



# Asamblea General

Distr. general  
10 de abril de 2019  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

41<sup>er</sup> período de sesiones

24 de junio a 12 de julio de 2019

Tema 3 de la agenda

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

## **El derecho a la educación: el ejercicio efectivo del derecho a la educación y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 en el contexto del aumento de las entidades del sector privado en el ámbito de la educación**

### **Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación\***

#### *Resumen*

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, elaborado de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo 8/4, 35/2 y 38/9.

En el informe, la Relatora Especial examina el ejercicio efectivo del derecho a la educación y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 en el contexto del aumento de las entidades del sector privado en el ámbito de la educación.

La Relatora Especial presenta al Consejo de Derechos Humanos y a los Estados Miembros de las Naciones Unidas los Principios de Abiyán sobre las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en la educación, y recomienda que se pongan en práctica plenamente.

La Relatora Especial recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a proporcionar una educación pública, gratuita y de calidad. En función de su naturaleza y sus objetivos, las entidades del sector privado pueden contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la educación y ofrecer alternativas educativas, de modo que, por ejemplo, promuevan el respeto de la diversidad cultural. Sin embargo, la escasez persistente de financiación de la educación pública y el aumento rápido y no regulado de las entidades del sector privado, en particular entidades comerciales, en el ámbito de la educación, amenazan el ejercicio efectivo del derecho a la educación para todos y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

\* El anexo se reproduce tal como se recibió, en el idioma en que se presentó únicamente.



El informe contiene observaciones y recomendaciones sobre la obligación de los Estados de financiar y proporcionar educación pública y ofrece algunas propuestas y soluciones concretas. El informe se basa en los Principios de Abiyán, en particular con respecto a la obligación de regular las entidades del sector privado que intervienen en el ámbito de la educación, las alianzas público-privadas y el papel de los donantes y la sociedad civil.

## I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 8/4, 35/2 y 38/9. En él, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación examina el ejercicio efectivo del derecho a la educación y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 en el contexto del aumento de las entidades del sector privado en el ámbito de la educación.
2. La Relatora Especial eligió este tema para expresar su preocupación por la escasez persistente de financiación de la educación pública y el rápido aumento de las entidades del sector privado, en particular entidades comerciales, en el ámbito de la educación, que amenazan el ejercicio efectivo del derecho a la educación para todos y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. La Relatora Especial continúa la reflexión realizada por su predecesor sobre este tema y aborda las cuestiones relativas a la aplicación y las soluciones en el contexto del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.
3. La Relatora Especial señala a la atención del Consejo de Derechos Humanos y de los Estados Miembros los Principios de Abiyán sobre las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en la educación, que fueron adoptados en febrero de 2019. Los Principios consolidan por primera vez la normativa y la jurisprudencia sobre el derecho a la educación y constituyen una herramienta de referencia innovadora que los Estados y otras partes interesadas pueden utilizar con el fin de estudiar soluciones concretas para hacer efectivo este derecho en el actual contexto evolutivo.

## II. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y el derecho a la educación

4. En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el programa Educación 2030 contribuye a promover el pleno ejercicio del derecho a la educación, habida cuenta de que millones de personas todavía se ven privadas de este derecho y que las peores formas de discriminación siguen afectando a las personas y comunidades marginadas. Además del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, que tiene por objeto garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, los Estados aprobaron el Marco de Acción Educación 2030, en el que se detallan una serie de medidas para alcanzar ese Objetivo<sup>1</sup>.
5. La Relatora Especial recuerda que es importante alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 de conformidad con los derechos humanos, lo cual no solo constituye una obligación de los Estados, sino que es esencial para combatir eficazmente las desigualdades en materia de educación, garantizar una educación de calidad y el acceso a esta, y asegurar la rendición de cuentas. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 38/9, vinculó las obligaciones de los Estados relativas al derecho a la educación a los compromisos políticos que contrajeron en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en concreto al Objetivo de Desarrollo Sostenible 4<sup>2</sup>. La propia Asamblea General ha puesto de relieve que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional<sup>3</sup>. Numerosas partes interesadas también han adoptado este enfoque, en particular los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos (véase, por ejemplo, CRC/C/COD/CO/3-5 y CEDAW/C/NER/CO/3-4), así como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que ha señalado que la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza es la piedra angular del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y de las metas de

<sup>1</sup> Véase Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (2015).

<sup>2</sup> Véanse los párrs. 2 a) y e), 3 y 8.

<sup>3</sup> Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 18.

todos los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible que están relacionadas con la educación.

6. La educación es un derecho humano consagrado por los Estados en numerosos tratados de derechos humanos y en las constituciones nacionales. Los objetivos políticos establecidos mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 deberían considerarse un medio de hacer efectivo ese derecho: “El hecho de que los Estados asuman compromisos en materia de educación políticos, por un lado, y jurídicos, por otro, no significa que las medidas adoptadas para cumplir unos y otros sean mutuamente excluyentes. Más bien, ambos tipos de compromisos son acumulativos y guardan relación entre sí, lo que obliga a los Estados a velar por que las medidas adoptadas para alcanzar el ODS 4-Educación 2030 e implementar el conjunto de la Agenda 2030 respeten los derechos humanos”<sup>4</sup>.

7. Una condición esencial para alcanzar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 es que los Estados asignen el máximo de sus recursos disponibles para garantizar una educación pública, gratuita y de calidad para todos, con arreglo a lo dispuesto en el derecho internacional de los derechos humanos. La Relatora Especial expresa preocupación por el hecho de que, de momento, las leyes nacionales en el contexto de la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 ponen de manifiesto que la mayoría de los países no cumplen el requisito legislativo referente a la provisión de una educación gratuita y obligatoria<sup>5</sup>. La Relatora Especial recuerda también que el acceso a la alfabetización debe ser universal y gratuito.

### **III. La consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y el ejercicio efectivo del derecho a la educación en el contexto del aumento de las entidades del sector privado en el ámbito de la educación**

8. En los dos últimos decenios se ha registrado un importante crecimiento en cuanto al número de entidades educativas del sector privado que ofrecen servicios de enseñanza primaria y secundaria y a su distribución geográfica. Esos cambios están transformando rápidamente los sistemas educativos, en particular los sistemas frágiles de los países en desarrollo. Es importante hacer hincapié en la magnitud de los cambios que se están produciendo y las repercusiones que estos tienen en la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y el ejercicio efectivo del derecho a la educación.

9. En el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo para 2017-2018 se prevé que, en 2021, uno de cada cuatro alumnos de enseñanza primaria de África Subsahariana asistirá a una escuela privada<sup>6</sup>. Para ilustrar la magnitud de esta tendencia, en Kenya, según las estadísticas oficiales, el número de escuelas privadas aumentó de 385 en 1998 a 8.917 en 2013, lo que representa un aumento del 2.216 %. En el mismo período, el número de escuelas públicas de enseñanza primaria de Kenya aumentó de 16.971 en 1998 a 21.205 en 2013, lo que representa un aumento del 24,9 %. Es decir, la proporción de escuelas privadas pasó del 2 % en 1998 al 30 % en 2013, multiplicándose por 15 en tan solo 15 años<sup>7</sup>. Este drástico aumento ha suscitado la preocupación de los órganos creados en virtud de tratados. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación por el hecho de que “las deficiencias del sistema público de enseñanza hayan dado lugar a una proliferación de las denominadas ‘escuelas privadas de bajo costo’, lo cual ha hecho que exista una segregación o una discriminación

<sup>4</sup> Véase UNESCO e Iniciativa por el Derecho a la Educación, *Right to Education Handbook* (2019), pág. 163.

<sup>5</sup> UNESCO, “Operationalizing Sustainable Development Goal 4: a review of national legislations on the right to education” (2017), pág. 8.

<sup>6</sup> UNESCO, Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/18, pág. 53.

<sup>7</sup> Oficina Nacional de Estadística de Kenya, encuestas económicas 2002-2014, disponibles en <https://www.knbs.or.ke/publications/>.

en el acceso a la educación, en particular en el caso de los niños desfavorecidos y marginados” (E/C.12/KEN/CO/2-5, párr. 57)<sup>8</sup>.

10. De forma análoga, según las estadísticas oficiales del Estado, en Marruecos la tasa de matriculación en instituciones privadas de enseñanza primaria se triplicó con creces en menos de 15 años, pasando del 4 % en 1999 al 14 % en 2013<sup>9</sup>. Una coalición de organizaciones ha calculado que, sin tener en cuenta la aceleración del crecimiento de la educación privada desde 2005, si el número de escuelas privadas sigue aumentando después de 2013 al mismo ritmo que en el período comprendido entre los años 2000 y 2013, la proporción de alumnos de enseñanza primaria matriculados en escuelas privadas podría alcanzar el 30 % en 2023, el 52 % en 2030 y el 97 % en 2038. En respuesta a esa situación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puso de relieve su inquietud por el “alcance de la privatización de la enseñanza, que puede llevar a una forma de segregación en que la enseñanza de calidad se reserve únicamente a quienes puedan pagar una escuela privada elitista”. Además, instó a Marruecos a “evitar que la importancia creciente de la enseñanza privada se traduzca en una desigualdad cada vez mayor en el acceso a educación de calidad” (E/C.12/MAR/CO/4, párrs. 47 y 48).

11. En los Estados Unidos de América, las escuelas concertadas son establecimientos financiados con fondos públicos pero gestionados por entidades privadas que están autorizados a desarrollar su actividad en virtud de un estatuto o contrato con el estado respectivo. Estas escuelas son gratuitas para los alumnos y se consideran parte del sistema escolar público, aunque, al parecer, suelen estar exentas del cumplimiento de determinadas normativas<sup>10</sup>. La proporción de escuelas públicas que han pasado a convertirse en escuelas concertadas pasó del 2 % en el año 2000 al 7 % en 2015, y en algunos distritos la tasa de matriculación en las escuelas concertadas alcanza el 93 % del total de alumnos de enseñanza primaria y secundaria<sup>11</sup>.

