establece que todo Estado Parte que no haya podido instituir la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria se compromete “a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva...de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos”.

#### Convención sobre los Derechos del Niño

Los artículos 28 y 29 de esta Convención reconocen el derecho del niño a la educación. El artículo 28 es similar a las disposiciones contenidas en el PIDESC. Asimismo, dispone que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño.

El artículo 29 estipula que la educación del niño deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.

#### La Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza

La Convención de la UNESCO estipula que los estados partes se comprometen a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover la igualdad de posibilidades y de trato, y, en especial, a hacer gratuita y obligatoria la enseñanza primaria. Asimismo, reconoce el derecho de los padres de escoger libremente las instituciones educativas para sus hijos y de dar a sus hijos la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

#### La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

El artículo 10 de esta Convención también contiene disposiciones relacionadas con el derecho a la educación. Por ejemplo, establece que deben existir las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, y de acceso a los estudios en

***El derecho a la educación  
El papel central del Estado<sup>3</sup>***

¿Qué factores llevaron a algunos países a obtener más resultados en cuanto a garantizar el derecho a la enseñanza primaria universal? En un estudio reciente de UNICEF que abarcó nueve países y el estado indio de Kerala se identificaron seis factores amplios.

*Compromiso político.* En todos los casos, la enseñanza primaria universal constituía para el gobierno una de las más altas prioridades políticas.

*Compromiso financiero.* El compromiso político se reflejaba en la asignación de fondos a la educación básica durante el período de transformación. Durante el período 1950-57, Costa Rica duplicó la parte del gasto público asignada a la educación básica. Cuba aumentó en un 3% la parte del PBI asignada a la educación durante los diez años que se extienden hasta mediados de la década de 1970. Zimbabwe logró el mismo aumento durante el período 1980-88.

*El papel central del sector público.* Los países en los que se produjo una rápida transformación en la educación básica lograron dicha transformación a través de la acción pública y no de la prestación privada. No hubo prestación privada en el nivel primario en Cuba después de la revolución. Pese a la fuerte ideología de libre mercado que impera en Corea del Sur, los prestadores privados no participaron en la educación básica. Más del 90 por ciento de los niños en edad de enseñanza primaria concurrían a escuelas públicas en Costa Rica a mediados de la década de 1960.

*Equidad en la hacienda pública.* Durante los períodos decisivos en los que se estaba instituyendo la enseñanza primaria universal, los recursos de inversión para la educación se concentraban en este sector. A mediados de la década de 1980, la relación entre el gasto público por alumno en la enseñanza primaria y el gasto por cada estudiante universitario era 1:7 en Cuba, en comparación con un promedio de 1:33 en Africa Sub-sahariana. Hasta que logró instituir la enseñanza primaria universal, Corea del Sur asignó más del 60% del gasto público a la enseñanza primaria, permitió que el sector privado tuviera un papel más significativo en la enseñanza secundaria y recuperó gran parte del gasto en educación superior mediante el cobro de aranceles a los estudiantes.

*Reducción del costo de la educación para la unidad familiar.* En todos los casos se recurrió a un aumento del gasto público para reducir el costo de la educación para la unidad familiar. En Sri Lanka se introdujo la enseñanza primaria gratuita inmediatamente después de la independencia. Análogamente, Cuba instituyó la enseñanza gratuita como un derecho ciudadano. En Botswana y Zimbabwe se adoptaron medidas similares.

*Integración de las reformas de la educación en estrategias de desarrollo humano más amplias.* Las reformas de la educación fueron sustentadas por estrategias más amplias que redujeron la pobreza. En Zimbabwe, Cuba, Botswana y Costa Rica, por ejemplo, las reformas en el sector de salud mejoraron la nutrición y la salud infantil, con lo cual aumentó la capacidad de las familias pobres de beneficiarse con las reformas de la educación.

los niveles educativos; acceso a los mismos programas de estudio y a los mismos exámenes; la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino; y las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios.

### *Instrumentos regionales*

El derecho a la educación está reconocido y garantizado en varios instrumentos regionales de derechos humanos, que incluyen la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 17) y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño;<sup>4</sup> la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 12) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>5</sup> (artículo 13); el European Convention on the Legal Status of Migrant Workers<sup>6</sup> (Convención Europea sobre el Estatus Legal de los Trabajadores Migratorios, artículos 14 y 15); y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales<sup>7</sup> (artículos 13 y 14).

