



Asamblea General

Distr. general
18 de abril de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

17º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh*

La promoción de la igualdad de oportunidades en la educación

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 8/4 del Consejo de Derechos Humanos y constituye el primer informe de Kishore Singh desde su nombramiento como Relator Especial sobre el derecho a la educación. Se refiere a la promoción de la igualdad de oportunidades en la educación. También incluye una descripción general de otras preocupaciones que el Relator Especial se propone estudiar a lo largo de su mandato.

Garantizar la igualdad de oportunidades en la educación es un principio general que se contempla en los tratados básicos de derechos humanos. Los Estados tienen el deber de adoptar medidas para eliminar la discriminación y garantizar a todos la igualdad de acceso a la educación. La promoción de la igualdad de oportunidades, de derecho y de hecho, en la educación es un desafío permanente para todos los Estados, que requiere no solo eliminar las prácticas discriminatorias sino también adoptar medidas especiales provisionales para conseguir la igualdad de hecho por lo que respecta a la educación. En el informe se enumeran en primer lugar las disposiciones de las normas básicas de derechos humanos que establecen la obligación de promover la igualdad de oportunidades en la educación. A continuación se describen diferentes fuentes de desigualdad y diferentes tipos de iniciativas para hacerles frente. Por último, se formulan recomendaciones basadas en las normas de derechos humanos.

* Este informe se presentó con retraso para incluir en él información actualizada.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. Principales esferas de preocupación	6–7	4
III. La igualdad de oportunidades en la educación: un principio que engloba otros principios.....	8–20	6
IV. Las normas de derechos humanos y los compromisos políticos relativos a la igualdad de oportunidades en la educación	21–38	9
A. Tratados internacionales de derechos humanos	22–32	9
B. Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.....	33–34	11
C. Compromisos políticos a nivel mundial	35–38	12
V. Marco jurídico nacional	39–44	13
VI. Fomento de la igualdad de oportunidades en la educación	45–64	15
A. Barreras físicas.....	53–55	16
B. Barreras económicas.....	56–62	17
C. Barreras lingüísticas y culturales	63–64	18
VII. La ley como medio de alcanzar la igualdad de oportunidades	65–70	19
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	71–72	20

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 8/4 del Consejo de Derechos Humanos, relativa al derecho a la educación. El Consejo, en su resolución, solicita al Relator Especial que reúna, examine e intercambie información sobre los obstáculos que limitan el acceso efectivo a la educación y formule recomendaciones sobre medidas para promover y proteger el ejercicio de ese derecho. También solicita al Relator Especial que formule recomendaciones que puedan contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en particular los Objetivos 2 y 3), así como los de la Iniciativa de Educación para Todos, integre una perspectiva de género en todas sus actividades, y examine la interdependencia y la interrelación del derecho a la educación con otros derechos humanos. Se ha solicitado al Relator Especial que presente informes anuales al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

2. Este es el primer informe temático presentado por el Relator Especial, Kishore Singh, que inició su mandato en agosto de 2010. En la primera sección del informe se trata de las nuevas preocupaciones que el Relator Especial se propone examinar durante los tres años que durará su mandato. Las otras secciones se refieren a la promoción de la igualdad de oportunidades en la educación: la sección III analiza la importancia de la igualdad de oportunidades en la educación; la sección IV detalla los principios y normas internacionales de derechos humanos que establecen la obligación de asegurar la igualdad de oportunidades en la educación, así como importantes compromisos políticos relacionados con este objetivo; la sección V examina los marcos jurídicos nacionales; la sección VI describe las fuentes de desigualdad e indica las medidas que suelen adoptarse para hacerles frente; y la sección VII trata del cumplimiento de las leyes que protegen la igualdad de oportunidades. Por último, en la sección VIII del informe se proponen recomendaciones para fortalecer la igualdad de oportunidades en la educación.

3. Durante el período a que se refiere el informe, el Relator Especial mantuvo consultas oficiosas con representantes de los Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales para definir los temas prioritarios que habría que examinar y planear sus actividades principales. En particular, el Relator Especial asigna importancia a mantener una estrecha cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ya que ambos desempeñan un papel destacado en el terreno de la educación y son asociados esenciales para la difusión de la labor que desempeña el mandato. El Relator Especial también ha iniciado el proceso de cooperación con varias organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de cuestiones pertinentes para su mandato. Gracias a estas consultas oficiosas, obtuvo información utilizada en su análisis de las medidas de promoción de la igualdad de oportunidades en la educación.

4. Entre agosto de 2010 y marzo de 2011, el Relator Especial participó en varios actos públicos relacionados con el derecho a la educación. En septiembre de 2010 intervino en el Seminario de la UNESCO sobre el tema "Financiamiento innovador para la educación" y en actos paralelos de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, celebrada en Nueva York, donde se subrayó la contribución fundamental de la educación al logro de los Objetivos. En ambas ocasiones destacó la importancia de instrumentos jurídicos que aseguren el apoyo financiero a la educación. El 25 de octubre presentó el informe de su predecesor a la Asamblea General, y también esbozó los temas prioritarios fundamentales que se propone examinar. En noviembre de 2010, el Relator Especial participó en la Conferencia de Ministros de Educación de Países Francófonos (CONFEMEN), celebrada en Dakar, que abordó el tema de la calidad de la educación. En diciembre de 2010, fue invitado por la Universidad de São

Paulo (Brasil) con motivo de la ceremonia de concesión del premio de derechos humanos, y allí mantuvo conversaciones con expertos en derechos humanos y educación. En el mismo mes, participó en París en actividades de conmemoración del 50º aniversario de la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

5. Del 8 al 15 de enero de 2011, el Relator Especial emprendió su primera misión a un país y visitó el Senegal (se presenta un informe separado a este respecto). El 1 de marzo de 2011, en Nueva York, el Relator Especial participó en un debate de mesa redonda que llevaba por título "Haciendo frente a la violencia: el logro de una educación de calidad para las mujeres y las niñas", organizado con motivo de la reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Los días 3 y 4 de marzo de 2011, intervino en el simposio de las Cátedras UNESCO sobre derechos humanos, bioética, paz, democracia y tolerancia, en la Universidad de Bergamo (Italia). También participó en varias reuniones sobre el proceso de Educación para Todos (EPT) en París y, del 22 al 24 de marzo de 2011, participó en la 10ª reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia).

II. Principales esferas de preocupación

6. No hay ninguna duda sobre el carácter crucial de la educación para el desarrollo humano. El derecho a la educación, en tanto que derecho reconocido internacionalmente, es tanto más importante en cuanto que no es solo un derecho humano por sí mismo sino que también es esencial para el ejercicio de otros derechos. Mientras que la comunidad internacional está comprometida con el logro del derecho a la educación básica para todos, la distancia que separa el compromiso de la realidad sigue siendo grande y, de no tomarse medidas concretas y sostenibles, es fácil que se vaya ampliando. Comprender y eliminar los obstáculos que impiden el goce por todos del derecho a la educación son desafíos urgentes para toda la comunidad internacional.