12. La estructura de los sistemas educativos ha experimentado una serie de cambios de gran magnitud y sin precedentes, que se han traducido en el crecimiento de las escuelas privadas en todos los países, tanto los de bajos ingresos como los de ingresos medianos o altos. Esos cambios rápidos y descontrolados generan un fenómeno de privatización de la educación y pueden afectar a muchos elementos del derecho a la educación y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Por ejemplo, un gran aumento de los establecimientos privados de pago amenaza la obligación y el objetivo de proporcionar educación primaria y secundaria de calidad, “gratuita” y “equitativa” para todos, así como la igualdad entre niñas y niños. En diversos informes de las Naciones Unidas, resoluciones del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la educación, recomendaciones de los órganos de tratados y observaciones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se ha expresado preocupación por las repercusiones del rápido aumento de las escuelas privadas en lo que respecta al contenido educativo, la calidad, la segregación y las desigualdades sociales<sup>12</sup>.

13. La oferta educativa privada es muy diversa y “puede tener fines de lucro o benéficos, exigir el pago de tasas o ser gratuita, estar promovida por sociedades privadas y empresarios o por comunidades y organizaciones no gubernamentales (ONG), ser oficial o

<sup>8</sup> Véase también CRC/C/KEN/CO/3-5, párrs. 57 y 58.

<sup>9</sup> Véase Coalition Marocaine pour l'Education Pour Tous y otros, informe al grupo de trabajo anterior al 55º período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 11.

<sup>10</sup> Véase Kevin Murray y otros, “At what cost? The charter school model and the human right to education” (noviembre de 2014), pág. 6. Véase también Antoni Verger, Mauro Moschetti y Clara Fontdevila, “Unpacking PPPs’ effects on education: what research on vouchers, charters and subsidies tells us”, de próxima aparición en 2019 y disponible en [www.abidjanprinciples.org/en/background/overview](http://www.abidjanprinciples.org/en/background/overview).

<sup>11</sup> Véase National Alliance for Public Charter Schools, “A growing movement: America’s largest public charter school communities” (octubre de 2017).

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, A/69/402, A/HRC/29/30 y A/70/342. Véanse también las declaraciones de los órganos de derechos humanos sobre las entidades del sector privado en la educación, disponibles en [www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education](http://www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education).

no académica, recibir financiación del Estado o ser totalmente independiente”<sup>13</sup>. Entre los diversos tipos de entidades educativas privadas se incluyen las escuelas privadas que requieren el pago de tasas elevadas; las escuelas con fines de lucro de bajo costo para las familias pobres; las cadenas comerciales de escuelas privadas; las escuelas comunitarias y confesionales; y las escuelas concertadas<sup>14</sup>. En un proyecto de estrategia sobre la participación del sector privado para el período comprendido entre 2019 y 2022, la Alianza Mundial para la Educación realiza una distinción entre las escuelas con fines de lucro y aquellas que no los tienen. Las escuelas con fines de lucro pueden pertenecer a cadenas de propiedad mayoritaria nacional o internacional, o pueden ser escuelas con un único propietario nacional. Las escuelas sin fines de lucro incluyen las escuelas administradas por ONG y las escuelas confesionales. Cada uno de estos tipos se subdivide a su vez en escuelas de pago y escuelas que no requieren el pago de tasas (por lo general, en el marco de una alianza público-privada en el caso de las escuelas con fines de lucro).

14. Los intentos de determinar las formas más problemáticas de participación privada en la esfera de la educación a menudo han realizado una distinción entre las instituciones con fines de lucro y aquellas que no los tienen. Sin embargo, las diferencias que separan ambos tipos de instituciones son prácticamente imperceptibles. Por ejemplo, un establecimiento puede estar registrado como institución sin fines de lucro al tiempo que paga un elevado sueldo a su fundador o director. Ha habido casos en que escuelas con fines de lucro han tratado de eludir la legislación por la que se limita o prohíbe la obtención de beneficios registrándose como una institución sin fines de lucro pero arrendando el terreno o material, o adquiriendo servicios, a otra división con fines de lucro. Tampoco está claro en qué momento se considera que una escuela está lucrándose y no simplemente lo pretende (pero todavía no lo consigue), o qué constituye lucro (¿antes o después de determinadas formas de inversión?). Del mismo modo, un establecimiento pequeño que opere en un asentamiento informal puede estar registrado oficialmente como una institución con fines de lucro, por ser esa la única forma jurídica que puede elegir, pero estar administrado, por ejemplo, por la comunidad y desempeñar su actividad en beneficio de esta, sin obtener en realidad lucro alguno.

15. La obtención de lucro en el ámbito de la educación es problemática en relación con el ejercicio efectivo del derecho a la educación y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Una escuela con fines de lucro puede tratar de maximizar sus beneficios cobrando tasas elevadas o de disminuir sus costos reduciendo los contenidos más caros del plan de estudios, expulsando a los alumnos que necesitan más apoyo o descuidando el mantenimiento de las instalaciones escolares. Por ejemplo, según algunos estudios realizados en Kenya, las escuelas administradas por el proveedor privado Bridge International Academies suelen tener infraestructuras de tan baja calidad que constituyen una infracción de las normas de higiene y seguridad<sup>15</sup>. Cuando el Ministerio de Educación de Uganda al parecer decidió cerrar las escuelas Bridge del país, una de las razones que alegó fue que las deficientes condiciones de higiene y saneamiento ponían en peligro la vida y la seguridad de los alumnos<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Sylvain Aubry y Zizipho Zondani, “Learning the lesson: why the EU should defend an alternative model to the privatisation of education”, en *Progressive Lab for Sustainable Development: from Vision to Action*, Conny Reuter y Ernst Stetter (bajo la dirección de) (Bruselas, Foundation for European Progressives Studies y otros, 2017).

<sup>14</sup> Véase David Archer, “Rights-based responses to non-state education provision: a tentative typology and some critical reflections” (Action Aid, 2016).

<sup>15</sup> Véase la reclamación presentada al mecanismo de quejas de la Corporación Financiera Internacional por el East African Centre for Human Rights (2018), disponible en <http://eachrights.or.ke/wp-content/uploads/2018/04/CAO-Complaint-EACHRights-16-April-18-Public-1.pdf>.

<sup>16</sup> Véase Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, “Uganda to close the largest chain of commercial private schools over non-respect of basic education standards” (2016), disponible en [www.gi-escr.org/latest-news/groundbreaking-news-uganda-to-close-the-largest-chain-of-commercial-private-schools-over-non-respect-of-basic-education-standards/](http://www.gi-escr.org/latest-news/groundbreaking-news-uganda-to-close-the-largest-chain-of-commercial-private-schools-over-non-respect-of-basic-education-standards/).

16. Otra forma de clasificar las instituciones privadas consiste en establecer si tienen un carácter u orientación comercial, en cuyo caso el alumno es un consumidor y la educación un bien de consumo<sup>17</sup>. En el llamamiento de 2016 de la sociedad civil francófona contra la mercantilización de la educación se definió a estas entidades como “instituciones educativas que tienen entre sus objetivos principales (aunque no sea el único) el de vender servicios educativos y proteger sus propios intereses en lugar de favorecer el interés público. Estas instituciones consideran la educación una mercancía, lo que se traduce en una voluntad de ampliar sus actividades y su modelo compitiendo con otras instituciones, aumentando su cifra de negocios o incrementando sus beneficios”<sup>18</sup>. Básicamente, las instituciones comerciales se definen por su interés y orientación comercial, y no por su estructura jurídica formal. Son diametralmente opuestas a las instituciones que desempeñan una misión de servicio público, lo cual recuerda la observación general núm. 24 (1994) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, según la cual los Estados deben imponer “obligaciones de los servicios públicos” a los proveedores privados de servicios esenciales (párr. 21).

17. Los Estados han utilizado cada vez más el concepto de comercialización. En sus resoluciones 29/7, 32/22, 35/2 y 38/9, sobre el derecho a la educación, el Consejo de Derechos Humanos exhortó a los Estados a contrarrestar todas las repercusiones negativas de la comercialización de la educación. En 2018, el Parlamento Europeo insistió en que la Unión Europea y sus Estados miembros “no utilicen la ayuda oficial al desarrollo para dar apoyo financiero a los centros de enseñanza privados con fines comerciales, que no respeten los principios y valores de la Unión”<sup>19</sup>. En la Declaración de Antananarivo de 2016, la Organización Internacional de la Francofonía también expresó su preocupación por la proliferación de instituciones académicas y educativas con fines comerciales<sup>20</sup>. De forma análoga, en su estrategia de educación, formación profesional e integración en los países en desarrollo para el período comprendido entre 2017 y 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Desarrollo Internacional de Francia expresó la firme voluntad de prevenir el riesgo de comercialización de la educación<sup>21</sup>.

18. Ese enfoque ayuda a diferenciar a los proveedores privados de enseñanza que se centran en sus propios intereses —y que, por lo tanto, suscitan especial preocupación en materia de derechos humanos— de otras entidades del sector privado que pueden contribuir de manera muy importante al ejercicio efectivo del derecho a la educación y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

19. En ese sentido, las cadenas comerciales de escuelas son especialmente preocupantes. Bridge International Academies constituye un ejemplo emblemático. Esta cadena comercial con fines de lucro está integrada por más de 500 guarderías y escuelas de enseñanza primaria que operan tanto de forma independiente (en la India, Kenya y Uganda) como en asociación con el Estado (en Liberia y Nigeria). Su objetivo es lograr una expansión sin precedentes y prestar sus servicios a 10 millones de niños en África y Asia<sup>22</sup>. La empresa recibe financiación tanto de inversores privados como públicos, como la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Grupo CDC (ex Organización de Desarrollo del

<sup>17</sup> Véase *Education, Privatization and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia*, Ian Macpherson, Susan Robertson y Geoffrey Walford (bajo la dirección de), cap. 1, (Oxford, Symposium Books Limited, 2014).

<sup>18</sup> Disponible en <http://nevendezpasleducation.org/wp-content/uploads/2017/07/Appeal-eng.-against-commercialisation.pdf>.