#### ***El derecho a la educación de los niños en República Dominicana***

Tres organizaciones, la International Human Rights Law Clinic (University of California, Berkeley, School of Law–Boalt Hall), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), y el Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas, Inc. (MUDHA) presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que denunciaron que el Estado dominicano había negado la inscripción de nacimiento a dos niñas nacidas en el territorio de la República Dominicana, hijas de madres dominicanas de ascendencia haitiana.

En su denuncia las organizaciones señalaron que el Estado había violado el derecho a la nacionalidad y que sin el reconocimiento de su identidad legal, las niñas estaban expuestas al peligro inminente de ser expulsadas del país. Agregaron además que al privárseles del derecho de tener un registro de nacimiento, las niñas no pueden obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica y tampoco pueden ingresar a la escuela por carecer de un documento de identificación. De esta forma se las privaba de su derecho a la educación.

En su denuncia los peticionarios argumentan que las niñas están siendo privadas de sus derechos debido a su raza y origen haitiano.

Al intentar inscribir a las niñas, el oficial encargado del Registro Civil indicó que las niñas tenían nombres y apellidos extranjeros y que las mismas no podían ser registradas en virtud de que sus padres eran haitianos y por lo tanto ellas eran consideradas haitianas. Igualmente, el oficial señaló que cuando las niñas nacieron, sus padres se encontraban en la República Dominicana ilegalmente y por lo tanto no tenían derecho a la nacionalidad dominicana.

La denuncia fue declarada admisible por la Comisión Interamericana el 22 de febrero de 2001. Previamente en agosto de 1999, la Comisión había adoptado medidas cautelares a favor de las niñas con base en el artículo 29 de su Reglamento, a fin de evitar que se consumasen daños irreparables, es decir, que fuesen expulsadas del territorio de la República Dominicana y que una de ellas fuera privada del derecho de asistir a clases y de recibir la educación que se brinda a los demás niños de nacionalidad dominicana.

*Constituciones nacionales*

Varios países han incluido disposiciones sobre el derecho a la educación en sus constituciones. Tal es el caso del artículo 56 de la Constitución de El Salvador, que garantiza el derecho a la educación y establece la gratuidad de la educación básica y especial para los ciudadanos. De manera análoga, la Constitución de Sudáfrica protege el derecho de sus ciudadanos a la educación formal básica, que el estado debe hacer accesible a todos en forma progresiva, mediante la adopción de medidas razonables. Los sudafricanos también gozan del derecho constitucional a ser educados en el idioma de su elección en instituciones educativas públicas, teniendo en cuenta la equidad, la factibilidad y la necesidad de reparar las consecuencias de las leyes y prácticas de discriminación racial del pasado. Asimismo, la Constitución de Sudáfrica estipula el derecho a establecer y mantener instituciones educativas privadas que no discriminen por motivos de raza, que estén autorizadas por el estado y mantengan estándares comparables a las escuelas públicas (capítulo 2, artículo 29).

**Contenido del derecho a la educación y las obligaciones del estado**

Las normas jurídicas sobre el derecho a la educación comprenden dos componentes amplios: el mejoramiento del acceso universal a la educación sobre la base de la igualdad y la no discriminación y la libertad de escoger el tipo (instituciones públicas/privadas) y el contenido (religioso y moral) de la educación. Ambos aspectos representan el espíritu y la esencia del derecho a la educación.

El carácter particularmente exigente de las obligaciones que supone el derecho a la educación se refleja en la cantidad y variedad de reservas, declaraciones y objeciones relacionadas con el artículo pertinente de la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, a partir de distintas disposiciones jurídicas sobre el derecho a la educación se pueden reunir por lo menos cuatro componentes mínimos de este derecho:

- Igualdad en el acceso y en el goce en materia de oportunidades e instalaciones educativas.
- Obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria.
- Enseñanza secundaria generalizada y accesible, y enseñanza superior igualmente accesible.
- Libertad de elección en la educación y libertad de establecer instituciones privadas.

El CDESC, en su Observación General 13 (véase el texto completo al final de este módulo) identifica cuatro elementos de las obligaciones del estado con respecto al derecho a la educación: (1) disponibilidad, (2) accesibilidad, (3) aceptabilidad y (4) adaptabilidad.