7. Desde su establecimiento por la Comisión de Derechos Humanos en 1998, el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la educación ha procurado definir los obstáculos al derecho a la educación y ha proporcionado orientación conceptual y práctica sobre las medidas que deben adoptarse para lograr su realización. El Relator Especial se propone tomar esta labor como punto de partida, al tiempo que se beneficia de los conocimientos y experiencias de quienes participan directamente en la promoción de la educación en los planos mundial, regional y local. Los temas que prevé examinar a lo largo de su mandato se describen a continuación. En el curso de la ejecución de esas tareas prioritarias, el Relator Especial también tiene el propósito de prestar una atención particular a la situación en el continente africano, habida cuenta de los grandes desafíos a que se enfrenta la región.

a) Actualización del informe anterior sobre la educación en situaciones de emergencia: A pesar de las iniciativas y los compromisos internacionales para garantizar el pleno goce del derecho a la educación en las zonas afectadas por conflictos y desastres naturales, estas situaciones siguen siendo factores decisivos para la exclusión de los niños de las escuelas y para el deterioro de la educación. La Asamblea General solicitó¹ al Relator Especial que incluyera en el informe provisional que había de presentar a la Asamblea en su

¹ Véase la resolución 64/290.

sexagésimo sexto período de sesiones una actualización de su informe² sobre el derecho a la educación en situaciones de emergencia.

b) Financiación de la educación: Con frecuencia, la proporción de recursos asignados a impartir educación es insegura e insuficiente, lo cual afecta profundamente la realización de este derecho. El Relator Especial prestará atención a los mecanismos jurídicos e institucionales que aseguran que se dediquen recursos suficientes a la educación. También se propone examinar formas innovadoras de financiación de la educación y evaluar el modo en que el marco normativo sobre los derechos humanos puede orientar la acción de los Estados en esos ámbitos.

c) El derecho a la educación como derecho exigible por ley: La protección del derecho a la educación requiere mecanismos judiciales y cuasi judiciales que garanticen que los titulares de derechos tengan la posibilidad de reclamar esos derechos a nivel nacional, regional y mundial. El Relator Especial se propone examinar la jurisprudencia y los mecanismos de cumplimiento que protegen el derecho a la educación.

d) Establecimiento de normas mínimas de calidad para la educación: El efecto de la reciente expansión de la matrícula en las escuelas de muchos países se ve gravemente menoscabado por el deterioro de la calidad de la educación que actualmente imparten esas escuelas. El Relator Especial se propone prestar atención a la formulación y aplicación de normas sobre calidad de la educación —tanto para las escuelas públicas como para las escuelas privadas— con un interés especial en el mejoramiento de las condiciones de la profesión docente y de los resultados del aprendizaje.

e) Reglamentación de la educación privada: Las escuelas privadas, religiosas o comunitarias constituyen una proporción importante de los sistemas educativos de todo el mundo. Teniendo en cuenta la capacidad limitada de los sistemas públicos en algunos países, las escuelas privadas se convierten en la principal fuente de educación. El Relator Especial se propone examinar normas y mecanismos que garanticen que todas las entidades docentes no públicas cumplan los criterios que imponen los principios de la legislación sobre los derechos humanos y los objetivos de derechos humanos en general.

f) Gestión de las escuelas y normas de derechos humanos: La realización del derecho a la educación supone que los funcionarios públicos y los educadores privados desempeñen adecuadamente sus funciones. El Relator Especial estudiará los principales obstáculos al respeto de los derechos humanos en el funcionamiento y la gestión de las escuelas, y las normas y mecanismos que aseguran que las entidades docentes cumplan los principios de derechos humanos.

g) Derecho a estar a salvo de la violencia y derecho a la educación: Si bien las escuelas desempeñan un papel central en la prevención de la violencia y la promoción de una cultura de paz, también es cierto que con frecuencia la violencia puede producirse en el contexto escolar, con graves consecuencias para el goce del derecho a la educación. El Relator Especial se propone abordar la nueva preocupación relativa a la violencia en las escuelas en estrecha colaboración con el Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños.

² A/HRC/8/10.

III. La igualdad de oportunidades en la educación: un principio que engloba otros principios

8. A pesar del reconocimiento casi universal de las obligaciones de los Estados de proporcionar educación primaria universal y un acceso equitativo a la educación secundaria y superior por todos los medios apropiados, muchas personas de todo el mundo no tienen pleno acceso a la educación. El Relator Especial decidió dedicar su primer informe temático a la promoción de la igualdad de oportunidades en la educación, por considerar su importancia universal para la realización del derecho a la educación. Los países en desarrollo afrontan desafíos particularmente graves relacionadas con sus grandes desigualdades sociales y económicas, pero los países desarrollados también se topan con dificultades al intentar garantizar la igualdad de oportunidades educacionales para todos. Se considera que las preocupaciones relativas a la igualdad de oportunidades en la educación se refieren a garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a los distintos niveles de la educación con arreglo a lo establecido en las normas de derechos humanos, así como a la igualdad de oportunidades para evolucionar dentro de los sistemas educativos.

9. El derecho a la educación está consagrado en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y se define de forma exhaustiva en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Como se destaca más adelante, varios otros tratados de derechos humanos también se refieren al derecho a la educación³.

10. La educación primaria gratuita y obligatoria es un derecho inalienable de todos los niños, y una obligación básica de los Estados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos. El proceso de Educación para Todos ha promovido el reconocimiento mundial del deber de asegurar que todos los niños reciban educación primaria y básica gratuita sin discriminación o exclusión.

11. Más allá de la educación primaria, el derecho a la educación también se extiende a la educación superior; su goce está sujeto a criterios de mérito o capacidad, dentro del respeto de los principios fundamentales de no discriminación e igualdad. Las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de los tratados de derechos humanos van desde garantizar el acceso universal a la educación primaria al acceso progresivo a la educación secundaria y a la educación superior sobre la base de la capacidad. El derecho a la educación se reconoce no solo como un derecho en sí mismo sino también como una fuente de empoderamiento.

12. Las iniciativas de los últimos decenios tendentes a universalizar el acceso a la educación se sustentan en repetidos compromisos políticos. Las campañas en pro de la EPT y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron la inspiración para la expansión de los sistemas de educación primaria y crearon más oportunidades de educación para las niñas. Sin embargo, los progresos son frágiles y desiguales según las regiones y entre los grupos de población. Aparecen disparidades sin precedentes en cuanto al acceso y la calidad a medida que crece la demanda de educación y se amplían los sistemas educativos. Siguen existiendo disparidades significativas incluso en lo relativo al alcance de la educación, ya que hay aproximadamente 67 millones de niños en edad de recibir enseñanza primaria que

³ El derecho a la educación también está garantizado por el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 10, 11 y 13 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los artículos 30, 43 y 45 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

no están escolarizados; por otra parte, un número mayor de adolescentes (71 millones) continúan sin recibir educación básica postprimaria⁴.

13. La experiencia de los mecanismos de supervisión de los derechos humanos ha permitido descubrir muchas formas de discriminación y desigualdad que afectan el goce del derecho a la educación. Comprenden desde claras desigualdades jurídicas en cuanto a la condición y los derechos de determinadas personas hasta políticas que desatienden las circunstancias específicas de determinados grupos. La labor realizada por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en los últimos años ha puesto de manifiesto ámbitos de actuación en los planos nacional e internacional para garantizar la igualdad de oportunidades en la educación. Análogamente, las recomendaciones formuladas a los Estados en el curso del proceso del examen periódico universal también abordan aspectos como la garantía del derecho a la educación para grupos marginados y desfavorecidos, la lucha contra la pobreza, la garantía del derecho a la educación para todos, la eliminación de los desequilibrios por razón de género en la educación, el fortalecimiento de las actividades tendentes a ampliar las oportunidades de educación (básica), etc.⁵

14. Los desafíos con que se topa para alcanzar la igualdad de oportunidades en la educación también se describieron en dos informes presentados por los Estados en relación con la aplicación de la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza⁶: incluso en países donde en general se dispone de amplias oportunidades educativas, sigue habiendo desigualdades en cuanto a la posibilidad de que todos los grupos sociales aprovechen plenamente dichas oportunidades. Las barreras sociales y culturales y la desigualdad de oportunidades que se manifiestan en el acceso a una educación de calidad siguen siendo una de las dificultades más graves que se plantean para las políticas educativas nacionales. Salvar la disparidad que presenta el nivel educativo de niños de diferentes grupos étnicos y diferentes orígenes socioeconómicos se presenta como un desafío común en esos informes.