<sup>19</sup> Véase la resolución 2018/2081 (INI) del Parlamento Europeo, sobre la ayuda de la Unión Europea al desarrollo en el ámbito de la educación (13 de noviembre de 2018), párr. 12.

<sup>20</sup> Véase [www.francophonie.org/IMG/pdf/som\\_xvi\\_decl\\_antananarivo\\_vf.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/som_xvi_decl_antananarivo_vf.pdf), párr. 39.

<sup>21</sup> Véase [www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20170314\\_strategie\\_efi\\_2017-2021\\_mise\\_en\\_page\\_2\\_\\_cle8c6f77.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20170314_strategie_efi_2017-2021_mise_en_page_2__cle8c6f77.pdf), pág. 17.

<sup>22</sup> Véase “Zuckerberg-backed startup seeks to shake up African education”, *Wall Street Journal* (13 de marzo de 2015), disponible en [www.wsj.com/articles/startup-aims-to-provide-a-bridge-to-education-1426275737](http://www.wsj.com/articles/startup-aims-to-provide-a-bridge-to-education-1426275737).

Commonwealth) y la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero, e indirectamente a través del Banco Europeo de Inversiones, entre otros<sup>23</sup>.

20. A pesar de que afirman contribuir a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, las escuelas Bridge de varios países al parecer excluyen a los pobres y los marginados, socavan los derechos laborales, la libertad de expresión, el estado de derecho y las normas mínimas en materia de educación, y tienen un efecto negativo en la calidad y equidad de la educación y en la cohesión social<sup>24</sup>. En una reclamación presentada al mecanismo de quejas de la CFI contra la inversión de la Corporación en la empresa Bridge, un grupo de padres y docentes de Kenya manifestó su preocupación por la deficiencia de las infraestructuras y la educación impartida en sus escuelas y por el hecho de que siguieran abiertas a pesar de que contravenían la reglamentación y las normas mínimas del Estado<sup>25</sup>. Distintos Gobiernos, sindicatos, entidades de la sociedad civil y órganos de tratados han puesto de relieve esas preocupaciones en repetidas ocasiones<sup>26</sup>. En su examen de Kenya, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos expresó su preocupación por la “falta de control y regulación efectiva de las cadenas de escuelas privadas, como Bridge International Academies, que se registran como escuelas de enseñanza no académica pero parecen ofrecer una educación formal”<sup>27</sup>. En referencia al apoyo financiero proporcionado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a escuelas como las de Bridge Academies, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó preocupación por el hecho de que ese apoyo hubiera podido contribuir a “socavar la calidad de la educación pública gratuita y crear segregación y discriminación entre los alumnos y los estudiantes” (E/C.12/GBR/CO/6, párr. 14). En respuesta a las deficiencias en el funcionamiento de las escuelas Bridge, los Gobiernos de Kenya y Uganda han adoptado medidas para hacer cumplir la ley, entre otras cosas ordenando el cierre de las escuelas que representan un peligro para los alumnos y enjuiciando a la empresa Bridge por dichas infracciones<sup>28</sup>.

21. Por lo tanto, las cadenas comerciales de escuelas no solo son una amenaza para el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sino que también perjudican la democracia, la cohesión social y la estabilidad en los países en desarrollo (véase A/HRC/29/30, párr. 39).

22. Además de los diversos tipos de escuelas privadas, en el último decenio también se ha observado una tendencia creciente a establecer alianzas público-privadas en la esfera de la educación. Por lo general, dichas alianzas se dividen en escuelas concertadas; cheques escolares, que son subvenciones para los alumnos que eligen su escuela; y subvenciones a las escuelas privadas<sup>29</sup>.

23. Aunque pueden ser una forma atractiva de financiar la educación o de mejorar la gobernanza en este ámbito, las alianzas público-privadas suscitan gran preocupación con respecto al ejercicio efectivo de los derechos humanos. En 2016, el anuncio por el Gobierno de Liberia de su plan de subcontratar las escuelas públicas de enseñanza preescolar y primaria a Bridge International Academies dio lugar a grandes protestas. El anterior Relator

<sup>23</sup> Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, lista de inversores conocidos en Bridge International Academies (2018), disponible en [www.gi-escr.org/publications/brief-on-bridge-international-academies-investors](http://www.gi-escr.org/publications/brief-on-bridge-international-academies-investors).

<sup>24</sup> Véase “Civil society call on investors to cease support to Bridge International Academies” (agosto de 2017), disponible en [www.gi-escr.org/publications/august-2017-civil-society-call-on-investors-to-cease-support-to-bridge-international-academies](http://www.gi-escr.org/publications/august-2017-civil-society-call-on-investors-to-cease-support-to-bridge-international-academies).

<sup>25</sup> Véase [www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=1272](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=1272).

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, [www.newvision.co.ug/new\\_vision/news/1471272/enforcement-standard-operating-procedure-sop-private-schools-school-charges-uganda](http://www.newvision.co.ug/new_vision/news/1471272/enforcement-standard-operating-procedure-sop-private-schools-school-charges-uganda); [www.unite4education.org/about/a-global-response-to-education-commercialisation/](http://www.unite4education.org/about/a-global-response-to-education-commercialisation/); [www.gi-escr.org/publications/august-2017-civil-society-call-on-investors-to-cease-support-to-bridge-international-academies](http://www.gi-escr.org/publications/august-2017-civil-society-call-on-investors-to-cease-support-to-bridge-international-academies); y [www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education](http://www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education).

<sup>27</sup> “Concluding observations and recommendations on the 8th–11th periodic report of the Republic of Kenya, 2008–2014”, párr. 37.

<sup>28</sup> Véase <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/03/170323-Update-on-legal-cases-involving-BIA-Kenya-Uganda-Final-v5.pdf>.

<sup>29</sup> Véase Antoni Verger, Mauro Moschetti y Clara Fontdevila, “Unpacking PPPs’ effects on education: what research on vouchers, charters and subsidies tells us” (de próxima aparición).

Especial sobre el derecho a la educación consideró que “esos acuerdos son una violación flagrante de las obligaciones internacionales de Liberia en relación con el derecho a la educación y no tienen justificación alguna en virtud de la Constitución de Liberia”<sup>30</sup>. El Gobierno terminó por modificar su plan reduciéndolo a un programa piloto trienal con la participación de otros proveedores privados. En una evaluación del programa en la que se compararon las escuelas administradas mediante alianzas público-privadas con las escuelas públicas ordinarias, se concluyó que las alianzas público-privadas eran económicamente insostenibles. En el caso de las escuelas Bridge, la subcontratación dio lugar a despidos masivos de docentes, la expulsión en masa de alumnos y el desembolso de sumas de dinero mucho más elevadas que para cualquier otra escuela participante en el proyecto piloto, sin lograr mejoras sustanciales en la enseñanza<sup>31</sup>.

24. Es importante mencionar el papel de la ayuda y la asistencia para el desarrollo en relación con esta cuestión. Uno de los factores determinantes que han impulsado el aumento de las entidades educativas privadas ha sido la financiación otorgada por donantes multilaterales y bilaterales a diversas modalidades de educación privada en los países en desarrollo. Se ha señalado que algunos donantes bilaterales, como el Reino Unido y los Estados Unidos, y multilaterales, como el Banco Mundial, entre otros<sup>32</sup>, han financiado directa o indirectamente la educación privada en el último decenio, lo que en algunos casos ha suscitado especial preocupación de los órganos de tratados y otras instancias<sup>33</sup>.

25. La Relatora Especial observa con preocupación la aparición de múltiples fondos para la educación, algunos de los cuales recurren a instrumentos como las alianzas público-privadas y la deuda. En particular, expresa preocupación por el apoyo financiero que el Education Outcomes Fund presta prioritariamente a los proveedores privados de enseñanza de África y el Oriente Medio. Habida cuenta de los riesgos que entraña la privatización para el ejercicio efectivo del derecho a la educación, el aumento enorme y descontrolado de los proveedores privados que ya se ha producido en muchos países en desarrollo y la falta de capacidad de muchos Estados para regularlos eficazmente representan un riesgo sin precedentes para el ejercicio efectivo del derecho a la educación y podría constituir un gran obstáculo para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4<sup>34</sup>.

#### **IV. Desarrollo del marco normativo sobre el derecho a la educación en el contexto actual de privatización de la educación**

26. En respuesta a los cambios producidos en el contexto educativo, generados en particular por el preocupante aumento de la participación del sector privado en la educación y el cuestionamiento de la función del Estado, el marco de derechos humanos debe ofrecer una orientación precisa. Esto es necesario tanto para que los derechos humanos sigan siendo pertinentes en este contexto evolutivo como para evitar que se produzcan cambios desordenados en el ámbito de la educación que destruyan 50 años de avances en cuanto al ejercicio efectivo del derecho a la educación, incluidos los avances realizados en relación

<sup>30</sup> “UN rights expert urges Liberia not to hand public education over to a private company”, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18506](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18506).

<sup>31</sup> Mauricio Romero, Justin Sandefur y Wayne Aaron Sandholtz, “Can a public-private partnership improve Liberia’s schools?” (2017).

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, [www.right-to-education.org/news/press-release-uk-fails-give-clear-response-yet-another-un-body-challenging-its-support](http://www.right-to-education.org/news/press-release-uk-fails-give-clear-response-yet-another-un-body-challenging-its-support); [www.right-to-education.org/news/rte-supports-letter-calling-uk-government-halt-aid-funding-failing-private-schools-africa](http://www.right-to-education.org/news/rte-supports-letter-calling-uk-government-halt-aid-funding-failing-private-schools-africa); y [www.gi-escri.org/publications/brief-on-bridge-international-academies-investors](http://www.gi-escri.org/publications/brief-on-bridge-international-academies-investors).

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, [www.right-to-education.org/news/world-bank-accepts-complaint-its-investment-bridge-international-academies](http://www.right-to-education.org/news/world-bank-accepts-complaint-its-investment-bridge-international-academies) y E/C.12/GBR/CO/6, párr. 14.

