



Consejo Económico  
y Social

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1999/49  
13 de enero de 1999

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
55° período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el  
derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski,  
presentado de conformidad con la resolución 1998/33  
de la Comisión de Derechos Humanos

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 9	3
I. TRABAJOS RELATIVOS A LA EDUCACIÓN REALIZADOS EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS . . . . .	10 - 41	5
A. Creación de un lenguaje común . . . . .	12 - 19	6
B. Estrategias para conseguir una educación primaria universal . . . . .	20 - 24	9
C. Datos cuantitativos y cualitativos necesarios para supervisar el derecho a la educación . .	25 - 31	11
D. Obstáculos financieros que dificultan el acceso a la enseñanza primaria . . . . .	32 - 41	13

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. OBLIGACIONES DE LOS GOBIERNOS DIMANADAS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN PROYECTO DE ESQUEMA ANALÍTICO .	42 - 74	17
A. Disponibilidad . . . . .	51 - 56	20
B. Accesibilidad . . . . .	57 - 61	23
C. Aceptabilidad . . . . .	62 - 69	25
D. Adaptabilidad . . . . .	70 - 74	27
III. EDUCACIÓN OBLIGATORIA: DERECHOS Y DEBERES DE LOS NIÑOS . . . . .	75 - 79	29
IV. OBSERVACIONES FINALES . . . . .	80 - 81	32

Lista de cuadros

1. Ayuda bilateral para la educación . . . . .	10
2. Gasto público en educación en relación con el PNB . . . . .	14
3. Educación primaria: garantías de determinados derechos humanos . . . . .	18
4. Desequilibrio entre los sexos en las tasas netas de escolarización en la escuela primaria . . . . .	22
5. Porcentaje de maestras en la escuela primaria . . . . .	29
6. Educación obligatoria . . . . .	30

## INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de Derechos Humanos definió el mandato de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación en su resolución 1998/33 del 17 de abril de 1998 en los siguientes términos:

- "i) Informar acerca de la situación mundial de la realización progresiva del derecho a la educación, incluido el acceso a la educación primaria y las dificultades con que se tropieza en la aplicación de este derecho, teniendo en cuenta la información y las observaciones enviadas por los gobiernos, las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales pertinentes y las organizaciones no gubernamentales;
- ii) Promover, según proceda, la asistencia a los gobiernos en la elaboración y adopción de planes de acción urgentes, allá donde no existan, para lograr la aplicación paulatina, en un número razonable de años, del principio de la educación primaria obligatoria y gratuita para todos, teniendo presentes, entre otras cosas, los niveles de desarrollo y la magnitud del problema y los esfuerzos efectuados por los gobiernos;
- iii) Tener en cuenta un enfoque de género, en particular la situación y las necesidades de las niñas, y promover la eliminación de todas las formas de discriminación en la educación;
- iv) Presentar sus informes a la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer siempre que se refieran a la situación de la mujer en la esfera del derecho a la educación;
- v) Establecer un diálogo continuo y discutir las posibles esferas de colaboración con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, organismos especializados y organizaciones internacionales en la esfera de la educación, entre otros, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como con las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial;
- vi) Determinar los posibles tipos y fuentes de financiación para los servicios consultivos y la cooperación técnica en la esfera del acceso a la enseñanza primaria;
- vii) Garantizar en la medida de lo posible la coordinación y la complementariedad de la labor realizada en el marco de la resolución 1997/7 de la Subcomisión, en particular respecto del documento de trabajo sobre el derecho a la educación que debe preparar el Sr. Mustapha Mehedi;"

2. Este informe preliminar abarca los cuatro primeros meses de trabajo de la Relatora Especial (agosto a diciembre de 1998). Por tratarse de un plazo limitado, la Relatora Especial no consideró útil solicitar información a los gobiernos mediante algún tipo de petición general o cuestionario. Pensó que podría ahorrarse mucho tiempo y esfuerzos si se basaba en la información ya disponible en el sistema de las Naciones Unidas, en particular las conclusiones de su informe sobre la marcha de las actividades, y solicitaba luego de los gobiernos y otros interlocutores información complementaria, observaciones y sugerencias de interés para la Comisión.