*Disponibilidad*

El deber de proporcionar enseñanza primaria obligatoria y gratuita es sin duda un requisito previo para la efectividad del derecho a la educación. El Comité, en su Observación General 11 sobre el artículo 14 (véase el texto completo al final de este módulo) considera que los estados partes tienen la obligación clara e inequívoca de elaborar un plan de acción para

garantizar la enseñanza primaria gratuita y obligatoria. Afirma que la falta de oportunidades educacionales para los niños es muchas veces una de las causas de que sean víctimas de muchas otras violaciones de los derechos humanos.

Según la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación “La obligación del Estado de hacer que la educación primaria sea gratuita se asocia a menudo, aunque equivocadamente, con el hecho de que el Estado proporcione dicha educación. La obligación del Estado de ofrecer enseñanza primaria gratuita se cumple en un gran número de países mediante subvenciones a diversos tipos de escuelas primarias”.<sup>8</sup> Asimismo, afirma:

La primera obligación del Estado es asegurar que existan escuelas primarias a disposición de todos los niños, lo cual requiere una inversión considerable. Si bien el Estado no es el único inversor, las normas internacionales de derechos humanos lo obligan a ser el inversor de última instancia a fin de asegurarse de que todos los niños de edad escolar dispongan de escuelas primarias. Si el número de alumnos al cual puede darse instrucción en las escuelas primarias es inferior al número de niños en edad de enseñanza primaria, las disposiciones legales sobre educación obligatoria no se llevarán a la práctica y el acceso a la educación seguirá siendo una necesidad y no un derecho.<sup>9</sup>

El acceso a la educación secundaria y superior también se considera un elemento importante del derecho a la educación. La estipulación de “la implantación progresiva de la enseñanza gratuita” no implica que el estado pueda absolverse de sus obligaciones.

Por último, el Comité afirma que un estado parte no puede eludir la obligación inequívoca de adoptar un plan de acción alegando que no dispone de los recursos necesarios.

#### *Nigeria: estudio de caso*

La imposición arbitraria y discriminatoria de aranceles puede provocar desigualdad en las condiciones de acceso a la educación y por lo tanto constituir una violación de las obligaciones del estado. Por ejemplo, en una acción de grupo en representación de la Asociación Nacional de Estudiantes Nigerianos (NANS),<sup>10</sup> el Centro de Acción para Derechos Económicos y Sociales (SERAC), una organización no gubernamental de Nigeria, solicitó a los tribunales que determinen si el aumento arbitrario de los aranceles que se aplica a las instituciones terciarias y supera el 1000 % es compatible con el derecho a la educación. La acción se funda en el argumento de que la política impediría el acceso a la educación superior; que constituye una violación de los principios de igualdad y no discriminación por su aplicación selectiva a escuelas que en su mayoría se encuentran en Nigeria del Sur y que la política carece de justificación considerando el rápido deterioro de los estándares cuantitativos y cualitativos de la educación superior.

#### *Accesibilidad*

La segunda obligación del estado se refiere a la accesibilidad. Como mínimo, los gobiernos están obligados a garantizar el goce del derecho a la educación garantizando el acceso de

toda persona a las instituciones educativas existentes, en condiciones de igualdad y no discriminación.<sup>11</sup>

La obligación afirmativa del estado de garantizar iguales condiciones de acceso a las instituciones educativas incluye tanto el acceso físico como la eliminación de barreras culturales que restrinjan ese acceso. Por ejemplo, en el caso de las personas de la tercera edad, el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento* plantea la necesidad de que se instituya un acceso físico más fácil a las instituciones y se dirijan esfuerzos a eliminar las barreras culturales que restringen ese acceso a la educación mediante la superación de imágenes estereotipadas que presenten a las personas mayores como personas que padecen problemas de incapacidad y/o que son incapaces de funcionar independientemente.<sup>12</sup> Asimismo, conforme se establece en el artículo 10 de la CEDAW, los gobiernos están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas para la “eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza” mediante medios tales como “la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza”. Conforme a dicha disposición, las jóvenes y mujeres también tienen derecho a las mismas oportunidades de acceso al material informativo específico (incluido el asesoramiento sobre planificación de la familia) y a programas deportivos. Los trabajadores migratorios y los miembros de su familia que sean admitidos oficialmente en otros países también tienen garantizado el derecho al acceso a la educación (que implica la eliminación de barreras culturales) conforme a lo establecido en los artículos 14 y 15 de la *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers*, puesto que el país que los recibe debe tomar medidas, cuando sea factible, para impartir enseñanza en la lengua madre de los trabajadores migratorios.<sup>13</sup>