<sup>34</sup> Véase “A critical response from the Global Campaign for Education on the Education Outcomes Fund for Africa and Middle East” (septiembre de 2018), disponible en [www.campaignforeducation.org/docs/statements/GCE\\_STATEMENT\\_ON\\_EDUCATION\\_OUTCOMES\\_FUND\\_FINAL.pdf?utm\\_medium=Board&utm\\_source=Statement&utm\\_campaign=EOF&utm\\_term=EOF;statement;GCE&utm\\_content=Link\\_070918](http://www.campaignforeducation.org/docs/statements/GCE_STATEMENT_ON_EDUCATION_OUTCOMES_FUND_FINAL.pdf?utm_medium=Board&utm_source=Statement&utm_campaign=EOF&utm_term=EOF;statement;GCE&utm_content=Link_070918).

con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. El riesgo radica en que, si no se controla, el aumento de la participación de entidades privadas en la esfera de la educación actúe “en contra de la universalidad del derecho a la educación, así como de los principios fundamentales del derecho de los derechos humanos, al aumentar la marginación y la exclusión en la esfera de la enseñanza y al crear desigualdades en la sociedad” (A/69/402, párr. 41).

27. Como se establece en los tratados internacionales, los Estados han reconocido el derecho de toda persona a la educación, sin discriminación. Se han comprometido a impartir gratuitamente enseñanza primaria, secundaria y superior a todos lo antes posible, y a proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza. Además, los Estados deben respetar la libertad de los padres de escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba con arreglo al derecho internacional, y de hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. También deben proteger la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir esas instituciones de enseñanza.

28. Por lo tanto, el derecho de los derechos humanos establece un delicado equilibrio entre la obligación del Estado de proporcionar educación y la libertad de las entidades del sector privado en lo que respecta al ejercicio efectivo del derecho a la educación. La libertad de escoger escuelas distintas de las creadas por el Estado contribuye en particular a asegurar que la educación no se convierta en un instrumento de adoctrinamiento en manos del Estado y a garantizar el respeto de la diversidad cultural y los derechos culturales en el sistema educativo. Cuando se redactaron los tratados de derechos humanos, la intención no era proteger los intereses comerciales en el ámbito de la educación ni ofrecer a los Estados un salvoconducto para eludir sus responsabilidades mediante la aplicación de medidas de austeridad y políticas neoliberales.

29. En los últimos decenios, la interpretación de los tribunales y los mecanismos de derechos humanos ha protegido y enriquecido cada vez más el marco de derechos humanos, analizando progresivamente ese ejercicio de equilibrio y dejando clara la obligación de los Estados de proteger los sistemas educativos frente a la comercialización. Los órganos de tratados de derechos humanos regionales y de las Naciones Unidas, así como los tribunales nacionales y regionales, han abordado en repetidas ocasiones la cuestión del papel que desempeñan las entidades del sector privado en el ámbito de la educación<sup>35</sup>. Han expresado preocupación por la mercantilización de la educación y han destacado el papel decisivo que desempeñan los Estados en el ejercicio efectivo del derecho a la educación. En particular, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se considera que los Estados tienen la principal responsabilidad de la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias, y la obligación de los Estados de cumplir (facilitar) se acrecienta en relación con el derecho a la educación<sup>36</sup>. El Comité de los Derechos del Niño ha establecido que “los Estados deben adoptar medidas concretas que tengan en cuenta la participación del sector privado en la prestación de servicios a fin de velar por que los derechos enumerados en la Convención no se vean comprometidos”<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Véase [www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education](http://www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education) y [www.right-to-education.org/privatisation#section\\_view-default-5](http://www.right-to-education.org/privatisation#section_view-default-5); y [www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_2\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_ENG.pdf).

<sup>36</sup> Véase la observación general núm. 13 (1999), sobre el derecho a la educación, párr. 48.

<sup>37</sup> Véase la observación general núm. 16 (2013), sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párr. 34. Véase también Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, párr. 76; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 36 (2017), sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación, párrs. 38 y 39, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24, párr. 22.

30. También existen numerosas medidas legislativas nacionales que regulan el creciente número de instituciones educativas privadas<sup>38</sup>.

31. El titular del mandato sobre el derecho a la educación, por su parte, abordó en tres informes, en 2014 y 2015, el aumento de las entidades del sector privado en el ámbito de la educación, y expresó preocupación por la situación y advirtió que “no resultará exagerado afirmar que la privatización está sustituyendo a la educación pública en lugar de complementarla” (A/69/402, párr. 38). Sobre la base de esos informes, desde 2015 el Consejo de Derechos Humanos ha exhortado sistemáticamente a los Estados a que hagan frente a los efectos de la privatización de la educación en resoluciones aprobadas por consenso y patrocinadas por un gran número de Estados de todos los grupos regionales, lo que indica la amplia adhesión que suscita esta cuestión. En su resolución 29/7, el Consejo instó a los Estados a establecer “un marco regulatorio inspirado en las obligaciones internacionales de derechos humanos para los proveedores de servicios educativos que prevea, entre otras cosas, reglas y normas mínimas para la creación y el funcionamiento de las instituciones docentes”, y a apoyar “actividades de investigación y sensibilización que permitan comprender mejor las amplias repercusiones de la comercialización de la educación en el disfrute del derecho a la educación”. Significativamente, también reconoció “la considerable importancia de la inversión pública en la educación hasta el máximo de los recursos de que se disponga”. En su resolución 32/22, el Consejo añadió que el marco regulador debía aplicarse a los proveedores de servicios educativos “que operan de manera independiente o en colaboración con los Estados” y pidió a los Estados que trataran de contrarrestar “todas las repercusiones negativas de la comercialización de la educación y [reforzar] el acceso de las víctimas de vulneraciones del derecho a la educación a los recursos y reparaciones adecuados”. Además, instó a todos los Estados a que exigieran la rendición de cuentas de aquellos proveedores de servicios educativos “cuyas prácticas incidan negativamente en el disfrute del derecho a la educación”. En sus resoluciones 35/2 y 38/9, el Consejo mantuvo una formulación similar, y en su resolución 38/9 especificó que el marco regulador debía aplicarse a todos los proveedores de servicios educativos.

32. Así pues, los derechos humanos ofrecen un marco sólido de obligaciones jurídicamente vinculantes con respecto a la función de los Estados y las entidades del sector privado que debe orientar la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. El derecho a la educación puede contribuir a detectar y prevenir las prácticas que, como el crecimiento de las cadenas comerciales de escuelas, amenazan gravemente los derechos humanos y la cohesión social, así como a exigir, de ser necesario, que los responsables de dichas prácticas rindan cuentas. Otras situaciones requieren un examen minucioso y el marco de derechos humanos posee cualidades que lo convierten en una herramienta especialmente útil para los poderes públicos, puesto que se trata de un marco jurídicamente vinculante que ha sido ratificado casi universalmente; sirve de base para entablar un debate en el que puedan superarse algunas posiciones ideológicas arraigadas; y permite que se realicen evaluaciones con el grado necesario de sutileza, flexibilidad y pragmatismo.

33. El derecho a la educación prohíbe inequívocamente dos posiciones extremas: la destrucción de la educación pública y la anulación de la libertad para escoger y establecer instituciones educativas privadas. Ambas situaciones serían contrarias a las normas de derechos humanos. Ahora bien, entre esas posiciones extremas existe un amplio abanico de posibilidades en las que las entidades públicas y privadas pueden coexistir y que requieren un examen minucioso para determinar el modo de hacer efectivo el derecho a la educación.

<sup>38</sup> Véase Right to Education Project, *National Legislation on Private Provision of Education* (marzo de 2016), disponible en [www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE\\_National\\_Legislation\\_on\\_Private\\_Provision\\_of\\_Education\\_All\\_Regions\\_2016.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_National_Legislation_on_Private_Provision_of_Education_All_Regions_2016.pdf).

## V. Los Principios de Abiyán: una guía para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de conformidad con la obligación que incumbe a los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en la educación

34. El 13 de febrero de 2019 se adoptaron en Abiyán, tras un proceso de preparación de tres años, durante el cual se celebraron amplias consultas participativas, los Principios de Abiyán sobre las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en la educación. En este proceso participaron cientos de actores, en particular Estados, padres y órganos de la sociedad civil, docentes, el sector privado y expertos de alto nivel de diversos ámbitos, incluidos abogados de derechos humanos, especialistas y profesionales del ámbito de la educación, y las comunidades afectadas de distintas regiones geográficas<sup>39</sup>. La Relatora Especial participó en el proceso de elaboración de los Principios de Abiyán desde su concepción hasta su aprobación. Cuando se ultimó el presente informe, habían suscrito los Principios de Abiyán 54 expertos de todo el mundo, la mayoría de los cuales eran mujeres y procedían del Sur Global.

35. El resultado es fruto de un riguroso análisis jurídico que se basa en la doctrina en la materia y también incorpora la información facilitada por investigadores académicos, profesionales y comunidades sobre la realidad de la situación. Los Principios de Abiyán están basados en las normas internacionales, de conformidad con la interpretación que han hecho de ellas los tribunales y los mecanismos de derechos humanos. Constituyen una nueva e importante herramienta que los Estados y otros actores deberían utilizar para hacer efectivo el derecho a la educación. Los 97 principios rectores se organizan en torno a 10 principios generales, que figuran en el anexo del presente informe<sup>40</sup>. Todos los principios rectores son importantes y deben leerse conjuntamente.

36. La Relatora Especial expone a continuación de qué forma se aplican los Principios de Abiyán a cuatro temas que son especialmente pertinentes en el contexto actual y particularmente importantes para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

### A. La obligación de los Estados de financiar y proporcionar educación pública

37. La cuestión de si los Estados tienen la obligación de proporcionar educación pública ha sido objeto de debate durante mucho tiempo. El principio rector 29 dispone que: “Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una educación pública, gratuita y de calidad”.