15. La necesidad de garantizar "un acceso a las oportunidades de aprendizaje en condiciones de igualdad para todos los niveles de la sociedad de modo que se apliquen los principios de la educación inclusiva" se subrayó en las conclusiones y recomendaciones de la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación, celebrada en 2008. Considerando que la educación inclusiva es fundamental para la construcción de sociedades inclusivas, la Conferencia recomendó a los Estados que "luchen contra la desigualdad social y los niveles de pobreza como prioridades, puesto que constituyen serios obstáculos para la aplicación de políticas y estrategias de educación inclusiva"⁷.

16. Recientes Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo ponen de manifiesto que el goce del derecho a la educación se ve gravemente restringido por los fenómenos de la marginación y la exclusión. En 2009, el informe señaló que "los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT se ven mermados por el fracaso de los gobiernos en sus tentativas de acabar con las persistentes desigualdades" basadas en los ingresos, el sexo,

⁴ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010: Llegar a los marginados*, París.

⁵ Véase Derecho a la Educación, en el sitio web UPR Info, <http://www.upr-info.org>.

⁶ UNESCO, "Resultados de la séptima consulta de los Estados Miembros sobre la aplicación de la Convención y la Recomendación relativas a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960)" (Documento 177 EX/36).

⁷ Oficina Internacional de Educación, "La educación inclusiva: el camino hacia el futuro: Conclusiones y recomendaciones de la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación", 28 de noviembre de 2008 (ED/BIE/CONFINTED 48/5).

el lugar de domicilio, la pertenencia étnica, el idioma, etc.⁸ Al año siguiente, el informe trató de la cuestión de la marginación y, al igual que su predecesor, indicó que "los gobiernos no logran tratar las causas profundas de la marginación en la educación"⁹ y mostró cómo los factores de desventaja que se refuerzan mutuamente pueden crear una penuria extrema y persistente que limita las oportunidades de educación¹⁰.

17. Un reciente examen de los progresos realizados en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, llevado a cabo por el UNICEF¹¹, se centra en la cuestión de la equidad. Es necesario reconocer la importancia de la equidad en la educación no solo por lo que respecta a los objetivos de universalizar la educación básica, sino también con respecto al "acceso a la educación superior de los miembros de algunos grupos específicos, como los pueblos indígenas, las minorías culturales y lingüísticas, de grupos desfavorecidos, de pueblos que viven en situación de ocupación y personas que sufren discapacidades"¹². Si bien la equidad en la educación es un objetivo deseable por sí mismo, las políticas y prácticas que mejoran la equidad, particularmente la educación como inversión en capital humano, pueden impulsar a largo plazo el crecimiento económico y contribuir a reducir la pobreza¹³.

18. Garantizar la igualdad de oportunidades en la educación también es una preocupación fundamental a nivel regional. La Conferencia de Ministros de Educación de la Unión Africana ha seguido reiterando la necesidad de aumentar el acceso a la educación, mejorar su calidad y su pertinencia y garantizar la equidad. Este es el propósito subyacente al Segundo Decenio de Educación para África (2006-2015) y al Marco para la Acción aprobado por los Ministros de Educación de África.

19. Hay informaciones que indican que el programa de EPT se está retrasando, y que las perspectivas de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2 y 3 sobre la enseñanza primaria universal y la igualdad de género, respectivamente, también son poco optimistas. Es poco probable que el objetivo de la enseñanza primaria universal pueda alcanzarse antes de 2015. Las desigualdades, la estigmatización y la discriminación relacionadas con la condición económica, el género, el origen étnico, el idioma, la ubicación y la discapacidad también retrasan los progresos. La condición social y económica y el sexo se presentan como factores destacados de marginación en la educación, donde los grupos más afectados son las niñas y las personas que viven en la pobreza. "La pobreza y las desigualdades entre los sexos amplifican otras desventajas y privan a millones de niños de la posibilidad de recibir educación."¹⁴

20. Frente a todos esos desafíos, es importante examinar las obligaciones que imponen a los Estados los instrumentos internacionales de derechos humanos en relación con la igualdad de oportunidades en la educación, haciendo hincapié en la necesidad de hacer cumplir dichas obligaciones. Como se describe más adelante, la igualdad y la no discriminación son principios u obligaciones fundamentales de derechos humanos, y las preocupaciones relativas a la igualdad de oportunidades en la educación son comunes a prácticamente todos los tratados internacionales de derechos humanos. Habida cuenta del

⁸ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009: Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, Resumen, págs. 4, 7 y 39.

⁹ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010*, Resumen, pág. 5. En el Informe se destacan los datos sobre la exclusión en 80 países.

¹⁰ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010*, pág. 155.

¹¹ UNICEF, *Progreso para la Infancia: Lograr los ODM con equidad*, septiembre de 2010.

¹² Véase UNESCO, "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción", 9 de octubre de 1998, artículo 3: Igualdad de acceso.

¹³ Véase también Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*.

¹⁴ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010*, Resumen, pág. 24.

carácter fundamental del principio para los Estados, los mecanismos internacionales de derechos humanos han formulado orientaciones importantes con respecto al establecimiento de instrumentos jurídicos y normativos para garantizar la igualdad de oportunidades en la educación.

IV. Las normas de derechos humanos y los compromisos políticos relativos a la igualdad de oportunidades en la educación

21. Promover y proteger el derecho a la educación y promover la igualdad y la no discriminación constituyen deberes claramente interrelacionados en virtud de las normas de derechos humanos. En las decisiones de varios órganos de derechos humanos se reconoce la función central de la educación para asegurar la misma protección al goce de otros derechos humanos.

A. Tratados internacionales de derechos humanos

22. La igualdad de oportunidades en la educación es una característica común de la mayoría de tratados de derechos humanos. Como se ha mencionado, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece claramente el derecho de toda persona a la enseñanza primaria gratuita, y las responsabilidades del Estado de lograr la progresiva realización de este derecho con respecto a la enseñanza secundaria, y a la enseñanza superior, sobre la base de la capacidad de cada uno. El Pacto indica además que debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

23. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales detalla el contenido básico de las obligaciones relacionadas con el derecho a la educación en su observación general N° 13¹⁵. Señala que los Estados tienen la principal responsabilidad de la prestación directa de la educación, con obligaciones mínimas claramente relacionadas con el principio de la igualdad de oportunidades, velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna, y proporcionar enseñanza primaria a todos, de conformidad con el artículo 13, párrafo 2 a).

24. La observación general N° 13 dedica una sección a las obligaciones relacionadas con los principios de no discriminación e igualdad. La prohibición de la discriminación "se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente". Estipula asimismo que "la adopción de medidas especiales provisionales destinadas a lograr la igualdad de hecho entre hombres y mujeres y de los grupos desfavorecidos no es una violación del derecho de no discriminación en lo que respecta a la educación, siempre y cuando esas medidas no den lugar al mantenimiento de normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos, y a condición de que no se mantengan una vez alcanzados los objetivos a cuyo logro estaban destinadas". También indica que "las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto". Además, "los Estados partes deben supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas,

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 13 (1999).

a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla"¹⁶.

25. El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño consagra el derecho de todos los niños a la educación sobre la base de la igualdad de oportunidades. El Comité de los Derechos del Niño ha reconocido la necesidad de determinar los grupos de niños marginados y desfavorecidos y darles prioridad, sin descuidar ni diluir en modo alguno las obligaciones concretas que los Estados partes han asumido en virtud de la Convención¹⁷.