***Intervenciones innovadoras para garantizar el derecho a la educación***  
***El programa Busti en Paquistán<sup>14</sup>***

El programa (comunitario) Busti, desarrollado en forma conjunta por una ONG con sede en Karachi y UNICEF, tiene como objetivo brindar educación básica a niños que luego puedan ser admitidos en escuelas formales. El grupo etéreo que abarca el programa oscila entre los 5 y los 10 años; alrededor de tres cuartos de los alumnos son niñas. La iniciativa ha logrado revertir parcialmente la disparidad habitual en cuanto a género en la asistencia a la escuela al brindar educación en los hogares. Estableció más de 200 escuelas en domicilios particulares, a las que se incorporaron más de 6.000 alumnos a un costo unitario de 6 dólares, mucho menos que el costo promedio en escuelas elementales públicas. Se adoptó este método al descubrirse en debates comunitarios que los viajes a la escuela constituían un obstáculo importante para la educación de las mujeres.

Se contrató como maestras a mujeres locales, quienes a su vez establecieron escuelas en sus hogares. Los padres abonan a la maestra hasta 1 dólar por mes, menos de lo que abonarían en el sistema estatal. No existen requisitos de uniforme para los niños y los horarios de clase son flexibles. Si bien esta iniciativa es objeto de algunas críticas en cuanto a su falta de desarrollo de otras técnicas de enseñanza que no sean la memorización, constituye una prueba de lo que se puede lograr cuando la educación se adapta a las necesidades de la comunidad.

También se ha reconocido el derecho a la educación para las personas con discapacidad. La norma 6 de las Normas Uniformes sobre la Igualdad para las Personas con Discapacidades establece que “los estados deben reconocer el principio de igualdad de oportunidades de educación primaria, secundaria y terciaria para los niños, jóvenes y adultos con discapacidades, en establecimientos integrados”.<sup>15</sup>

Para este fin, el CDESC establece que los estados partes deben “garantizar que los docentes estén capacitados para educar a niños con discapacidades dentro del sistema escolar normal y que se debe disponer de los equipos y el apoyo necesarios para lograr que las personas con discapacidades alcancen el mismo nivel de educación que las personas que no tienen discapacidades”.<sup>16</sup> Asimismo, los niños con discapacidades físicas y mentales tienen garantizado el derecho a la formación para “lograr lo máximo posible en cuanto a su integración social, desarrollo individual y...desarrollo cultural y moral” en virtud del artículo 13 de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño.<sup>17</sup>



### *Aceptabilidad*

La Relatora Especial afirmó que “El Estado está obligado a asegurar que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos que el mismo Estado haya establecido y a cerciorarse de que la educación sea aceptable tanto para los padres como para los niños”.<sup>18</sup>

Este elemento incluye el derecho a elegir el tipo de educación recibida, y el derecho a establecer, mantener, administrar y controlar establecimientos educativos privados. Sin embargo, no obliga al estado a proporcionar a los alumnos de escuelas privadas los mismos beneficios auxiliares que a los alumnos de escuelas públicas. Dichos beneficios incluyen transporte escolar gratuito, libros de texto gratuitos o comidas en la escuela.<sup>19</sup> Los alumnos y sus padres tienen derecho a no recibir adoctrinamiento alguno y, en este sentido, el estudio obligatorio de materiales incongruentes con las creencias del alumno en materia religiosa o de otra índole puede constituir una violación del derecho a la educación.<sup>20</sup>

El derecho a establecer instituciones privadas educativas se ha vinculado con la libertad de expresión. Por ejemplo, en el caso del *Arzobispo Anthony O. Okogie y otros contra el Procurador General de Lagos*, un caso que sentó un precedente histórico, el Tribunal de Apelaciones de Nigeria resolvió que al impedir el establecimiento de instituciones privadas,

### *Defendiendo la universidad pública y gratuita*<sup>21</sup>

El nivel de disfrute del derecho a la educación y la garantía de su gratuidad en el sector oficial fue uno de los logros más representativos de la era democrática venezolana. Pese a ello, a partir de la implementación de las medidas de ajuste estructural de los últimos años, se reprodujeron con insistencia diferentes discursos que apuntaban a la flexibilización de esta garantía y a la erradicación absoluta de la gratuidad de la educación universitaria, requisito supuestamente necesario para la reactivación económica.