3. La Relatora Especial ha comenzado a analizar la naturaleza y el alcance del derecho a la educación en el presente informe preliminar centrándose en las obligaciones de los gobiernos. Su planteamiento consiste en evaluar esas obligaciones a dos niveles: a nivel de los diversos Estados, como es costumbre, y a nivel de las estructuras intergubernamentales en que los gobiernos actúan colectivamente. Este último aspecto suscita cuestiones importantes y todavía sin resolver sobre la situación de los derechos humanos en el marco de las políticas y prácticas de los organismos internacionales de financiación del desarrollo y, en sentido amplio, en las políticas económicas y fiscales internacionales. Su análisis preliminar de las estrategias educativas se centra en la determinación y eliminación de los obstáculos -especialmente los económicos- que dificultan la realización del derecho a la educación. La Relatora Especial tiene previsto ampliar y profundizar este enfoque analítico en su informe sobre la marcha de las actividades. Su objetivo es potenciar los derechos humanos integrando el derecho a la educación en las estrategias educativas y los mecanismos de supervisión.

4. La Comisión destacó la necesidad de colaborar con los organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas que intervienen en la esfera de la educación, así como con las organizaciones regionales y no gubernamentales. Por consiguiente, la Relatora Especial se ha puesto en contacto con todos los interlocutores pertinentes a fin de establecer una colaboración.

5. La Relatora Especial había pensado asistir al simposio sobre desarrollo humano y derechos humanos celebrado en Oslo los días 2 y 3 de octubre de 1998, pero lamentablemente no le fue posible y sólo pudo presentar una contribución por escrito. Asistió a una parte del seminario mundial Innocenti 1998 sobre la educación con el lema " Educación básica - Una perspectiva para el siglo veintiuno", celebrado en el Centro Internacional del UNICEF para el Desarrollo del Niño, Florencia, del 27 al 30 de octubre de 1998, e intervino en el debate general sobre el derecho a la educación que llevó a cabo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 30 de noviembre de 1998. Posteriormente celebró consultas con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos los días 2 y 3 de diciembre de 1998. La Relatora Especial informará acerca de sus actividades ulteriores a la Comisión, en su 55º período de sesiones.

6. La Comisión ha dado prioridad a la enseñanza primaria, con el objetivo explícito de contribuir al logro de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, como se requiere en las normas internacionales de derechos humanos. En el presente informe preliminar se aborda solamente la

enseñanza primaria. La Relatora Especial piensa referirse también en sus informes siguientes a la enseñanza secundaria y terciaria y, si la Comisión lo desea, a la enseñanza preescolar, manteniendo la enseñanza primaria como punto central.

7. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías ha tratado explícitamente la educación de conformidad con los principios de derechos humanos en el contexto del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos, en particular en el documento de trabajo presentado por el Sr. Mustapha Mehedi <sup>1</sup>. A fin de no repetir lo que ya se ha hecho, la Relatora Especial no abordará cuestiones tratadas en ese documento y tiene, además, la intención de participar en el seguimiento de esa iniciativa de la Subcomisión para asegurarse de que se coordinan los esfuerzos.

8. El presente informe preliminar comienza con un breve panorama general de la labor realizada en el sistema de las Naciones Unidas para fomentar el acceso a la enseñanza primaria. Se presta especial atención a las diferencias terminológicas y a los conceptos y enfoques subyacentes, así como a la consiguiente necesidad de estructurar y encauzar el enfoque de los derechos humanos por lo que respecta a la educación. Al final de esa exposición general se pone de relieve el reconocimiento cada vez mayor de los obstáculos financieros que dificultan el acceso a la enseñanza primaria, lo cual permite enlazar con la segunda parte del informe en la que se presenta un sistema para analizar las obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos. En la tercera parte se resalta un importante aspecto de la educación: la necesidad de que la enseñanza primaria sea obligatoria se prescribe en la legislación interna de muchos más Estados que el derecho a la educación. Sin embargo, aunque la enseñanza obligatoria tenga un alcance general, no siempre supone la realización del derecho a la educación. En consecuencia, una pregunta sencilla pero fundamental -¿qué entraña la plena realización del derecho a la educación?- orientará los trabajos de la Relatora Especial.