26. La observación general N° 1 del Comité de los Derechos del Niño subraya que, si bien la igualdad de oportunidades en la educación "es un asunto que, básicamente, guarda relación con el artículo 28 de la Convención, son muchas las formas en que la inobservancia de los principios que figuran en el párrafo 1 del artículo 29 [relativo a los objetivos de la educación] pueden tener efectos análogos". Más adelante, en la observación general se describe la manera en que la discriminación basada en el género, la discapacidad, el estado de salud y la raza puede obstaculizar la igualdad de acceso de los niños a la educación¹⁸. Por otra parte, otras observaciones generales formuladas por el Comité abordan la necesidad de medidas especiales provisionales para garantizar la igualdad de acceso a la educación para los niños indígenas y la igualdad de oportunidades en educación para los niños con discapacidad¹⁹.

27. Otros órganos creados en virtud de tratados también han subrayado las obligaciones relacionadas con la garantía de la igualdad de oportunidades en la educación. El artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial protege el derecho a la educación y a la formación profesional para todos sin discriminación. En sus recomendaciones generales relativas a grupos específicos, particularmente en relación con la discriminación contra los romaníes y la discriminación basada en el origen nacional o étnico, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se refirió, entre otras cosas, a las "medidas en la esfera de la educación." Estos elementos abordan especialmente cuestiones de acceso a la educación, calidad de la educación, tasas de abandono escolar y medidas especiales para asegurar la inclusión de comunidades que sufren discriminación²⁰. La recomendación general sobre la discriminación contra los no ciudadanos también hace especial hincapié en el acceso a la educación y a la calidad de esta para los no ciudadanos²¹.

28. El artículo 10 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer contiene disposiciones detalladas relativas a la igualdad de oportunidades en la educación y la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres en la esfera de la educación. Además, la recomendación general N° 25 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que supervisa la aplicación de ese tratado, explica que "la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados"²². A este respecto, el Comité especificó asimismo que las medidas

¹⁶ *Ibid.*, párrs. 35 y 37.

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño, día de debate general sobre el tema "Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados", Recomendaciones, pág. 11.

¹⁸ Comité de los Derechos del Niño, observación general N° 1 (2001), párrs. 10 y 11.

¹⁹ Comité de los Derechos del Niño, observación general N° 11 (2009), párr. 60; observación general N° 9 (2006), párr. 62.

²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general N° 27 (2000); recomendación general N° 29 (2002).

²¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general N° 30 (2004).

²² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 25 (2004).

especiales de carácter temporal son parte de una estrategia necesaria de los Estados partes para lograr la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y el hombre²³. El Comité también se ha referido específicamente a la igualdad de derechos de las niñas en el ámbito de la enseñanza básica en su recomendación general N° 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados partes²⁴.

29. Por lo que respecta a la igualdad entre los hombres y las mujeres, el Comité de Derechos Humanos también ha interpretado que los artículos 3 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos a la igualdad entre los hombres y las mujeres y a la protección de los niños, respectivamente, requieren que los Estados proporcionen información sobre "qué medidas han adoptado para velar por que las niñas sean objeto del mismo trato que los niños en cuanto a la educación"²⁵.

30. El artículo 3 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad menciona específicamente la igualdad de oportunidades como disposición general del tratado, mientras que el artículo 24 contiene disposiciones detalladas relativas al derecho de las personas con discapacidad a la educación "sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades". Tiene particular importancia el artículo 24, párrafo 2 b), que estipula que los Estados asegurarán que "las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás...".

31. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares también protege el derecho a la educación sobre la base de la igualdad. Concretamente, el artículo 30 estipula que "todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate". Los artículos 43 y 45 también hacen hincapié en la igualdad de trato para los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias en relación con el acceso a las instituciones educativas, así como a la formación profesional.

32. Por consiguiente, la igualdad de oportunidades en la educación es claramente un principio global abarcado por la mayoría de tratados de derechos humanos. Impone a los Estados partes en esos tratados obligaciones internacionales de carácter permanente sobre la promoción y la protección del derecho a la educación, sin discriminación y exclusión, de tal forma que se respete plenamente la igualdad de oportunidades en la educación.

B. Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza

33. La Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza es un instrumento clave para abordar los principios fundamentales de la no discriminación y la igualdad de oportunidades en la educación. Aprobada en 1960, y en vigor desde 1962, su propósito es no solo eliminar la discriminación en la educación sino también adoptar medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades y de trato. El artículo 4 de la Convención establece específicamente las obligaciones de los Estados partes en la Convención, los cuales "se comprometen [...] a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las

²³ *Ibid.*, párr. 18.

²⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 28 (2010).

²⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general N° 28 (2000), párr. 28.

circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza".

34. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado los artículos 2, párrafo 2, y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "a la luz de la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (...)"²⁶. En una declaración del Grupo Mixto de Expertos UNESCO/Consejo Económico y Social se señala que, en el intento de superar las desigualdades y eliminar las disparidades en la educación, hay que hacer hincapié en las dimensiones inclusivas del derecho a la educación, que no admite ningún tipo de discriminación ni de exclusión²⁷.

C. Compromisos políticos a nivel mundial

35. Los compromisos políticos contraídos a nivel mundial por la comunidad internacional en el Foro Mundial sobre Educación de 2000 en relación con el logro de los objetivos de la EPT son bien conocidos. La EPT es la iniciativa internacional más destacada para promover la igualdad de oportunidades en la educación; sus objetivos corresponden a varias disposiciones relativas al derecho a la educación consagradas en los tratados internacionales de derechos humanos.

36. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que reflejan los compromisos contraídos por los dirigentes mundiales en 2000, y que deben haberse cumplido en 2015, figuran entre los compromisos políticos más significativos de la historia reciente para afrontar los desafíos más acuciantes de nuestro mundo, e incluyen graves preocupaciones relacionadas con la educación. El Objetivo 2 insta a los Estados a asegurar que todos los niños y niñas puedan terminar la enseñanza primaria, mientras que el Objetivo 3 insta a los Estados a que eliminen las desigualdades entre los niños y las niñas en la enseñanza primaria y secundaria. Para lograr progresos con respecto a esos objetivos habrá que tener plenamente en cuenta la igualdad de oportunidades en la educación a la hora de formular, aplicar y evaluar las políticas educativas.

37. El desafío que supone garantizar la igualdad en la educación también es una cuestión de preocupación especial en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001), en que se asignó un papel crucial al derecho a la educación, en particular a la educación básica. Se insta a los Estados "a que garanticen a todos la igualdad de acceso a la enseñanza en la legislación y en la práctica, y a que se abstengan de adoptar medidas jurídicas o de otro tipo que contribuyan a imponer cualquier forma de segregación racial en el acceso a las instituciones docentes"²⁸. El Programa de Acción demuestra ampliamente la necesidad de revitalizar la acción en pro de la no discriminación y la igualdad de oportunidades en la esfera de la educación. Insta a los Estados a que adopten todas las medidas apropiadas para eliminar los obstáculos que limitan el acceso de los niños a la educación, garanticen que todos los niños tengan acceso, sin discriminación alguna, a una enseñanza de buena calidad, evalúen y controlen el

²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 13 (1999).

²⁷ Véase UNESCO/Consejo Económico y Social, "Las dimensiones inclusivas del derecho a la educación: bases normativas", Marco conceptual, Octava y novena reuniones del Grupo Mixto de Expertos UNESCO (CR)/Consejo Económico y Social (CESCR) sobre el seguimiento del derecho a la educación, 2008.

²⁸ Programa de Acción de Durban (A/CONF.189/12), párrs. 122 y 123.

rendimiento académico de los niños y jóvenes marginados, y asignen recursos para eliminar toda desigualdad en el rendimiento académico de los niños y los jóvenes²⁹.