Como objetivo primordial para la reforma del sistema educativo, se perfilaba con naturalidad la reforma de la Ley de Universidades. En el año 1998, la aprobación del Proyecto de Ley de Educación Superior (PLES) era inminente, pero ante la masiva y novedosa movilización de los estudiantes de todo el territorio nacional ésta se vio retrasada.

Ante la inminencia de aprobación de la nueva ley y pese al contexto de rechazo colectivo del sector estudiantil, la USB—una de las universidades científicas más importantes del país—dio el primer paso hacia la privatización de esta institución, creando lo que llamó el Fondo de Desarrollo Estudiantil, según el cual los estudiantes debían abonar un monto mensual para continuar sus estudios y aquellos que carecieran de los recursos tenían que demostrar la incapacidad de pago a través de mecanismos ideados por la propia universidad.

En agosto de 1998 un grupo de estudiantes de la USB, representado por Provea, intentó una acción de amparo constitucional contra dichas resoluciones. Estas resoluciones -alegaron los recurrentes- violaban flagrantemente el derecho a la educación gratuita en las instituciones oficiales tal como lo establece el artículo 78 de la Constitución de la República. Igualmente se señalaba violación al principio de progresividad de los derechos sociales, en la medida en que en Venezuela se había garantizado la gratuidad en las instituciones educativas públicas, con lo cual, el ejercicio de cualquier acto que violara este logro alcanzado significaría la implementación de medidas de carácter regresivo.

La CPCA (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) sentenció parcialmente en favor de los estudiantes, señalando que “la Constitución consagra el derecho a la educación en beneficio de todos y que, luego a fin de garantizar la efectividad de tal derecho, impone al Estado unas obligaciones, como son las de establecer instituciones suficientes y equipadas, en las que se imparta la educación en forma gratuita, a las que todos en principio puedan acceder. Es claro, que tales obligaciones establecidas a cargo del Estado constituyen al mismo tiempo aspectos del derecho a la educación en beneficio de todos (...) No cabe duda, pues, que existe en Venezuela un derecho constitucional a la educación oficial gratuita”. La corte interpretó que la obligación del Estado asumida en virtud del PIDESC consistía en el compromiso de “ampliar progresivamente el efectivo acceso a la educación, hasta lograr el pleno disfrute del derecho; y ese compromiso se extiende hasta la enseñanza superior, caso en el cual el efectivo acceso sólo podría admitir restricciones derivadas de razones vinculadas con la capacidad de cada uno”.

Si bien este pronunciamiento reviste gran importancia ya que reconoce expresamente el derecho a la educación y que en él está protegida también la educación superior; en esta sentencia se establece asimismo que la excepción a la gratuidad en las personas provistas de

bienes de fortuna es absolutamente compatible con dichos compromisos, con lo cual la garantía del derecho pierde fuerza ya se dejó abierta con esta interpretación la posibilidad de implementación de medidas discrecionales en esta materia.

La movilización en torno a este fallo fue tal que la opinión pública nacional fue inundada por la discusión de la gratuidad como una garantía del derecho universal a la educación, lo cual logró quebrar el monopolio de los discursos privatizadores, que hasta la fecha eran hegemónicos en los medios de comunicación social.