9. La Comisión ha señalado que las cuestiones de género merecen especial atención y la Relatora Especial, que coincide con la Comisión, ha tratado ese aspecto en todo el informe, en lugar de dedicarle una sección por separado al final.

#### I. TRABAJOS RELATIVOS A LA EDUCACIÓN REALIZADOS EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

10. Para la Relatora Especial, que desempeña su labor individualmente, no es posible reproducir siquiera una pequeña parte de los trabajos realizados por grandes entidades internacionales como la UNESCO, el UNICEF o el Banco Mundial. Según su interpretación, el mandato que se le ha asignado consiste en resumir para la Comisión los resultados de la labor de esas organizaciones desde una perspectiva de derechos humanos y contribuir a sus trabajos aportando una idea más clara del derecho a la educación, con miras a facilitar sus esfuerzos en nuevas actividades de promoción.

11. La Relatora Especial se ha puesto en contacto con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas para familiarizarse con sus trabajos en curso y preparar una futura colaboración. Ha previsto reunirse con representantes de la UNESCO en enero de 1999 y del UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial en febrero de 1999 a fin de completar verbalmente este informe en el 55º período de sesiones de la Comisión.

A. Creación de un lenguaje común

12. El mandato sustantivo de la Relatora Especial implica un diálogo periódico con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas. Esto representa un problema considerable, puesto que no se puede dialogar sin un lenguaje común, por lo que resulta preciso crear uno. En el ámbito de la educación se emplea un léxico muy variado que parece ir en aumento. La normalización de la terminología y las estadísticas de la educación sobre la base del derecho a la educación constituirá una parte importante de la labor de la Relatora Especial, con miras a elaborar estrategias e indicadores para la realización del derecho a la educación.

13. La actual diversidad lingüística refleja perspectivas distintas de lo que debe ser la educación. La educación puede utilizarse, por ejemplo, como un medio para aumentar la capacidad de obtener ingresos de los ciudadanos o para disminuir la tasa de fecundidad de la mujer. En las normas de derechos humanos se especifican el propósito y el objetivo de la educación, y se pide cada vez más que se oriente en función de los derechos humanos el contenido y proceso de la educación. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la educación es, por lo tanto, un fin en sí misma y no un simple medio para conseguir otros fines. Sin embargo, algunos economistas definen la educación como una producción eficiente de capital humano y califican todos sus aspectos de derechos humanos de elementos exógenos. La definición de la persona como capital humano diverge evidentemente de su definición como sujeto de derechos. La oposición entre los enfoques de derechos humanos y de capital humano se aprecia mejor en el caso de los niños con discapacidades físicas o de aprendizaje. Los primeros pueden verse excluidos de las escuelas porque, por ejemplo, la construcción de vías de acceso para las sillas de ruedas puede resultar demasiado onerosa; los segundos pueden quedar excluidos si se considera que la inversión necesaria para satisfacer sus necesidades de aprendizaje no tendrá una rentabilidad marginal suficiente. No cabe duda de que ese tipo de razonamiento se aparta totalmente del concepto de derechos humanos, en particular del principio de la igual valía de todos los seres humanos. Por consiguiente, la Relatora Especial considera sumamente importante destacar las diferencias entre la educación y el derecho a la educación, como base para preconizar cambios en el sistema educativo a fin de que sea conforme con las normas de derechos humanos.