38. Por lo que respecta a la igualdad de oportunidades para los hombres y las mujeres, la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, incluye la cuestión de las mujeres y la educación como una de las 12 esferas de especial preocupación de la Plataforma, y reconoce, entre otras cosas, que "la igualdad de acceso a la educación y la obtención de educación son necesarias para que más mujeres se conviertan en agentes de cambio"³⁰. La Plataforma de Acción hace un llamamiento a los gobiernos, entre otras cosas, a "promover el objetivo de la igualdad de acceso a la educación tomando medidas para eliminar la discriminación en la educación en todos los niveles", y a "establecer un sistema docente en que se tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con el género, a fin de promover la igualdad de oportunidades de educación y capacitación"³¹.

V. Marco jurídico nacional

39. De conformidad con las obligaciones jurídicas asumidas en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, y en cumplimiento de los compromisos políticos que han contraído, corresponde a los Estados aplicar el principio de la igualdad de oportunidades en la educación mediante su sistema jurídico nacional. El lugar que se otorga a ese principio en las constituciones y otras leyes nacionales es testimonio de la manera en que los Estados incorporan sus obligaciones en el ordenamiento jurídico interno.

40. La igualdad de oportunidades y la igualdad de acceso a la educación están garantizadas en las constituciones de muchos países de todas las regiones. Cabe señalar las disposiciones constitucionales de varios países de África³², Asia³³, Europa³⁴ y América Latina³⁵.

²⁹ *Ibid.*, párrs. 121 a 123.

³⁰ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, septiembre de 1995 (A/CONF.177/20 y Add.1).

³¹ *Ibid.*, párr. 80.

³² Existen disposiciones relativas a: "oportunidades iguales y adecuadas" en las constituciones de Nigeria y Tanzania; "igualdad de acceso a las oportunidades y servicios educacionales" en Liberia; "igualdad de acceso a la educación" en Argelia y en Côte d'Ivoire; e "igualdad de oportunidades para alcanzar los máximos niveles educacionales" en Uganda.

³³ Existen disposiciones relativas a: "promover con especial atención los intereses educacionales y económicos de los sectores más débiles de la población" en la constitución de la India; "hacer accesible para todos una educación de calidad" en Filipinas; o "igualdad de los derechos a recibir educación fundamental" en Tailandia.

³⁴ Existen disposiciones relativas a: "igualdad de oportunidades para recibir servicios educacionales acordes con su capacidad y sus necesidades especiales, así como la oportunidad para desarrollarse sin que lo impidan las dificultades económicas" en la constitución de Finlandia; "igualdad de oportunidades para el acceso y el éxito en las escuelas" en Portugal; "igualdad de acceso a la educación (instrucción)" en Francia; y al principio de que "todos tiene el derecho a la educación" en España.

³⁵ Existen disposiciones relativas a: "igualdad de oportunidades educacionales y de acceso a la educación para todos los ciudadanos, de modo que alcancen el máximo nivel de educación acorde con sus capacidades" en la constitución del Brasil; igualdad de oportunidades para acceder a la educación superior, en el Ecuador; "igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos en relación con la escolarización" en Suriname; "el acceso a la educación [...] libre e igual para todos los nicaragüenses" en Nicaragua; "el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso" en el Paraguay; y la educación "en igualdad de condiciones y oportunidades" en Venezuela.

41. El derecho constitucional de varios países refleja conceptos como los de oportunidades iguales y adecuadas, o bien oportunidades iguales y razonables, enseñanza pública equitativa, igualdad de acceso a la educación, igualdad de condiciones y oportunidades, o igualdad de derechos a recibir educación, entre otros. Ello crea un terreno abonado para actuar a nivel nacional en forma de leyes, pero también de políticas y programas que aseguren mejores oportunidades para todos.

42. La necesidad de "definir las medidas encaminadas a reforzar y armonizar, donde fuere necesario, el marco legislativo en el que se garantiza el derecho a la educación" se reconoció en distintas etapas del proceso de EPT³⁶. Por consiguiente, muchos países también han desarrollado o modernizado su legislación nacional. Esas leyes establecen el derecho a la educación básica, e incluyen disposiciones sobre no discriminación e igualdad de oportunidades en la educación. Este hecho demuestra la importancia que se otorga a la igualdad de oportunidades educativas en los sistemas jurídicos nacionales³⁷. Por otra parte, en algunos países también se han formulado marcos para regular la actividad de las instituciones educativas privadas como parte de los marcos jurídicos nacionales que protegen la igualdad de oportunidades en la educación³⁸.

43. Además, otros países han promulgado leyes que tratan específicamente de los principios de la no discriminación y la igualdad de oportunidades en la educación. Ejemplos de ello son la Ley de promoción de la igualdad y prevención de la discriminación injusta (2000) en Sudáfrica; la Ley de igualdad de derechos y oportunidades, participación y ciudadanía de las personas con discapacidad (2005) en Francia; la Ley de prohibición de la discriminación (2005) en Noruega, que establece la función del Ombudsman para cuestiones de igualdad y lucha contra la discriminación; la Ley general de igualdad de trato (2006) en Alemania, que se propone "prevenir o eliminar las desventajas causadas por la raza o el origen étnico, el género, la religión o la filosofía, la discapacidad, la edad o la orientación sexual" en el empleo y la formación profesional; y la Ley de igualdad (2006) en el Reino Unido, que establece una Comisión para la Igualdad y los Derechos Humanos y requiere que las autoridades públicas "tomen medidas activas para promover la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres".

44. Para ser eficaces, los instrumentos jurídicos deberán brindar la posibilidad de afrontar las múltiples dimensiones de la desigualdad en la educación, así como la situación específica de distintos grupos que habitualmente quedan excluidos del sistema educativo. Su cumplimiento exige contar con un sistema de reunión de datos fidedignos que se actualicen constantemente a fin de captar las diversas situaciones de desigualdad de oportunidades en la educación. En algunos casos, los instrumentos jurídicos abordan

³⁶ UNESCO, Séptima reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Educación para Todos, Dakar, Senegal, Diciembre de 2007, Comunicado (ED/EFA/2007/ME/32).

³⁷ Por ejemplo, la Ley de educación de Lituania (2003, revisada en 2006); la Ley de educación de Liberia (2002); la Ley de educación del Senegal (2004); la Ley del sistema de educación nacional de Indonesia (2003); la Ley de educación básica universal obligatoria y gratuita de Nigeria (2004); la Ley de educación del Brasil (1996, enmendada en 2006); la Ley de educación de China (1995); la Ley sobre el derecho de los niños a la educación libre y obligatoria de la India (2009); la Ley General de Educación de México (2003); la Ley de Educación Nacional de la Argentina (2006); la Ley de educación de Camboya (2007); la Ley de educación básica (1999) de Tailandia; la Ley de educación del Afganistán (2008); la Ley de educación técnica y profesional y capacitación para la actividad empresarial de Zambia (2005); la Ley de educación de Benin (2003); y la Ley de educación (enmienda) de Mauricio (2000).

³⁸ Véase UNESCO, *Implementing the Right to Education: A compendium of practical examples*, 2010.

expresamente la educación de grupos particularmente vulnerables, como los grupos indígenas³⁹.

VI. Fomento de la igualdad de oportunidades en la educación

45. Para afrontar el problema de las desigualdades en la educación se requiere una comprensión clara de sus causas múltiples e interconectadas. Habida cuenta de la gran variedad de fuentes de desigualdad en la educación, sería imposible aportar una descripción o un análisis exhaustivos de las medidas adoptadas con el objetivo declarado de promover la igualdad de oportunidades en la educación. Además, evaluar el grado de marginación en la educación presenta dificultades intrínsecas. En la presente sección se ofrece tan solo un panorama general de los factores clave que afectan la igualdad de oportunidades en la educación, así como de algunas iniciativas formuladas para eliminar las barreras que impiden de hecho la igualdad de oportunidades en la educación.