Esta posibilidad de arancelamiento universitario quedó ahora eliminada en Venezuela al consagrarse constitucionalmente en la nueva Carta la gratuidad en la educación oficial como principio y valor fundamental del Estado, inclusive hasta la educación superior.

el gobierno restringía la libertad de expresión y el derecho de los padres y tutores legales de “criar a sus hijos y pupilos y educarlos en las que consideren las mejores instituciones, y de acuerdo con las costumbres y tradiciones en las que, a su criterio, deba basarse la educación de sus hijos y pupilos”.<sup>22</sup>

Si bien la libertad de elección y la libertad de establecer instituciones privadas son libertades de las que goza toda persona, sus beneficios revisten especial importancia para las minorías culturales, raciales, religiosas y lingüísticas. En este sentido, el artículo 5(1) (c) de la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, adoptada por la UNESCO en 1960, reconoce a los miembros de las minorías nacionales “el derecho a ejercer actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma”. Por su parte, el artículo 13 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales establece que “las personas pertenecientes a una minoría nacional tienen derecho a crear y dirigir sus propios centros privados de enseñanza y de formación”.<sup>23</sup> El artículo 14 del mismo texto garantiza a las minorías el derecho a aprender su lengua minoritaria.

El tema de la lengua de instrucción ha generado controversias. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmó el derecho del estado a determinar las lenguas oficiales de un país, que constituyen, por lo tanto, las lenguas de instrucción en las escuelas públicas, pero ha negado la existencia del derecho a la educación en una lengua de elección propia.<sup>24</sup>

Otro componente importante de la aceptabilidad se relaciona con la naturaleza de las escuelas, que deben ser acogedoras para los niños. Según la Convención sobre los Derechos del Niño, “es fundamental que la educación respete el derecho del niño a ser curioso, a formular preguntas y recibir respuestas, a discutir y disenter, a experimentar y cometer errores, a saber e ignorar, a crear y ser espontáneo”.<sup>25</sup>

*Adaptabilidad*

Normalmente, lo que un niño aprende en la escuela debería estar determinado por sus necesidades futuras como adulto. Sin embargo, la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que se asigne importancia primordial a los mejores intereses del niño. Así, el sistema de educación debe poder ajustarse a los mejores intereses del niño.

**Desafíos, oportunidades y estrategias**

Medir el progreso de un estado en cuanto a la aplicación del derecho a la educación es una ardua tarea cuando no existen metodologías y criterios generalmente aceptados que permitan evaluar la adecuación y eficacia de las medidas adoptadas para lograr la efectividad de ese derecho. Sin duda es fundamental desarrollar una aptitud básica para medir la aplicación del

derecho a fin de realizar un seguimiento de lo que se ha denominado “la dimensión variable o cambiante” de las obligaciones de los estados partes. Como explica Paul Hunt, “como resultado de las expresiones ‘progresiva efectividad’ y ‘disponibilidad de recursos’, es probable que el contenido exacto de al menos algunas obligaciones del Estado varíen de un Estado a otro y, con el transcurso del tiempo, dentro de un mismo Estado”.<sup>26</sup> Una técnica y un proceso eficaz de vigilancia puede, además, ser útil para definir el contenido básico del derecho a la educación.

El cumplimiento de las obligaciones de cada estado parte en la esfera del derecho a la educación se puede medir utilizando indicadores cuantitativos y cualitativos. Los indicadores cuantitativos presentan, entre otras cosas, datos tangibles sobre presupuestos, tasas de analfabetismo, tasas de escolaridad y tiempos empleados en el traslado hasta el establecimiento educativo, porcentajes de repetición y deserción escolar, distribuidos por género, clase social, edad, centros geográficos (por ej., por estado y región, zonas rurales comparadas con urbanas), religión y etnia. En cambio, los indicadores cualitativos evalúan factores intangibles como la interacción en clase, el contenido de los libros de texto y los programas pedagógicos. La evaluación de los aspectos cualitativos de la educación es mucho más compleja que la evaluación de las condiciones cuantitativas. Dicha complejidad se origina en la red de relaciones mutuas que comprende el derecho a la educación (por ej., la relación entre el estado, los padres y el niño; la relación entre el estado y las minorías; la relación entre el estado y las personas tradicionalmente privadas de derechos civiles y políticos; y la relación entre la iglesia y el estado).

En el párrafo 6 de la Observación General 1, *Presentación de informes por los estados partes*, el CDESC observa que “puede ser de utilidad para los Estados precisar los criterios u objetivos en función de los cuales podrán evaluarse los resultados obtenidos en una determinada esfera... los criterios globales son de uso limitado, mientras que los criterios nacionales o incluso subnacionales pueden constituir una indicación en extremo valiosa de los progresos alcanzados”. Paul Hunt sugiere un proceso de tres pasos para identificar y utilizar criterios nacionales para medir los resultados obtenidos por los estados en la esfera del derecho a la educación: primero, seleccionar indicadores claves, segundo, establecer criterios nacionales; y tercero, vigilar los criterios nacionales.<sup>27</sup> Estos pasos merecen un

mayor estudio, adaptación y experimentación. (Véase el módulo 19, donde se incluye una exposición más detallada sobre los indicadores y criterios.)