38. Esa posición reafirma la interpretación proporcionada por los mecanismos de derechos humanos en los últimos decenios. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó a Kenya que “adopte todas las medidas necesarias para reforzar el sector de la educación pública” (E/C.12/KEN/CO/2-5, párr. 58). Los tribunales nacionales y los tribunales regionales de derechos humanos han adoptado con frecuencia una posición similar<sup>41</sup>, lo cual indica que parece haber consenso a nivel internacional a ese respecto. Como se ha mencionado anteriormente, el Consejo de Derechos Humanos ha aprobado sistemáticamente resoluciones en las que ha reconocido la notable importancia de invertir en la enseñanza pública, hasta el máximo de los recursos

<sup>39</sup> El proceso que condujo a la aprobación de los Principios de Abiyán se explica en <https://www.abidjanprinciples.org/es/background/overview>.

<sup>40</sup> Véase <https://www.abidjanprinciples.org/es/principles/overview>.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, en los Estados Unidos, *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954) 347 U.S. 483, pág. 493 (1954); Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark* (demandas núms. 5095/71, 5920/72 y 5926/72), sentencia de 7 de diciembre de 1976, párr. 52; y *Folgerø and others v. Norway* (demanda núm. 15472/02), sentencia de 29 de junio de 2007, párr. 84.

disponibles. La dimensión pública también se refleja de manera fundamental en la Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, en la que los Estados reafirman que “la educación es un bien público”.

39. Esa posición está respaldada por el contenido de las disposiciones jurídicas pertinentes que asumen que los Estados deben proporcionar educación pública, y por consiguiente lo exigen. Por ejemplo, la libertad de los padres de escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas establece claramente que también debe haber educación pública, a saber, “escuelas creadas por las autoridades públicas”. De no existir ese tipo de escuelas, la elección de los padres no sería una elección, sino una necesidad<sup>42</sup>.

40. La Relatora Especial señala además que la educación pública es, en la práctica, la principal forma de prestación de servicios de enseñanza en la gran mayoría de los Estados, y con frecuencia goza de protección constitucional<sup>43</sup>. La educación pública ha sido históricamente el principal medio utilizado por los países desarrollados para lograr, por un lado, que el conjunto de la población tenga conocimientos básicos de lectura, escritura y aritmética y, por otro, el desarrollo de economías modernas. Sería injusto denegar el derecho a una educación pública de calidad a los demás.

41. El principio rector 2 establece que una institución de enseñanza es pública si reúne los tres criterios siguientes:

- a) Está reconocida por el Estado como institución de educación pública;
- b) Está efectivamente controlada y administrada por un órgano del Estado o por representantes auténticos de la población a la que sirve;
- c) No está al servicio de ningún interés comercial o económico de otro tipo que socave el derecho de los alumnos a la educación.

42. Esa definición deja margen para que una nueva forma de organización educativa colectiva pueda ser considerada una institución de educación pública, a condición de que el Estado lo acepte. Por ejemplo, pueden considerarse escuelas públicas las formas tradicionales de escuelas comunitarias, como las escuelas *Harambee* establecidas en Kenia después de la descolonización, que finalmente se integraron en el sistema de enseñanza pública<sup>44</sup>, o algunas escuelas indígenas. No obstante, esos modelos deben ser “auténticos”, es decir, no deben ser acaparados por ningún interés privado ni ser utilizados por el Estado para eludir su responsabilidad.

43. El principio rector 29 especifica que los Estados deben proporcionar educación pública gratuita “del más alto nivel de calidad posible [...] de la manera más eficaz y rápida posible, hasta el máximo de los recursos de que dispongan”. Esto significa que el ejercicio efectivo del derecho a la educación pública requiere de un esfuerzo constante a fin de mejorarlo y buscar el mejor enfoque. La gobernanza de la educación es un arte que debería ser ensalzada como tal.

44. El principio rector 42 recuerda que “los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar todas las medidas necesarias para remediar la gobernanza ineficaz, la falta de transparencia, de rendición de cuentas o la corrupción que puedan afectar la prestación de una educación pública de calidad”. Habida cuenta del número de herramientas disponibles para cumplir este principio rector, la ineficacia de la educación pública no es una excusa aceptable para privatizarla, lo que obstaculizaría el ejercicio efectivo del derecho a la educación. De conformidad con el principio rector 44, se debe distinguir entre la falta de voluntad y la falta de capacidad de los Estados.

<sup>42</sup> Jacqueline Mowbray, “Is there a right to public education?”, de próxima aparición y disponible en [www.abidjanprinciples.org/en/background/overview](http://www.abidjanprinciples.org/en/background/overview).

<sup>43</sup> The Law Library of Congress, “Constitutional right to an education in selected countries” (2016).

<sup>44</sup> Véase Eldah Nyamoita Onsomu y otros, *Community Schools in Kenya. Case Study on Community Participation in Funding and Managing Schools* (París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2004).

45. Para ser eficaz, la educación pública debe recibir una financiación adecuada. Los Estados deben dar prioridad a la asignación del máximo de sus recursos disponibles a una educación pública gratuita del más alto nivel de calidad posible (principio rector 34). Significativamente, los recursos incluyen tanto los financieros como los no financieros, así como los recursos nacionales, que deben tener prioridad, y los recursos procedentes de la asistencia y la cooperación internacionales (principio rector 16). Los Principios Rectores también reafirman la amplia gama de medidas que los Estados deben tener en cuenta para movilizar los recursos, entre ellas la tributación y la eliminación de la evasión y la elusión de impuestos.

## **B. La obligación de regular las entidades del sector privado**

46. Los Principios de Abiyán reiteran inequívocamente la obligación de los Estados de respetar la libertad de los padres o los tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos una institución educativa distinta de las instituciones de enseñanza pública (principio rector 47). Sin embargo, esa libertad no es ilimitada y las normas de derechos humanos exigen expresamente a los Estados que la enmarquen mediante una reglamentación adecuada.

47. Las limitaciones a esa libertad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, únicamente pueden ser aceptables si están determinadas por ley, solo en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de esa libertad y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática y cualquier otro derecho humano (principio rector 48). Del mismo modo, las normas mínimas en materia de educación “no deben utilizarse para ningún fin que sea incompatible con la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la educación” (principio rector 54).

48. La utilización de normativas, por ejemplo, como medio encubierto de negarse a abrir instituciones educativas que puedan ser críticas con el Gobierno (o con las ideologías que apoya el Estado), o de cerrar las instituciones de este tipo, o como medio de denegar a las minorías o los grupos indígenas una educación acorde con sus derechos culturales, constituye una violación de los derechos humanos. Por ejemplo, la decisión del Gobierno de Hungría de modificar la legislación, que impidió que la Central European University pudiera seguir funcionando en el país, constituyó una injerencia excesiva en la libertad y la independencia académicas, por lo que suscitó muestras de preocupación<sup>45</sup>.

49. El principio rector 52 recuerda que: “Los Estados deberían imponer obligaciones de los servicios públicos a las entidades del sector privado que participan en el ámbito de la educación para que contribuyan al ejercicio efectivo del derecho a la educación”. Esta disposición refleja la observación general núm. 24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 21). Al margen de que el proveedor sea público o privado, la educación es un servicio público especialmente importante para el tejido y la cohesión sociales, la democracia y el ejercicio efectivo de otros derechos humanos. La normativa de los Estados debe garantizar que, allí donde operen, las instituciones educativas privadas cumplan esa función.

50. La repercusión de las instituciones educativas privadas en el derecho a la educación se evalúa con demasiada frecuencia a nivel escolar mediante un conjunto limitado de indicadores. Cada escuela se evalúa por separado y en comparación con otras escuelas. Sin embargo, los efectos adversos que tiene en los derechos humanos el aumento de las escuelas privadas, por ejemplo con respecto a la segregación, a menudo aparecen a nivel sistémico al examinar el efecto acumulativo de un gran número de instituciones privadas sobre toda la gama de derechos humanos<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Véase la carta del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión al Representante Permanente de Hungría, de fecha 11 de abril de 2017 (HUN 1/2017).

<sup>46</sup> Véase Martin Carnoy y Patrick McEwan, “Does privatization improve education? The case of Chile’s national voucher plan” (2003).

51. El principio rector 55 establece una lista de normas mínimas que la regulación de las entidades del sector privado debe hacer cumplir. La lista está basada en la práctica de Estados de todo el mundo, como Argelia, el Japón y Singapur, de la que informó, por ejemplo, el anterior Relator Especial (véase A/HRC/29/30, párrs. 83 a 85).

52. De forma análoga, habida cuenta de que se debería mejorar la calidad de la educación pública, el principio rector 56 describe la obligación de los Estados de aumentar progresivamente los requisitos de las normas mínimas en materia de educación. Esto puede ser especialmente pertinente en el caso de Estados que han tenido históricamente normas deficientes, por ejemplo para permitir la formalización de las escuelas privadas que desde siempre han funcionado de manera oficiosa.

53. Las normas establecidas en el Programa de Provisión Alternativa de Educación y Formación Básica de Kenya ofrecen un ejemplo interesante. Según la información recibida, las normas facilitan la inscripción de las escuelas no oficiales en el Ministerio de Educación. Tienen por finalidad “integrar las instituciones [no formales] de enseñanza y formación en el sistema educativo general” y facilitar el registro de las instituciones que se hayan establecido “para impartir educación básica o formación profesional a los niños y jóvenes que, debido a sus difíciles circunstancias, no pueden acceder a las escuelas públicas o privadas en los asentamientos informales u otras zonas de difícil acceso”<sup>47</sup>. Sin embargo, dichas normas deberían incluir planes claros para incrementar rápidamente los requisitos aplicables a esas escuelas a fin de que se ajusten a la normativa aplicable a otras escuelas, cuestión que sigue sin estar clara en la política. La Relatora Especial también advierte de que las normativas de ese tipo pueden ser utilizadas indebidamente por entidades comerciales, que pueden tratar de inscribirse con arreglo al Programa de Provisión Alternativa de Educación de Kenya y utilizarlo para incrementar sus beneficios y aumentar su cuota de mercado en lugar de formalizar las escuelas privadas que desde siempre han funcionado de manera oficiosa.

### C. Las alianzas público-privadas

54. Las alianzas público-privadas en el ámbito de la educación constituyen probablemente uno de los temas más controvertidos y delicados. En los Principios de Abiyán se expone una útil recopilación de las normas existentes que puede ayudar a estudiar la cuestión.