46. La pobreza es uno de los obstáculos principales para la realización del derecho a la educación. Análogamente, se reconoce que la educación es un instrumento poderoso para sacar a los niños de la pobreza y empoderarlos. Si no se aceleran los progresos hacia la Educación para Todos, no se cumplirán los objetivos acordados a nivel nacional e internacional para la reducción de la pobreza y se ampliarán las desigualdades entre los países y dentro de las sociedades. La magnitud del desafío que representa fomentar la igualdad de oportunidades en la educación puede constatararse en el hecho de que el número de personas que viven en la pobreza extrema y que padecen hambre supera los 1.000 millones.

47. Las niñas y las mujeres constituyen la mayoría de quienes siguen viéndose privados de la educación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha expresado repetidamente preocupación, en sus observaciones finales, por el bajo nivel educativo de las mujeres y las niñas, y por los obstáculos que sigue habiendo para su acceso a la educación en todos los niveles, especialmente los niveles secundario y terciario. El Relator Especial considera que el marco de derechos humanos es decisivo en la lucha contra las formas múltiples de discriminación que padecen las mujeres y las niñas en situaciones de vulnerabilidad y marginación. En principio, la educación de las mujeres y las niñas debería considerarse un imperativo de derechos humanos y no un objetivo que se persigue exclusivamente por los beneficios potenciales para los propios hijos o para la sociedad.

48. La pertenencia a un grupo minoritario también es un factor de marginación en la educación. Efectivamente, las oportunidades de educación para los afrodescendientes en América o los grupos de romaníes en Europa son objeto de importantes debates. Garantizar el acceso a la enseñanza básica de manera equitativa a los niños de las minorías étnicas y lingüísticas constituye una obligación⁴⁰ y también uno de los objetivos de la EPT. A este respecto, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas proporciona una base para la acción. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías de 2008 estuvo dedicado al derecho a la educación y produjo recomendaciones aplicables a las situaciones de las minorías en todo el mundo con

³⁹ Por ejemplo, la Ley de educación indígena (2000) de Australia establece resultados educacionales equitativos y apropiados para los pueblos indígenas, y la igualdad de acceso a la educación para ellos.

⁴⁰ Los derechos de las minorías nacionales a ejercer las actividades docentes que les sean propias, mientras no se impida "comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad" están contemplados en el artículo 5, párrafo 1 c), de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

respecto al derecho a la educación⁴¹. Estas son muy pertinentes para la igualdad de oportunidades en la educación para otros grupos desfavorecidos. Los grupos indígenas también se enfrentan a importantes desafíos en cuanto al acceso a la educación. A este respecto, aparte de los instrumentos básicos internacionales de derechos humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁴² ofrece una base normativa para la acción.

49. Otros grupos que pueden ser víctimas de la limitación de las oportunidades educativas y que requieren un apoyo específico son las personas con discapacidad, los niños que viven en la calle o sin recibir atención de sus padres, los trabajadores migrantes y sus familias, los refugiados, los desplazados internos y las personas afectadas por desastres naturales o por conflictos. Asimismo, las poblaciones nómadas, incluidas las poblaciones pastorales que siguen sin tener igualdad de oportunidades educativas, merecen una atención especial, particularmente en África.

50. En todas estas circunstancias se levantan diferentes tipos de barreras como factores centrales de la limitación del goce del derecho a la educación para esos distintos grupos de población. Comprender esos obstáculos diversos y su interrelación constituye un desafío permanente para elaborar políticas educativas eficaces que garanticen la no discriminación y la igualdad de oportunidades en la educación.

51. Si bien las normas internacionales de derechos humanos no proporcionan prescripciones normativas concretas con respecto a las grandes posibilidades de las iniciativas necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en la educación, sí que establecen una base firme para emprender y evaluar iniciativas de política a nivel nacional. Habida cuenta de la gran variedad de fuentes de desigualdad en la educación, sería imposible aportar una descripción o un análisis exhaustivos de las medidas adoptadas con el objetivo declarado de promover la igualdad de oportunidades en la educación.

52. A continuación se ofrece un panorama general de los factores clave que afectan la igualdad de oportunidades en la educación, así como de algunas iniciativas formuladas para eliminar las barreras que impiden de hecho la igualdad de oportunidades en la educación.

A. Barreras físicas

53. Un transporte público insuficiente o unas instalaciones escolares inadecuadas pueden ser factores determinantes para excluir a algunos alumnos del sistema educativo. Las personas que viven en la pobreza se ven particularmente afectadas; la concentración de comunidades que viven en la pobreza en zonas remotas o en zonas con servicios de transporte deficientes es un factor decisivo que limita el acceso a las instituciones docentes. Esto es particularmente grave en las zonas rurales donde no existen escuelas⁴³. Estos obstáculos suelen afrontarse prestando apoyo al transporte de los alumnos y aproximando las escuelas a las comunidades, a menudo mediante mejoras de la infraestructura de transportes y la construcción y ampliación de establecimientos docentes en lugares con un servicio deficiente. Entre las estrategias figura también el establecimiento de escuelas en régimen de internado.

54. La amenaza de violencia contra las niñas en su camino hacia las escuelas limita sus oportunidades de educación: las encuestas por hogares realizadas en muchos países indican

⁴¹ Véase Recomendaciones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías (A/HRC/10/11/Add.1).

⁴² Aprobada por la resolución 61/295 de la Asamblea General.

⁴³ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010*, pág. 192.

que la distancia es un factor importante que pesa en las decisiones de los padres para no escolarizar a sus hijas, y ocupan un lugar destacado las preocupaciones de seguridad⁴⁴.

55. La falta de apoyo al transporte y las instalaciones insuficientes también pueden ser un factor determinante de la exclusión de alumnos con discapacidad de los sistemas educativos. Un transporte público inadecuado y una infraestructura deficiente en las zonas rurales y urbanas siguen impidiendo el acceso a las escuelas de las personas con movilidad restringida, así como de las que tienen una discapacidad visual. Dentro de las escuelas, la mala construcción de las aulas y de los retretes también puede limitar su uso por los alumnos con discapacidad⁴⁵.

B. Barreras económicas

56. Las encuestas realizadas en diversos países indican que las limitaciones económicas —los costos directos e indirectos de la escolarización— son un motivo decisivo para que los niños no acudan a la escuela o para que la abandonen⁴⁶. Los gastos de matrícula parecen ser el obstáculo financiero más evidente, y la acumulación de costos indirectos, como los relacionados con el transporte, el material escolar, los uniformes y otras contribuciones indirectas, reducen el acceso a las oportunidades educativas. Por otra parte, las disparidades en las partidas dedicadas a la educación pública contribuyen a la desigualdad de oportunidades para muchos estudiantes que reciben su educación en escuelas mal dotadas de recursos, en comparación con las que están bien dotadas.

57. Aun cuando la enseñanza primaria o básica sea accesible gratuitamente, dicho acceso no podrá universalizarse efectivamente a menos que se preste apoyo financiero en forma de becas y subsidios a los niños que quedan excluidos, en particular a los que son víctimas de la pobreza extrema⁴⁷. Además, es particularmente pertinente concentrarse en la eliminación del trabajo infantil a fin de proteger la educación obligatoria.

58. Si bien se han hecho esfuerzos importantes para mejorar el acceso a la enseñanza primaria gratuita, no se han hecho tantos en relación con los niveles superiores de la educación. Por consiguiente, los estudiantes con recursos limitados tienen muy pocas perspectivas de progresar hacia la educación secundaria y más allá. Los Estados tienen la responsabilidad de aliviar esta carga financiera y de garantizar que la enseñanza secundaria esté disponible en general y sea accesible para todos, así como de garantizar la igualdad de acceso a la educación superior sobre la base del mérito o la capacidad⁴⁸.