14. Algunos economistas clasifican la financiación pública de la educación como un gasto, mientras que para otros es una inversión. Tanto los economistas como los juristas pueden, explícita o implícitamente, definir la educación como un bien que puede comerciarse a cambio de un precio, y no como un derecho. Esas diferencias en la terminología y en los conceptos subyacentes demuestran la necesidad de promover, de manera amplia y

sistemática, el enfoque de la educación conforme con los principios de derechos humanos, a fin de integrar esos derechos en las políticas y leyes nacionales vigentes en materia de educación, así como en las estrategias y los mecanismos de supervisión internacionales.

15. Las diversas categorías de los niveles y tipos de educación demuestran también la necesidad de promover el planteamiento de la educación como un derecho humano. Los términos empleados en las estrategias mundiales de educación han cambiado con el tiempo. En el decenio de 1960, el lema más utilizado era "Enseñanza Primaria Universal", mientras que, durante el decenio de 1990, era "Educación para Todos". Se pensaba que la enseñanza primaria universal podría conseguirse para el año 1980 y que la educación básica para todos sería posible para el año 2000. En las estrategias internacionales de educación se pasó de hablar de educación primaria a hablar de educación básica, a diferencia del uso constante que se hace de "educación primaria" en los derechos humanos. El término "educación básica" se adoptó en la Conferencia <sup>2</sup> celebrada en 1990 en Jomtien e influyó en las estrategias y categorías estadísticas internacionales y nacionales ulteriores. El UNICEF ha afirmado que la educación primaria es el aspecto central de la educación básica, pero la educación básica trasciende las fronteras de la escolarización oficial y abarca la educación extraoficial, así como la enseñanza de los niños de corta edad, y también la educación primaria "de segunda oportunidad" para jóvenes, adultos y padres <sup>3</sup>. En suma, las definiciones de educación primaria y educación básica tienen elementos comunes, pero no son idénticas.

16. La diversidad terminológica de las estrategias educativas se refleja en las estadísticas correspondientes. Como es sabido, las estadísticas internacionales no siguen la definición de niño como persona menor de 18 años de edad. En las estadísticas sobre alfabetización, la edad adulta comienza a los 15 años, mientras que en las legislaciones nacionales relativas a la educación se establecen diversas categorías de edades. La edad inicial para la enseñanza obligatoria parece bastante uniforme en todo el mundo y suele fijarse en 6 ó 7 años, pero la duración de la enseñanza primaria varía mucho. La duración de la enseñanza obligatoria (que trataremos más detenidamente en la parte III) oscila entre 3 y 12 años, pero la edad para la enseñanza básica es de 6 a 11 años. Como se observa, existe una neta divergencia entre la categorización de la edad de 6 a 11 años para la enseñanza básica y la idea original de la enseñanza primaria en los instrumentos de derechos humanos con un intervalo de edad de 6 a 15 años. Conforme a las exigencias de derechos humanos, la duración mínima de la enseñanza debe rebasar los 11 años de edad, y llegar por lo menos hasta la edad mínima legal para trabajar. Otra característica de las categorías de edades es que puede clasificarse a los niños que han sobrepasado la edad escolar como jóvenes y no como niños. Además, la edad mínima para contraer matrimonio, sobre todo de las niñas, puede fijarse a un nivel bajo, por ejemplo los 12 años. La edad mínima de responsabilidad penal puede ser incluso de 7 u 8 años. Por consiguiente, hay niños en edad escolar que trabajan, se casan o se encuentran en la cárcel en lugar de asistir a la escuela, lo cual no se recoge en las estadísticas sobre educación. Cuando no figuran en las estadísticas, esas situaciones no suelen

ser objeto de control y muy posiblemente ni siquiera se informe de su existencia a los organismos que se ocupan de las estrategias internacionales en materia de educación.