55. Podría interpretarse que la meta 17 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 promueve las alianzas público-privadas. Sin embargo, la meta está formulada en términos generales e insta a las partes interesadas a “fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”. Por lo tanto, la modalidad “público-privada” es tan solo uno de los tipos de alianzas posibles.

56. Un importante estudio de próxima publicación recuerda que las alianzas público-privadas tienden a analizarse en términos genéricos, sin tener necesariamente en cuenta que sus distintas formas pueden arrojar resultados muy diferentes<sup>48</sup>. Otros tipos de alianzas en la esfera de la educación, desde las alianzas alternativas hasta aquellas que priorizan la prestación de enseñanza privada, podrían estudiarse sin mermar la equidad y la cohesión social. En el estudio, los autores recalcan que todavía quedan por explorar muchas modalidades de colaboración en el ámbito de la educación que, a diferencia de las alianzas público-privadas orientadas hacia la competencia y segmentación de las escuelas, pueden contribuir a fortalecer los sistemas educativos y garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. Dichas alianzas podrían establecerse con una amplia gama de entidades, como universidades y centros educativos de investigación, organizaciones comunitarias y

<sup>47</sup> Véase Ministry of Education, Science and Technology, “Registration guidelines for alternative provision of basic education and training” (2015), disponible en [https://doj19z5hov92o.cloudfront.net/sites/default/files/media/resource/alternative\\_provision\\_of\\_basic\\_education\\_and\\_training\\_apbet\\_opti\\_on\\_2\\_cover.pdf](https://doj19z5hov92o.cloudfront.net/sites/default/files/media/resource/alternative_provision_of_basic_education_and_training_apbet_opti_on_2_cover.pdf), págs. 8 y 9.

<sup>48</sup> Antoni Verger, Mauro Moschetti y Clara Fontdevila, “Unpacking PPPs’ effects on education: what research on vouchers, charters and subsidies tells us” (de próxima aparición).

ONG locales o internacionales. En lugar de centrarse en la provisión de escuelas, las alianzas podrían centrarse en la promoción de la capacitación de los docentes, la creación de capacidad en la administración pública, los servicios de apoyo destinados a las escuelas o la participación de las familias en la educación.

57. En conjunto, el estudio muestra que la investigación empírica sobre las alianzas público-privadas en el ámbito de la educación parece encontrar más efectos negativos que positivos en una variedad de dimensiones que van desde el rendimiento escolar de los alumnos hasta la satisfacción de las familias. En el caso de las alianzas público-privadas basadas en el mercado, los efectos en los derechos humanos son particularmente negativos, en particular la segregación que conllevan. Incluso en un informe encargado por Ark Education Partnerships Group —organización que dirige una red de 38 escuelas en el Reino Unido en el marco de un alianza público-privada— se concluyó que los datos existentes “no nos permiten extraer conclusiones definitivas y universales sobre los efectos de las alianzas público-privadas en el rendimiento escolar”<sup>49</sup>.

58. Los Principios de Abiyán recuerdan que: “Los Estados deben dar prioridad a la financiación y provisión de una educación pública, gratuita y de calidad” (principio rector 64). Esta afirmación se basa en la práctica de los órganos creados en virtud de tratados, como el Comité de los Derechos del Niño, que recomendó, por ejemplo, al Brasil la “estricta atribución de prioridad al sector de la educación pública en la distribución de fondos públicos” (CRC/C/BRA/CO/2-4, párr. 76). Además, “el derecho a la educación no entraña la obligación del Estado de financiar instituciones educativas de enseñanza privada” (principio rector 64), como también señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>50</sup>.

59. Los Principios de Abiyán también exponen detalladamente las condiciones con arreglo a las cuales los Estados pueden, no obstante, financiar a las entidades del sector privado y enumeran los tipos de entidades que pueden tener derecho a recibir financiación. Sobre todo, las instituciones que tienen “una orientación comercial o tratan de obtener otros beneficios comerciales, o el lucro personal excesivo”, no deberían recibir financiación por norma general. Como subrayó el anterior Relator Especial, “se necesita un enfoque diferenciado de las alianzas público-privadas para distinguir a los asociados con intereses comerciales, que buscan la obtención de beneficios en la educación, de los que están comprometidos con un interés social en esa esfera, especialmente aquellos que tienen un verdadero espíritu filantrópico” (A/70/342, párr. 125). Ese enfoque también se corresponde con la opinión, por ejemplo, del Comité de los Derechos del Niño, que recomendó a Haití que garantizara que las alianzas público-privadas “no sirvan a intereses privados o den pie a forma alguna de mercantilización de la educación” (CRC/C/HTI/CO/2-3, párr. 59).

60. Al considerar la cuestión de la provisión de recursos a las instituciones privadas que reúnen los requisitos pertinentes, los Principios de Abiyán enumeran una lista de requisitos de fondo, de forma y operacionales que los Estados deben observar estrictamente.

61. Los requisitos de fondo (principio rector 65) indican, en particular, que toda alianza público-privada debe ser una “medida de duración limitada que el Estado pueda demostrar públicamente que es la única vía eficaz para promover el ejercicio efectivo del derecho a la educación”. También debe cumplir uno de los cuatro objetivos siguientes:

- a) Garantizar el acceso a la educación a corto plazo cuando la educación pública no pueda hacerlo;
- b) Garantizar el respeto de la diversidad cultural y el ejercicio efectivo de los derechos culturales, lo que es particularmente importante, por ejemplo, para las minorías y los pueblos indígenas;

<sup>49</sup> *Public-Private Partnerships in Education in Developing Countries: a Rigorous Review of the Evidence* (2017).

<sup>50</sup> Véase la observación general núm. 13, párr. 54.

c) Facilitar la integración de las instituciones privadas en el sistema de educación pública (que ha sido un modelo común en Europa, por ejemplo en Bélgica y los Países Bajos);

d) Aplicar un enfoque pedagógico experimental.

62. Estas cuatro opciones brindan a los Estados la flexibilidad necesaria para responder de forma pragmática a casos particulares, ateniéndose al mismo tiempo a los principios del ejercicio efectivo del derecho a la educación. El requisito de que las alianzas público-privadas sean una medida de duración limitada significa que los Estados deben reevaluar periódicamente todas las vías posibles para promover el ejercicio efectivo del derecho a la educación, respetando y promoviendo plenamente la diversidad cultural. Además, según lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 13 (1999), sobre el derecho a la educación, “si un Estado decide hacer contribuciones financieras a instituciones de enseñanza privada, debe hacerlo sin discriminación basada en alguno de los motivos prohibidos” (párr. 54).

63. Los requisitos de forma (principio rector 66) obligan, en particular, al Estado a “evaluar y demostrar públicamente su capacidad e intención de supervisar continuamente y regular la capacidad de la institución de enseñanza privada para cumplir las normas aplicables”. A ese respecto, sin embargo, “una de las ironías de la iniciativa para promover las alianzas público-privadas es que la mayoría de sus partidarios hablan, al menos de boquilla, acerca de la necesidad de que los países que se adhieren a ellas tengan una sólida capacidad institucional interna para crearlas, gestionarlas y evaluarlas. Sin embargo, esa es precisamente la capacidad de la que a menudo se carece en esos contextos” (A/73/396, párr. 80).

64. Uno de los requisitos operacionales obliga a los Estados a garantizar, entre otras cosas, “que todas las instituciones educativas de enseñanza privada que reciben financiación pública pongan a disposición de las autoridades públicas pertinentes, en un plazo de tiempo razonable establecido por ley, todos los datos y materiales que sean objeto de derechos de propiedad industrial y puedan contribuir a mejorar el sistema educativo, de modo que puedan consultarse sin licencia” (principio rector 72). Con demasiada frecuencia, los Estados —en particular los más pobres— contratan a asociados del sector privado para que les presten apoyo, pero, en lugar de reforzar su capacidad a través de dichas alianzas, se vuelven dependientes de una entidad privada y, por lo general, extranjera. Esas relaciones generan o perpetúan el desequilibrio en las relaciones de poder y no pueden aceptarse como un medio para hacer efectivo el derecho a la educación.

65. Preocupa a la Relatora Especial que las alianzas público-privadas que se están creando en el ámbito de la educación carezcan de las salvaguardias necesarias mencionadas anteriormente. La Relatora Especial hace un llamamiento, en particular, a los Gobiernos de Ghana y Sierra Leona, que, al parecer, están estableciendo alianzas público-privadas en el ámbito de la educación, para que examinen detenidamente las preocupaciones descritas anteriormente, extraigan enseñanzas de las dificultades generadas por los experimentos en materia de educación de otros países, como Liberia, y velen por que las alianzas cumplan los requisitos de fondo, de forma y operacionales<sup>51</sup>.

## D. El papel de los donantes

66. Los Estados siguen siendo responsables de su conducta cuando participan en una organización internacional o transfieren sus competencias a esta (principio rector 22). Deben adoptar todas las medidas razonables para asegurar que la organización actúe en conformidad con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, por ejemplo controlando atentamente la conducta de la organización y mediante sus votos y las políticas que promueven en el seno de la organización. A modo de ejemplo, los Estados que participan en la Alianza Mundial para la Educación tienen la obligación de asegurar que la

<sup>51</sup> Véase, por ejemplo, <https://ghanaguardian.com/moe-calls-teacher-unions-a-bluff-set-to-kick-start-gps-policy-in-september>.

Alianza no actúe en contravención de sus propias obligaciones en materia de derechos humanos.

67. Cuando proporcionan asistencia y cooperación internacionales en el ámbito de la educación, los Estados deben destinar sus recursos prioritariamente a la provisión de una enseñanza preescolar, primaria y secundaria pública, gratuita y de calidad para todos, especialmente para los grupos vulnerables, desfavorecidos y marginados, y posteriormente, pero lo más rápidamente posible, de una educación gratuita y de calidad en las instituciones públicas de los demás ciclos educativos (principio rector 38). Esto no significa que las instituciones de enseñanza privada no puedan en ningún caso recibir financiación, especialmente las instituciones sin fines de lucro en las situaciones de emergencia, pero los Estados y las organizaciones internacionales únicamente pueden financiar a entidades del sector privado de manera compatible con los derechos humanos y, en concreto, no pueden financiar a los proveedores comerciales de educación.