⁴⁴ *Ibid.*, pág. 177. Por otra parte, la falta de retretes separados para las niñas y los niños en las escuelas aumenta el riesgo de que se produzcan abusos y puede contribuir en definitiva a que las niñas se vean excluidas de las escuelas.

⁴⁵ Véase el informe del Relator Especial sobre "El derecho a la educación de las personas con discapacidad" (A/HRC/4/29), párr. 14.

⁴⁶ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010*, pág. 166.

⁴⁷ UNESCO, Informe sobre la Séptima reunión del Grupo Mixto de Expertos UNESCO (CR)/Consejo Económico y Social (CESCR) sobre el seguimiento del derecho a la educación (179 EX/24).

⁴⁸ Con sujeción a su realización progresiva, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13 b): "La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria 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"; y c) "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".

59. Se utilizan diversos incentivos en especie, como los programas de comidas escolares, especialmente en las zonas asoladas por la pobreza, a fin de lograr que la privación económica o la pobreza en general no lleven consigo la exclusión de las escuelas. De forma general, la inversión del Estado en políticas de protección social y su contribución a aliviar la carga de las familias y la pobreza infantil desempeñan un papel importante en la promoción de la educación.

60. Dado que la pobreza y la exclusión social siguen siendo las principales barreras para el logro de la EPT, recurrir al apoyo financiero directo (mediante planes de becas, transferencias de efectivo condicionadas o apoyo de asistencia social a los niños en edad escolar, por ejemplo) puede ser eficaz para ampliar el acceso a la educación.

61. La acción afirmativa y las medidas de promoción son de suma importancia para abordar las necesidades educacionales de las personas que viven en la pobreza⁴⁹. Estas medidas pueden ser apropiadas en casos en que existan formas persistentes de discriminación de larga data o de carácter histórico. La exclusión sistémica de grupos específicos de los niveles superiores de la educación también puede abordarse mediante la adopción de medidas especiales de carácter temporal. Estas pueden ir desde el establecimiento de cuotas de matrícula hasta el ofrecimiento de incentivos financieros específicos para grupos particularmente vulnerables.

62. El derecho a la educación impone a los Estados la obligación de adoptar medidas de fomento, incluso mediante la introducción de planes de apoyo financiero. El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales propone el establecimiento de "un sistema adecuado de becas" entre sus disposiciones sobre el derecho a la educación⁵⁰. mientras que en la observación general N° 13 del Comité, relativa al derecho a la educación, se afirma que "la exigencia de "implantar un sistema adecuado de becas" debe leerse conjuntamente con las disposiciones del Pacto relativas a la igualdad y la no discriminación; el sistema de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos"⁵¹.

C. Barreras lingüísticas y culturales

63. La inexistencia de educación en la lengua materna o en los idiomas nativos es a menudo una causa de exclusión. Esto es particularmente pertinente para las minorías y los migrantes. Las estimaciones indican que alrededor de 221 millones de niños hablan en casa un idioma diferente del idioma de instrucción en la escuela, lo cual limita su capacidad para crear los fundamentos para el aprendizaje posterior⁵². La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas establece en su artículo 4, párrafo 3, que los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno. Además, la experiencia disponible

⁴⁹ En el Perú, de conformidad con lo estipulado en la Ley General de Educación del Perú (2003), a fin de garantizar la equidad de la educación, el Estado debe promover medidas positivas y compensar las desigualdades resultantes de factores económicos, geográficos y sociales que tienen un efecto negativo en el ejercicio del derecho a la educación. La Ley de educación (2005) de la República Checa también contiene disposiciones sobre medidas afirmativas.

⁵⁰ La Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza establece los criterios del "mérito o las necesidades" con respecto a "la adjudicación de becas o cualquier otra forma de ayuda a los alumnos" (art. 3 c)).

⁵¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 13 (1999), párr. 26.

⁵² UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010*, págs. 10 y 11.

demuestra que un niño aprende mejor en su lengua materna en las etapas formativas y en el período inicial de la educación.

64. Los países con numerosos idiomas locales donde el idioma oficial no es el mismo que se utiliza en el hogar se topan con desafíos especiales a la hora de establecer políticas educacionales y reconocer los derechos lingüísticos. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías recomendó que los Estados tomaran medidas apropiadas, siempre que fuera posible, para asegurar que los miembros de las minorías tuvieran la oportunidad de aprender su idioma materno o de utilizarlo como vehículo de aprendizaje. Se considera que estas medidas son particularmente decisivas en los niveles de la escolarización preescolar y primaria, pero pueden ampliarse a las etapas ulteriores de la educación⁵³. Basándose en el respeto de la riqueza que representa la diversidad lingüística y cultural, las políticas educativas del mundo globalizado de hoy deberían prestar una seria consideración a una educación multilingüe basada en la lengua materna.

VII. La ley como medio de alcanzar la igualdad de oportunidades

65. Los sistemas judiciales desempeñan una función esencial en la protección y la efectividad del cumplimiento del derecho a la educación en tanto que derecho exigible. El cumplimiento efectivo de las disposiciones jurídicas que garantizan la igualdad de oportunidades en la educación es crucial para salvaguardar ese derecho. En caso de violación del derecho a la educación y de negación de la igualdad de oportunidades, toda persona debe poder recurrir a los tribunales civiles o administrativos sobre la base de las obligaciones jurídicas internacionales, así como de las disposiciones constitucionales existentes sobre el derecho a la educación. Decisiones judiciales de todas las regiones demuestran cómo los tribunales han hecho cumplir el derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades en la educación. La jurisprudencia de varios países pone de manifiesto que las personas pueden reclamar su derecho a la igualdad de oportunidades en la educación.

66. En su fallo histórico en la causa *Brown v. Board of Education*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América declaró inequívocamente que la existencia de instalaciones educacionales separadas para niños blancos y negros constituía una "desigualdad intrínseca". Incluso en los casos en que las instalaciones físicas y otros factores objetivos sean iguales, un sistema escolar segregado niega al grupo minoritario la igualdad de oportunidades en la educación⁵⁴. En otros casos se ha señalado que "proporcionar escuelas públicas ocupa el lugar más elevado de la función de un Estado", y que "la educación es tal vez la función más importante del Estado y de los gobiernos locales"⁵⁵. Posteriormente, el derecho a la igualdad de oportunidades en la educación en escuelas mixtas desde el punto de vista de la raza y el género se ha codificado mediante la promulgación de la Ley de igualdad de oportunidades educacionales⁵⁶.

67. En la India, la jurisprudencia también destaca las obligaciones del Estado en relación con el derecho a la educación y la igualdad de las oportunidades educacionales. El Tribunal Supremo de la India ha interpretado que las disposiciones sobre igualdad ante la ley que figuran en el artículo 14 de la Constitución de la India promueven la igualdad de derecho y

⁵³ Recomendaciones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías (A/HRC/10/11/Add.1), párr. 58.

⁵⁴ *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483, 74 S.Ct.686, 98 L.Ed.873 (1954), citado en Education Law, Education Series, capítulo 4, 'Students Rights', Law Journal Press, Nueva York, 2002.

⁵⁵ *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S.205, 92 S. Ct. 1526, 32 L.Ed.2d 15 (1972), citado en Education Law, Education Series, *op. cit.*

⁵⁶ 20 U.S.C., párrs. 1701 a 1758, citado en Education Law, Education Series, cap. 4, *op. cit.*

de hecho. En definitiva, la igualdad en el derecho encuentra su justificación en la igualdad de hecho⁵⁷. Una sala de lo constitucional del Tribunal Supremo de la India determinó que "lo fundamental, en tanto que valor permanente de nuestra organización política, es garantizar a todos la igualdad de oportunidades para desplegar el pleno potencial de la personalidad de cada uno. [...] La filosofía y la práctica de la excelencia universal mediante la igualdad de oportunidades de educación y progreso en toda la nación son parte de nuestros valores fundacionales y nuestro credo constitucional"⁵⁸.