17. Otra esfera en la que resulta necesario crear un lenguaje común es la igualdad de acceso a la educación para las niñas. Las cifras disponibles han permitido determinar tres aspectos de la desigualdad entre los sexos. La diferencia en las tasas de alfabetización entre hombres y mujeres se debe a las desigualdades en el acceso a la educación; las diferencias de género en la matrícula en centros docentes apunta también a un acceso desigual, mientras que las diferencias en cuanto al número de niños y niñas que terminan el ciclo completo de enseñanza primaria indican que el hecho de que las niñas vayan en algún momento a la escuela no significa necesariamente que terminen la escolarización. Las manifestaciones de la desigualdad entre los sexos que revelan esos datos ponen de relieve la magnitud del problema, pero no dicen nada de sus causas, por lo cual sería necesario efectuar un análisis para determinarlas. También se plantea el problema de especificar los fines que deben alcanzarse y los medios apropiados para ello, así como los mecanismos de supervisión que permitan comprobar si los medios invertidos tienen los resultados deseados y si se utilizan medidas correctoras cuando este no es el caso.

18. La base para hacer frente a ese problema se ha establecido y plasmado en los esfuerzos de las Naciones Unidas en pro de una "doble incorporación", es decir, la incorporación tanto de una perspectiva de género como de una perspectiva de igualdad de derechos humanos para la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha pedido que se defiendan y promueva la igualdad de género y el disfrute por la mujer de sus derechos humanos <sup>4</sup>. Las Naciones Unidas se han comprometido a prestar especial atención "a las diferencias en cuanto al disfrute por la mujer de sus derechos humanos" y a un enfoque de la educación basado en los derechos humanos <sup>5</sup>. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha invitado al ACNUR "a velar por que la igualdad de todas las mujeres y las niñas respecto de la totalidad de los derechos humanos se integre en las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas" <sup>6</sup>. Este proceso constituye un considerable desafío conceptual, estratégico y operacional <sup>7</sup>.

19. Por lo tanto, las estrategias internacionales relativas a la educación de las niñas se han justificado por diversas razones: hay que atender las necesidades de las niñas porque éstas se satisfacen en menor medida que las de los niños; hay que mejorar la productividad o disminuir la fecundidad de las generaciones futuras de mujeres; y debe promoverse la equidad o la justicia. La tercera razón se acerca a veces al fundamento de los derechos humanos, es decir que todas las personas tienen igual valor y dignidad, aunque no necesariamente a la exigencia de los derechos humanos de que deben eliminarse todas las formas de discriminación por motivos de género. La interdependencia de los derechos humanos requiere una perspectiva que trascienda el sector de la educación. La responsabilidad institucional de eliminar la discriminación por motivos de género en el sistema de las Naciones Unidas o en los distintos Estados es una cuestión intersectorial.

El establecimiento de un lenguaje común orientado por la eliminación de la discriminación por motivos de género como objetivo y modelo es el primer paso necesario hacia una estrategia general.

B. Estrategias para conseguir una educación primaria universal

20. Ninguna evaluación de la experiencia mundial en la realización de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita permite ser optimista. Los problemas que se plantearán en el futuro son tremendos. Basta recordar que en 1990 se organizó la Conferencia de Jomtien a raíz de la disminución del alcance de la enseñanza primaria durante el decenio de 1980, especialmente en África, y de la menor capacidad de los gobiernos para frenar ese retroceso. La Conferencia de Jomtien fue un acontecimiento histórico cuyo fin era destacar la prioridad de la educación básica mediante la movilización mundial en torno a objetivos para los que se había fijado un calendario. En la Reunión de Jomtien se señaló que se había invertido la tendencia a la baja de la matrícula que se observó en las escuelas durante el decenio de 1980 <sup>8</sup>. Para contrarrestar el retroceso registrado durante los años 80 hubo que hacer cambios a nivel nacional e internacional. Aunque normalmente se consideraba que los gobiernos podían cumplir sus obligaciones de derechos humanos sin ayuda, si tenían la voluntad política necesaria, el agitado decenio de 1980 demostró que ya no bastaba la voluntad política de muchos gobiernos de los países en desarrollo. Se requería una gran movilización mundial, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, para "reajustar el ajuste", poniendo en tela de juicio y modificando el nivel previo de inversión social, en particular en la enseñanza primaria. En el modelo del decenio de 1980 se había tratado a menudo el derecho a la educación como un lujo inasequible, en manifiesta contradicción con las obligaciones en materia de derechos humanos. Los cambios comenzaron a principios del decenio de 1990, a raíz del incremento del nivel de gastos sociales por el Banco Mundial en 1992 y la creación de su Grupo de inspección en 1993 <sup>9</sup>. Esos cambios inspiran un optimismo moderado, mientras que la disminución observada de los préstamos para la educación en general, y en África en particular, apuntan en la dirección opuesta <sup>10</sup>. La Relatora Especial piensa analizar, en su informe sobre la marcha de las actividades, la política y la práctica actuales del Banco Mundial en el ámbito de la educación, así como sus aspectos de género.