68. La Relatora Especial se congratula de la aprobación por el Parlamento Europeo, en noviembre de 2018, de la resolución 2018/2081 (INI), sobre la ayuda de la Unión Europea al desarrollo en el ámbito de la educación, en virtud de la cual se prohíbe la financiación de las escuelas comerciales, y del borrador más reciente de la estrategia para la participación del sector privado de la Alianza Mundial para la Educación. La Alianza es una asociación de múltiples partes interesadas y una plataforma de financiación cuyo objetivo es fortalecer los sistemas educativos en los países en desarrollo. Su próxima estrategia para el sector privado, que se examinará con miras a su aprobación en la reunión de su junta directiva de junio de 2019, se refiere a los derechos humanos, incluidos los Principios de Abiyán, como uno de sus principios fundacionales. De conformidad con el proyecto de estrategia, la Alianza no financiará directa o indirectamente a las entidades comerciales y centrará sus esfuerzos en la financiación de la educación pública.

69. El principio rector 63 dispone que: “Cuando sea necesario para el ejercicio efectivo del derecho a la educación, la asistencia y la cooperación internacionales para la educación también deberían tratar de reforzar la regulación de las instituciones educativas de enseñanza privada de conformidad con las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados receptores”. Al parecer, los asociados técnicos han desaprovechado algunas oportunidades para reforzar los sistemas nacionales de regulación, como en el caso del reciente subsidio concedido por el Banco Mundial y la Alianza Mundial para la Educación a Haití, que promovió un sistema paralelo de regulación y control del sector privado, en lugar de fortalecer la capacidad de la enseñanza pública<sup>52</sup>.

70. Los donantes tienen la obligación de remediar los efectos negativos que hayan causado en el derecho a la educación. Por ejemplo, se ha afirmado que los programas de ajuste estructural aplicados por el Banco Mundial en los decenios de 1980 y 1990 y su política de exigir tasas de matrícula han tenido un efecto perjudicial en la educación pública<sup>53</sup>.

## **E. La participación de la sociedad civil y otras partes interesadas**

71. La sociedad civil desempeña un papel fundamental en la defensa del derecho a la educación. Puede ayudar a los Estados a combatir la corrupción, determinar las necesidades de la población y concebir soluciones y reformas políticas. La sociedad civil también puede ayudar a los Estados proporcionando un control externo independiente. Los Estados no deben entender ese control como un agravio, sino como una herramienta para cumplir su obligación de llevar a cabo un control imparcial (principio rector 83).

<sup>52</sup> Véase Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights y Sciences Po Law School Clinic, “Misusing influence: France’s failure to prevent international organisations’ support to privatisation and violations of the right to education in Haiti”, informe alternativo presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 58º período de sesiones, disponible en <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2016/06/CESCR-Report-on-France-ETOs-and-private-education-May-2016.pdf>.

<sup>53</sup> Macleans A. Geo-Jaja y Garth Mangum, “Structural adjustment as an inadvertent enemy of human development in Africa”, *Journal of Black Studies*, vol. 32, núm. 1 (septiembre de 2001).

72. Sin embargo, la Relatora Especial está preocupada por la creciente represión de la sociedad civil y la reducción de su margen de acción, que afecta también a la promoción de las cuestiones relacionadas con el derecho a la educación. Esta situación no solo vulnera con frecuencia los derechos humanos, sino que también resta eficacia al ejercicio efectivo del derecho a la educación y a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, y fomenta la corrupción y una gobernanza ineficaz. A su vez, esto genera el riesgo de que se reduzcan los fondos para la educación procedentes de las fuentes nacionales y los donantes.

73. El apoyo prestado a las entidades del sector privado en la educación y a las alianzas público-privadas a menudo se justifica como un medio para contrarrestar la mala gobernanza y la corrupción. Sin embargo, la única manera de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de la educación es contar con una sociedad civil dinámica que esté en condiciones de realizar un control independiente y dialogar con las autoridades. Si los Estados, los donantes y los asociados técnicos desean verdaderamente luchar contra la corrupción, lo que deben hacer es apoyar y financiar a la sociedad civil, en lugar de recurrir a la privatización y la financiación de las escuelas comerciales, lo que con frecuencia se utiliza para reprimir a los sindicatos de docentes, se acompaña de acuerdos opacos y genera un riesgo aún mayor de corrupción.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

74. Como se pone de relieve en los Principios Rectores de Abiyán sobre las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en la educación, el derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a proporcionar una educación pública de calidad. Si bien hay margen para que las entidades del sector privado ofrezcan alternativas educativas, los Estados están obligados a regular estrictamente la participación del sector privado en la educación asegurándose de que el derecho a la educación no resulte menoscabado. Los Estados deben velar por que la educación privada se adecúe a las normas educativas; que su existencia no ponga en peligro el papel del Estado como garante de la educación; que no sea utilizada para acrecentar la desigualdad o la injusticia, y que los alumnos de la educación privada sean sus principales beneficiarios. Los Estados también están obligados a reforzar sus sistemas de educación pública y a no segmentarlos generando desigualdades sustanciales.

75. Las medidas adoptadas para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible deben aplicarse teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente. Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la educación en todo momento y no pueden eludir sus responsabilidades en ninguna circunstancia.

76. Cuando en la educación participan entidades del sector privado, el marco de derechos humanos conserva toda su pertinencia y es jurídicamente vinculante para los Estados. Si bien algunas entidades privadas pueden desempeñar un papel positivo, ayudar al Estado a mejorar la calidad de la educación pública y contribuir a hacer efectivo el derecho a la educación, otras, en particular las entidades comerciales, plantean graves amenazas al derecho a la educación. Pueden reforzar las desigualdades a gran escala, mermar los progresos educativos y afectar a la paz y la estabilidad, la democracia y la cohesión social, en particular en los países en desarrollo.

77. La Relatora Especial recomienda a los Estados que utilicen los Principios Rectores de Abiyán como orientación a este respecto. Los Principios responden al Consejo de Derechos Humanos, que en su resolución 38/9 acogió con beneplácito “la formulación por expertos de principios rectores e instrumentos para los Estados” con el fin de hacer efectivo el derecho a la educación.

78. La Relatora Especial exhorta a los Estados a que examinen sus leyes, políticas y prácticas de conformidad con los Principios de Abiyán y establezcan proyectos para ponerlos en práctica. Confía en que el Consejo de Derechos Humanos hará suyos los

Principios de Abiyán y que algunos Estados, como Côte d'Ivoire, liderarán su puesta en práctica, como recomendó en su informe acerca de su visita a ese país (A/HRC/38/32/Add.1).

79. La Relatora Especial también formula las siguientes observaciones y recomendaciones, que reflejan los Principios Rectores de Abiyán y sus diez principios generales (que figuran en el anexo del presente informe).

#### **Cumplimiento de la obligación de proporcionar una educación pública, gratuita y de calidad, con arreglo al Objetivo de Desarrollo Sostenible 4**

80. El derecho a la educación obliga a los Estados a proporcionar una educación pública, gratuita y de calidad para todos. El compromiso contraído por los Estados, con arreglo al Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, de velar “por que se proporcione educación primaria y secundaria de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos, durante 12 años”, debe entenderse como una obligación de proporcionar una educación pública, gratuita y de calidad que esté financiada con fondos públicos<sup>54</sup>.

81. Los Estados deberían incrementar considerablemente los fondos que destinan a la educación pública. Aunque pueda parecer atractiva a primera vista, la financiación privada asociada a la provisión de enseñanza privada para contrarrestar el déficit de financiación no es sostenible y plantea riesgos importantes. La financiación pública no solo debe cumplir las metas establecidas en el Marco de Acción Educación 2030, como la de asignar un 20 % del gasto público a la educación, sino también reflejar la obligación de asignar el máximo de los recursos disponibles a la educación. En algunos casos, esto puede significar una cuantía mayor de fondos, en particular en contextos en los que hay grandes cantidades de recursos que no se han explotado y las necesidades de educación pública son elevadas.

82. Los Estados deben ocuparse de los factores determinantes del acceso a una educación pública de calidad, como se recuerda en el principio rector 33. Para ello deben adoptar medidas eficaces para respetar, proteger y hacer efectivos otros derechos, como el derecho al trabajo, la seguridad social, la alimentación, la vivienda, la salud y el agua y el saneamiento. En particular, deben aplicar políticas de vivienda que eliminen la segregación, de conformidad con el derecho a la vivienda, y planear la asignación de espacio para las escuelas públicas. Esos planes de desarrollo de la enseñanza pública deben hacerse públicos.

#### **Control e investigación de las entidades del sector privado**

83. Cuando formulan y aplican sus normativas, los Estados deben definir y distinguir a las instituciones educativas de enseñanza privada en función de sus actividades reales, y no solo ateniéndose a su forma jurídica oficial. Si bien es preciso seguir investigando sobre esta cuestión, la Relatora Especial considera que el concepto de instituciones educativas comerciales constituye un buen punto de partida con el que determinar las tendencias y dificultades existentes.

84. Es importante que los Estados tengan en cuenta y evalúen las repercusiones sistémicas de las instituciones privadas a corto y largo plazo, y aprueben una normativa que las contrarreste. Esas evaluaciones no deberían centrarse únicamente en resultados cuantitativos mensurables como los resultados de los exámenes, sino que deberían incluir evaluaciones cuantitativas sobre una amplia gama de indicadores, como, por ejemplo, indicadores que midan el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad y la no discriminación a nivel sistémico.

#### **Regulación de las entidades del sector privado**

85. Todos los Estados deberían elaborar y aplicar una normativa adecuada respecto de la participación de las entidades del sector privado que esté en

<sup>54</sup> Véase la Declaración de Incheon y Marco de Acción, preámbulo, párr. 6.

consonancia con los Principios de Abiyán. El principio rector 55 establece una lista de elementos que deben incluirse en dicha normativa y la Relatora Especial alienta a los Estados a que examinen su marco normativo para comprobar si se ajusta a dicha lista.