68. En 1997, la Corte Constitucional de Colombia determinó que al excluir a los alumnos por motivos económicos las escuelas violan su derecho a la educación⁵⁹. El Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró que "la acción afirmativa en la educación, que otorgaría preferencia a personas previamente desfavorecidas para obtener la admisión (en la universidad), está permitida por la sección 9, artículo 2, de la Constitución"⁶⁰. Otros fallos del mismo tribunal de Sudáfrica también protegen el derecho a la educación y los derechos lingüísticos⁶¹.

69. Los sistemas regionales de derechos humanos también han adoptado decisiones pertinentes para la protección de la igualdad de oportunidades en la educación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó recientemente que el derecho a la educación se había violado al asignar a un nacional croata de origen romaní a clases exclusivamente para romaníes, y no a clases "mixtas" desde el punto de vista étnico⁶². El solicitante había asistido incluso a escuelas "solo para romaníes" en otros momentos. El Tribunal señaló que no se había aplicado un enfoque sistémico y estructurado para la integración de los niños romaníes en las clases generales.

70. Los tribunales administrativos y las instituciones nacionales de derechos humanos también refuerzan los mecanismos judiciales y cuasi judiciales para proteger la igualdad de oportunidades en la educación y el derecho a la educación. En otro caso relativo a las escuelas dedicadas a niños romaníes, la Autoridad para el Trato Equitativo de Hungría concluyó⁶³ que las autoridades no solo eran responsables del sistema local que segregaba a los alumnos, en violación del principio de la igualdad de trato, sino que también violaban la ley quienes toleraban o contribuían al mantenimiento de los sistemas de segregación existentes. Las instituciones nacionales de derechos humanos también tienen una importante función que desempeñar. En Mauricio, por ejemplo, el Ombudsman tiene la potestad de investigar cualquier tipo de discriminación en la educación. El Ombudsman para la igualdad y la lucha contra la discriminación, en Noruega, y el Ombudsman para la igualdad de oportunidades, en Suecia, también tienen estas atribuciones.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

71. Es obvio que hay que intensificar la acción normativa encaminada a lograr la igualdad de oportunidades en la educación, tanto en la ley como en la práctica. La aplicación del principio de la igualdad de oportunidades en la educación, que es

⁵⁷ Véase *Pradeep Jain v. Union of India*, (1984), 3 SCC 654.

⁵⁸ *Km. Chitra Ghosh and Another v. Union of India and Others*, (1969) 2 SCC 228.

⁵⁹ Sentencia C-560/97, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 (parcial) de la Ley 115 de 1994.

⁶⁰ *Motala and Another v. University of Natal*, (1995) (3) BCLR 374 (D).

⁶¹ Tribunal Constitucional, legislatura provincial de Gauteng, Sudáfrica, (1996) CCT 39/95.

⁶² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Orsus y otros c. Croacia*, 16 de marzo de 2010.

⁶³ Decisión 23/2007.

común a varios tratados internacionales de derechos humanos, exige hacer mayor hincapié en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados.

72. El Relator Especial presenta las siguientes recomendaciones para el fomento de la igualdad de oportunidades en la educación en un marco de derechos humanos:

a) **Garantizar una adecuada protección jurídica del derecho a la educación y la igualdad para gozar de él en todas sus dimensiones inclusivas:**

Los Estados deberán incorporar en su ordenamiento jurídico nacional las obligaciones que les corresponden en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los gobiernos deben reconocer la importancia decisiva que tienen para asegurar dicha igualdad unos marcos jurídicos adecuados sobre la igualdad de oportunidades en la educación, acordes con las normas internacionales. Un sólido marco reglamentario para los sistemas de educación pública y privada basado en el principio de la igualdad de oportunidades aporta la base esencial para el establecimiento de toda una serie de programas y políticas encaminados a garantizar la igualdad de oportunidades.

b) **Afrontar las múltiples formas de la desigualdad y la discriminación mediante políticas amplias:**

Teniendo en cuenta que las diferentes formas de discriminación y desigualdad en el contexto de la educación se refuerzan mutuamente, los Estados deben afrontar las múltiples formas de la desigualdad y la discriminación mediante políticas amplias. Hay que prestar una consideración especial a las disparidades existentes en el acceso educación —entre los niños y las niñas y entre las regiones ricas y pobres— y reconocer la importancia potencial de políticas apropiadas sustentadas en un compromiso con la igualdad. Las medidas normativas deben responder a la necesidad de lograr que el aprendizaje sea accesible a los más marginados y vulnerables.

c) **Asegurar la asignación de recursos adecuados:**

Teniendo en cuenta las necesidades específicas de las víctimas de la marginación y la exclusión, así como la eliminación de las disparidades geográficas en el suministro de servicios de educación, los Estados deben asegurar una asignación de recursos adecuados allá donde más se necesiten. Los recursos deben asignarse de manera pertinente a becas, subsidios y otras ayudas, junto con inversiones en protección social, teniendo presente la necesidad de hacer frente a la marginación y la exclusión, así como las dimensiones educacionales de las estrategias de reducción de la pobreza.

d) **Prestar apoyo a mecanismos que promuevan el cumplimiento efectivo del derecho a la educación:**

Los Estados deben prestar un apoyo adecuado a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, ya que estas pueden contribuir extraordinariamente a determinar las desigualdades y a abordar las correspondientes situaciones de violación del derecho a la educación.

e) **Adoptar una perspectiva basada en los derechos humanos para hacer avanzar el programa de Educación para Todos (EPT):**

A fin de fortalecer la eficacia de la lucha contra la marginación y la exclusión como parte del proceso de EPT, habría que dedicar gran atención a las obligaciones en materia de derechos humanos y a la responsabilidad de los Estados de garantizar el derecho a una educación básica para todos. Este enfoque permitiría ganar influencia para hacer progresar el programa de EPT

y fomentaría el papel central de la educación en la aceleración del progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

f) Promover un seguimiento integrado de las observaciones finales aprobadas por los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos y de las recomendaciones hechas a los Estados a raíz del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos:

Un seguimiento integrado de las observaciones finales aprobadas por los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos y de las recomendaciones hechas a los Estados a raíz del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos contribuiría a fomentar la igualdad de oportunidades en la educación.

g) Mejorar la asistencia y la cooperación internacionales:

En los países que sufren graves limitaciones de recursos se producen grandes desigualdades en el goce del derecho a la educación. Por tanto, una asistencia y una cooperación internacionales adecuadas y sostenibles también desempeñarían un papel central en la eliminación de las desigualdades. La asistencia debería proporcionarse teniendo en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos y los compromisos políticos pertinentes, incluida la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, así como el Objetivo 8, relativo a fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Las organizaciones internacionales, en particular la UNESCO y el UNICEF, desempeñan una función clave en el ámbito de la educación. Pueden mostrar el camino hacia adelante alentando el debate público sobre las cuestiones consideradas de importancia crítica, y desempeñar una función destacada en la promoción de políticas de fomento de la igualdad y el intercambio de experiencias sobre prácticas que hayan tenido éxito en la promoción de la igualdad de oportunidades. Con este ánimo, hay que asignar prioridad a la asistencia técnica a los países que atraviesen las situaciones más difíciles.

h) Fortalecer la colaboración con las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil:

El fomento de una educación inclusiva requiere la participación activa de la sociedad civil. La comunidad intelectual y la sociedad civil desempeñan un papel central para fomentar una mejor comprensión de las desigualdades en la educación. La labor de promoción de esos grupos de interesados es decisiva para asegurar que se preste una atención generalizada a las cuestiones pertinentes para lograr la igualdad de oportunidades en la educación.