21. Teniendo en cuenta la importancia que la Comisión asigna a la ayuda a los gobiernos para que formulen y pongan en práctica estrategias tendentes a conseguir una enseñanza primaria universal y gratuita, la Relatora Especial tiene intención de llevar a cabo un análisis completo de la evolución de las políticas y los modelos de ayuda para la educación como manera de aumentar la capacidad de los gobiernos a fin de que cumplan sus obligaciones con respecto al derecho a la educación. La Conferencia de Jomtien contribuyó a que más de 100 gobiernos elaborasen estrategias de educación para todos, y la mitad ofrecieron una ayuda económica internacional para su puesta en práctica. A pesar de ello, la financiación internacional y exterior no es superior a un 3% de los presupuestos nacionales de educación.

22. En el decenio de 1990 se ha asignado una mayor proporción de la ayuda a la educación; la ayuda bilateral para la educación ha aumentado del 9 al 11%, pero sigue por debajo del 25% recomendado por la Comisión de la UNESCO <sup>11</sup>. Más aún, con la progresiva disminución del volumen total de ayuda en la segunda mitad de los años 90, la ayuda para la educación no ha aumentado en términos absolutos.

23. Las asignaciones bilaterales para la educación, expuestas en el cuadro 1, van desde un 3 hasta un 34%. Todavía no se dispone de información pormenorizada de todos los donantes sobre las asignaciones para la educación, pero la disponible muestra que la educación básica recibe apenas una décima parte, y solamente Alemania, Suecia, Australia y los Estados Unidos de América están por encima de ese promedio. En su informe sobre la marcha de las actividades, la Relatora Especial analizará la política y la práctica relativas a la ayuda bilateral y multilateral para la educación, en particular la situación de la educación básica. La relación entre la ayuda para la educación y las políticas de igualdad de géneros será uno de los puntos principales de su análisis.

Cuadro 1

Ayuda bilateral para la educación

País donante	Asignación bilateral para la educación (en porcentaje)
Nueva Zelanda	34,4
Australia	23,5
Francia	21,7
Austria	18,1
Irlanda	18,0
Alemania	17,8
Portugal	17,6
Bélgica	13,8
Luxemburgo	12,2
Reino Unido	10,1
Japón	8,9
Canadá	8,8
Suecia	8,4
España	8,3
Finlandia	6,6
Italia	5,9
Países Bajos	5,5
Dinamarca	5,2
Estados Unidos de América	4,8
Noruega	3,0
Suiza	3,0

Fuente: OCD/DAC, Development Co-operation. 1997 Report, París, 1998, cuadro A45.