86. En los casos en que las instituciones educativas privadas no cumplan las normas y los reglamentos aplicables, los Estados deben exigirles que rectifiquen esa situación a la mayor brevedad. Los Estados deberían alentar el cumplimiento de la normativa, entre otras cosas brindando un asesoramiento adecuado y ofreciendo herramientas de apoyo y asistencia para la gestión o, en caso de que persista el incumplimiento, imponiendo sanciones. Cuando las instituciones educativas privadas no estén en condiciones de acatar esas medidas o se muestren reacias a hacerlo, los Estados deberían cerrarlas, siguiendo las normas del debido proceso, como se recuerda en el principio rector 60, y cerciorándose de que los alumnos afectados puedan seguir ejerciendo su derecho a la educación.

87. La Relatora Especial alienta a los Estados que han aprobado una normativa específica para facilitar la integración de las escuelas no oficiales en el sistema general de educación pública a que fijen un plazo para la mejora de la calidad de dichos centros y su formalización en el menor tiempo posible.

88. La Relatora Especial alienta a los Estados a que asignen los recursos necesarios para hacer cumplir su normativa en materia de educación, en particular por parte de las entidades comerciales. Los Estados donantes deben abstenerse terminantemente de intervenir en modo alguno para defender a esas entidades comerciales, incluidas aquellas situadas en su territorio, en detrimento del derecho a la educación.

#### Rendición de cuentas y vías de reparación

89. En su labor de puesta en práctica de los Principios de Abiyán, los Estados deberían considerar el establecimiento de un marco de rendición de cuentas que se ajuste a los derechos humanos, de conformidad con el principio general 7. Deben existir mecanismos de reclamación judicial y no judicial tanto para la educación pública como para la participación del sector privado en la educación.

90. Deben establecerse mecanismos de control eficaces, dotados de los recursos suficientes para evaluar tanto la repercusión de cada institución como el efecto sistémico de las instituciones educativas de enseñanza privada a corto y largo plazo, analizando los efectos reales y posibles sobre el derecho a la educación (principio rector 85). El control no debería ser un mero ejercicio formal. Los resultados deben hacerse públicos y ser utilizados por todas las entidades pertinentes del Estado, incluidas las autoridades en el nivel que corresponda y el Ministerio de Finanzas, para reformar las políticas.

#### Alianzas público-privadas

91. La Relatora Especial considera que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 debe ponerse en práctica de conformidad con las características específicas de cada una de las esferas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Con respecto a la educación, la Relatora Especial recalca que, tal como se ha demostrado empíricamente, la mayoría de las alianzas público-privadas en el ámbito de la educación que han priorizado la participación de entidades del sector privado como proveedores de enseñanza han fracasado, en particular en los países frágiles. Los Estados deben dar prioridad a la financiación y provisión de una educación pública, gratuita y de calidad, y únicamente deberían financiar a las instituciones educativas de enseñanza privada que sean conformes con los derechos humanos y observen todos los requisitos de fondo, de forma y operacionales establecidos por el derecho de los derechos humanos, como se explica en el principio general 5.

92. En caso de que los Estados necesiten más apoyo financiero o técnico, la Relatora Especial recomienda que, en lugar de centrarse en la provisión de escuelas, los Estados consideren la posibilidad de establecer alianzas que se centren en la promoción de la capacitación de los docentes, la creación de capacidad en la

administración pública, los servicios de apoyo destinados a las escuelas o la participación de las familias en la educación. Dichas alianzas deben establecerse con entidades no comerciales, como universidades y centros educativos de investigación, organizaciones comunitarias y ONG locales o internacionales.

93. En los casos en que incluyan la provisión de recursos privados a instituciones públicas, las alianzas deben satisfacer los criterios enunciados en los principios rectores 39 a 41. Aunque la provisión de recursos privados, ya sean financieros o técnicos, para ayudar a los Estados pueda parecer una medida positiva, también entraña el riesgo de que las entidades del sector privado influyan excesivamente en los planes de estudios y la administración de la educación.

94. Los Estados deberían prohibir la publicidad y el *marketing* en las instituciones educativas de enseñanza pública y privada, y velar por que los planes de estudios y las prácticas y métodos pedagógicos no resulten influidos por intereses comerciales (principio rector 59).

#### Donantes y asociados

95. Los fondos públicos asignados mediante la cooperación internacional deberían utilizarse exclusivamente para desarrollar y reforzar los sistemas de educación pública gratuita, de calidad e inclusiva, en consulta con los titulares de derechos pertinentes y en colaboración con el país receptor. Los Estados Miembros y las instituciones multilaterales, como la Alianza Mundial para la Educación, no deben asignar sus recursos a ninguna entidad comercial, ya se dedique a prestar servicios básicos o se trate de un inversor comercial, un inversor de impacto o un banco.

96. La Relatora Especial recomienda encarecidamente a los Estados que aportan fondos de cooperación internacional que no proporcionen recursos a instituciones financieras internacionales y regionales o inversores que financien a proveedores comerciales de educación o que promuevan el aumento de la educación privada, como el Education Outcomes Fund. Los Estados deberían revisar las políticas de instituciones como la Asociación Internacional de Fomento y la Alianza Mundial para la Educación a fin de asegurarse de que estén en consonancia con sus propias obligaciones en materia de derechos humanos antes de considerar la posibilidad de proporcionarles financiación. En caso de que dichas políticas no estén armonizadas con sus obligaciones, deberían procurar que se cambien o mejoren antes de proporcionarles financiación o estudiar otras formas de financiación que estén en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

97. En lugar de recurrir a la privatización para sustituir los sistemas de educación pública que no consiguen buenos resultados como consecuencia, en gran medida, de políticas anteriores, los donantes deben estudiar de qué modo pueden participar para reconstruir de manera sostenible el sistema de educación pública, de conformidad con el principio general 6.

98. La Relatora Especial insta a todos los actores, Estados, donantes e instituciones multilaterales a que colaboren activamente con todos los componentes de la sociedad civil, incluidos los sindicatos de docentes y otros sindicatos del sector de la educación, para controlar las políticas educativas existentes y concebir otras nuevas. Recalca que el medio más adecuado para lograr una rendición de cuentas y una transparencia sostenibles en el ámbito de la educación es colaborar con la sociedad civil, y no recabar la participación de entidades comerciales privadas, que conlleva riesgos considerables, entre otros el de corrupción.

#### Puesta en práctica de los Principios de Abiyán

99. La Relatora Especial confía en que las instituciones multilaterales, en particular la UNESCO y su institución dedicada a la planificación de las políticas públicas, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, impulsarán la puesta en práctica de los Principios de Abiyán. Insta a la UNESCO a que coloque los Principios de Abiyán en el centro de sus actividades de comunicación, programación, asistencia técnica y capacitación, y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

(UNICEF) a que los integre en sus programas, en particular cuando ponga en práctica su nueva estrategia para el período comprendido entre 2019 y 2030. Las instituciones regionales deberían estudiar el modo de utilizar esta herramienta para contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la educación de manera concreta.

100. Los órganos y tribunales de derechos humanos deberían basarse en los Principios de Abiyán para realizar análisis específicos y formular recomendaciones concretas sobre el derecho a la educación.

101. Las instituciones académicas y los centros de investigación desempeñan un papel fundamental en todos los aspectos de la política educativa. Los Principios de Abiyán pueden utilizarse para establecer indicadores que les permitan evaluar el efecto de las políticas educativas. De ese modo, evaluaciones como, por ejemplo, las pruebas de control aleatorias —que con demasiada frecuencia se centran en un conjunto limitado de indicadores, como una serie de resultados académicos—, podrán ser más completas y útiles, lo que permitirá evaluar concretamente el ejercicio efectivo del derecho a la educación.

## Anexo

*[Inglés únicamente]*

### **The 10 overarching Principles**

1. The Abidjan Principles on the human rights obligations of States to provide public education and to regulate private involvement in education are made up of 97 Guiding Principles. In addition to these, 10 overarching Principles provide an overview and summary of the Guiding Principles. The 10 Principles should be read in conjunction with the Guiding Principles, and were adopted as a whole with the full Abidjan Principles.

#### **Principle 1**

2. States must respect, protect, and fulfil the right to education of everyone within their jurisdiction in accordance with the rights to equality and non-discrimination.

#### **Principle 2**

3. States must provide free, public education of the highest attainable quality to everyone within their jurisdiction as effectively and expeditiously as possible, to the maximum of their available resources.

#### **Principle 3**

4. States must respect the liberty of parents or legal guardians to choose for their children an educational institution other than a public educational institution, and the liberty of individuals and bodies to establish and direct private educational institutions, subject always to the requirement that such private educational institutions conform to standards established by the State in accordance with its obligations under international human rights law.

#### **Principle 4**

5. States must take all effective measures, including particularly the adoption and enforcement of effective regulatory measures, to ensure the realisation of the right to education where private actors are involved in the provision of education.

#### **Principle 5**

6. States must prioritise the funding and provision of free, quality, public education, and may only fund eligible private instructional educational institutions, whether directly or indirectly, including through tax deductions, of land concessions, international assistance and cooperation, or other forms of indirect support, if they comply with applicable human rights law and standards and strictly observe all substantive, procedural, and operational requirements.

#### **Principle 6**

7. International assistance and cooperation, where provided, must reinforce the building of free, quality, public education systems, and refrain from supporting, directly or indirectly, private educational institutions in a manner that is inconsistent with human rights.

**Principle 7**

8. States must put in place adequate mechanisms to ensure they are accountable for their obligations to respect, protect, and fulfil the right to education, including their obligations in the context of the involvement of private actors in education.

**Principle 8**

9. States must regularly monitor compliance of public and private institutions with the right to education and ensure all public policies and practices related to this right comply with human rights principles.

**Principle 9**

10. States must ensure access to an effective remedy for violations of the right to education and for any human rights abuses by a private actor involved in education.

**Principle 10**

11. States should guarantee the effective implementation of these Guiding Principles by all appropriate means, including where necessary by adopting and enforcing the required legal and budgetary reforms.

---