La importancia o el papel del análisis de presupuesto como herramienta para el trabajo de derechos humanos no se limita a la compilación de datos numéricos o estadísticos. Comprende la interpretación y el empleo de información esencial sobre la asignación de recursos para el análisis o la evaluación de prioridades y políticas oficiales. Cuando se analizan las dimensiones del gasto de educación, puede hacerse referencia al porcentaje del presupuesto nacional asignado a la educación comparado con lo que realmente se gasta per cápita y en total en los niveles nacional, regional y estadual, así como en relación con otros sectores de la economía.<sup>28</sup> Una mayor asignación presupuestaria no siempre se traduce en un mayor goce del derecho a la educación. Por ejemplo, en Nicaragua, pese a que la mayor asignación presupuestaria del gobierno central se destinó al Ministerio de Educación en 1991 y 1992, la calidad de la educación brindada siguió siendo deficiente, con crecientes niveles de analfabetismo y la amplia mayoría de los docentes de escuela primaria carecen de formación.<sup>29</sup> El análisis de presupuesto puede aportar un marco importante para refutar el argumento de falta de recursos que esgrimen los estados partes como justificativo del incumplimiento, y al mismo tiempo puede servir para vigilar la efectividad progresiva de ciertos aspectos del derecho así como para promover la movilización y la colaboración entre sectores en el área del derecho a la educación. (Véase el módulo 19 sobre análisis de presupuesto.)

### *Escaramujo*

(Silvio Rodríguez, fragmento)

¿Por qué la tierra es mi casa?  
 ¿Por qué la noche es oscura?  
 ¿Por qué la luna es blancura  
 que engorda como adelgaza?  
 ¿Por qué una estrella se enlaza  
 con otra, como un dibujo?  
 Y ¿por qué el escaramujo  
 es de la rosa y el mar?  
 Yo vivo de preguntar:  
 Saber no puede ser lujo.  
 (...)

Niño soy tan preguntero,  
 tan comilón del acervo,  
 que marchito si le pierdo  
 una contesta a mi pecho.  
 Si saber no es un derecho,  
 seguro será un izquierdo.  
 (...)

Aún es necesaria una mayor difusión del derecho a la educación. Los niveles de ignorancia de la existencia y naturaleza de este importante derecho humano superan ampliamente las alarmantes tasas de analfabetismo entre las poblaciones más pobres del mundo y contribuyen, sin duda, a que existan esos altos índices de analfabetismo. A nivel local, las actividades comunitarias de educación y toma de conciencia orientadas hacia los padres, las mujeres y los niños en edad escolar contribuirían a consolidar la idea de la educación como un derecho humano básico.

Las organizaciones de activistas pueden fortalecer este derecho mediante la investigación orientada a la acción, que procura identificar obstáculos jurídicos, institucionales y otros obstáculos estructurales que impiden la aplicación del derecho a la educación, y explorar soluciones prácticas. El

asesoramiento jurídico y el litigio de impacto también pueden resultar fundamentales para obtener recursos jurídicos e impulsar importantes reformas jurídicas o de políticas encaminadas a lograr la efectividad del derecho a la educación.

**Autor:** El autor de este módulo es Felix Morka.

## NOTAS

---

1. Kevin Watkins, *Educación ahora: rompamos el círculo de la pobreza* (Oxford: Oxfam Internacional, 1999), 1-7.
2. *Public Report on Basic Education in India* (Nueva Delhi: Oxford University Press, 1999), 3.
3. Watkins, op. cit., 198-99.
4. Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990) (*aún no ha entrado en vigor*). Véase en particular el art. 20 (“Los estados partes...adoptarán todas las medidas apropiadas según los medios de que dispongan y sus condiciones nacionales... para brindar asistencia a los padres y otras personas responsables del niño y en caso de necesidad proporcionar asistencia material y programas de apoyo especialmente en lo que respecta a... educación...”).
5. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), OASTS No. 69 (1988) (*firmado* 17 de Noviembre de 1988) *reimpreso* en 28 ILM 156 (1989), *modificaciones* en 28 ILM 573 y 1341 (1989), *nueva reimpression* en Instrumentos Básicos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, OEA/Ser.L.V/II.82 Doc.6, Rev. 1 en 67 (1992).
6. European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, ETS No. 93, *adoptada* 24 de noviembre de 1977, *entrada en vigor* 1 de mayo de 1983. Véase el Caso Lingüístico Belga Publicación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Serie A, vol. 6 en 31), que define el derecho a la educación como un derecho de acceso a instituciones educativas “existentes en un momento determinado”.
7. Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, ETS No. 157, *entrada en vigor* 1 de febrero de 1998, *reimpreso* en 34 ILM 351 (1995).
8. Comisión de Derechos Humanos, Informe Preliminar de la Relatora Especial, Katarina Tomasevski, sobre el Derecho a la Educación, UN Doc. E/CN.4/1999/49 (13 de enero de 1999).
9. *Ibidem.*, párr., 51-52.
10. *Duru Amarachukwu, et al. v. Minister for Education, et al.*, Federal High Court of Nigeria, Acción judicial No. FHC\L\CS\94897, *presentada* 25 de agosto de 1997.
11. La igualdad bajo el amparo del derecho impide todo tipo de discriminación, mientras que la igualdad de hecho puede plantear la necesidad de un trato diferente para obtener un resultado que establezca un equilibrio entre situaciones diferentes. *Minority Schools in Albania*, Dictamen, P.C.I.J., Serie A/B-No. 64 (1935).
12. Informe de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, Viena, 26 de julio al 6 de agosto de 1982, recomendaciones 48 y 50 (Publicación de las Naciones Unidas, Número de Venta E82. I. 16).
13. European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, art. 14, ETS No. 93, *adoptada* 24 de noviembre de 1977; *entrada en vigor* 1 de mayo de 1983.
14. Watkins, op. cit., 217.
15. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidades, anexo a 48/96, 20 de diciembre de 1993, norma 6, UN Doc. A/RES/48/96 (1993).
16. CDESC, Observación General 5, *Personas con discapacidad* (1994), UN Doc. E/C.12/1994/13.
17. Carta Africana, art. 13. Véase la nota 4.
18. Véase la nota 8.
19. Véase, por ejemplo, *Blom, Lindgren et al. y Hjord et al. contra Suecia*, Comunicación No. 191/1985, párrs. 10.2–10.3; Comunicaciones No. 298 y 299/1988, párrs. 10.2–10.4.

- 
20. Véase, por ejemplo, *Hartikan contra Finlandia*, Comunicación No. 40/1978, párr. 10.4, donde el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas determinó que la participación obligatoria de los niños en el estudio de la historia y la religión de la ética debe ser neutra y objetiva. Véase también Asbjørn Eide, Catarina Krause y Allan Rosas, eds., *Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook*. (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), 206.
  21. Los derechos económicos, sociales y culturales un desafío impostergable, Capítulo Venezuela, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)., San José, 1999.
  22. *Archbishop Anthony O. Okogie et al v. The Attorney General of Lagos State*, 2 NCLR 337 (1981).
  23. Convenio Marco, art. 13. Véase la nota 7.
  24. El Caso Lingüístico Belga No. 2 (1968), Serie A, No. 6; 1 EHRR 252.
  25. Thomas Hammarberg, "A School for Children with Rights," en *Innocenti Lectures*, (UNICEF International Child Development Centre, Florencia, 1997).
  26. CDESC, *Obligaciones de los Estados, indicadores, metas y derecho a la educación*, documento informativo presentado por Paul Hunt, UN Doc. E/C.12/1998/11/at 3 (16 de julio de 1998).
  27. *Ibidem.*, 6.
  28. Kate Halvorsen, "Notes on the Realization of the Human Right to Education", *Human Rights Quarterly* 12 (1990): 358-61.
  29. Para más detalles sobre el cumplimiento de Nicaragua en la esfera del derecho a la educación en relación con sus asignaciones presupuestarias, véase Baard-Anders Andreassen y Theresa Swinehart, eds., *Human Rights in Developing Countries Yearbook 1991* (Oslo: Nordic Human Rights Publications, 1991), 281.