24. El potencial de la iniciativa de 20/20 <sup>12</sup> como modelo de asociación basado en la voluntad mutua de considerar prioritaria la inversión en el desarrollo social, en particular en la educación básica, merece especial atención. Esa voluntad común fortalece la idea original de la cooperación internacional como medio de lograr la realización de los derechos humanos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Además, la importancia que concede a la educación básica tiene por finalidad superar el desequilibrio tradicional en la asignación de recursos en favor de la educación no básica, especialmente la universitaria. Si la afirmación de la iniciativa de 20/20 de que es posible invertir suficientes recursos en los servicios sociales básicos, incluso en situaciones de restricción fiscal <sup>13</sup>, resulta cierta, será un alivio para todos los que, como la Relatora Especial, temen que se necesiten más fondos para conseguir la educación básica para todos. La Relatora Especial piensa realizar un estudio detenido en 1999 y presentar sus conclusiones en el informe sobre la marcha de las actividades.

C. Datos cuantitativos y cualitativos necesarios para supervisar el derecho a la educación

25. Para establecer un mecanismo integrado de supervisión es preciso contar con una política general sobre la plena realización del derecho a la educación. Hace ya mucho tiempo que se requiere esa política y la Relatora Especial hará todo lo posible por contribuir a su formulación. La labor de los gobiernos consiste en elaborar una estrategia de educación, regular la enseñanza fijando y aplicando normas mínimas, llevar a cabo una supervisión permanente y tomar medidas correctivas cuando proceda. Esa labor, realizada por los gobiernos colectiva e individualmente, representa la base sobre la cual se establecen los mecanismos de supervisión. Para los defensores de los derechos humanos el problema es integrar los aspectos de derechos humanos de la educación, entre ellos el principio de no discriminación, en las estrategias educativas y los mecanismos de supervisión, porque los ahora existentes no se basan en las normas internacionales de derecho humanos.

26. Es necesario combinar los datos cuantitativos y los cualitativos para evaluar la situación de la realización del derecho a la educación en todo el mundo, como lo ha pedido la Comisión.

27. Por consiguiente, la Relatora Especial ha comenzado a examinar los trabajos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos con el fin de analizar su interpretación de ese derecho. Asimismo está recabando y analizando la jurisprudencia internacional y nacional relativa al derecho a la educación con miras a completar los datos cuantitativos con datos cualitativos sobre la naturaleza y el alcance de ese derecho en la práctica de los Estados. Además, el examen ocasional de la labor de otros relatores especiales demuestra la gran cantidad de información de que ya se dispone. Ésta trata desde la falta de libertad para abrir escuelas hasta los obstáculos a la enseñanza en idiomas de las minorías y el papel de la educación en la prevención de la explotación infantil y la trata de niños, o las políticas de los distintos Estados sobre la financiación de la enseñanza

primaria. Los diversos órganos y mecanismos de derechos humanos han tratado muchos aspectos del derecho a la educación, que constituyen la base para analizar su naturaleza y alcance.

28. La importancia que dan los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de la educación a la universalización de la enseñanza primaria ("conseguir que todos los niños vayan a la escuela") debe completarse con una actitud análoga con respecto al derecho de los padres a elegir libremente, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Junto con los órganos establecidos en virtud de los tratados de derechos humanos de alcance mundial, se ha generado jurisprudencia en el Consejo de Europa y se han creado posibilidades en virtud de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. El Protocolo de San Salvador <sup>14</sup> generará probablemente jurisprudencia en el sistema interamericano de derechos humanos. La Relatora Especial desea examinar la experiencia de todos los sistemas regionales en la interpretación y la aplicación del derecho a la educación e incluir sus conclusiones en su informe final. Su objetivo es establecer un plan general de supervisión del derecho a la educación.

29. Es posible ilustrar las diferencias entre la supervisión de la educación y la supervisión del derecho a la educación tomando como ejemplo las estadísticas de escolarización. Tales estadísticas existen para un gran número de países y se utilizan ampliamente como patrón a fin de evaluar los avances y retrocesos en el acceso a la educación. Las cifras reflejan la matrícula al comienzo del año escolar y no la asistencia a la escuela. Las cifras sobre matrícula están desagregadas por sexos, pero no así la deserción escolar y la repetición de cursos. Las tasas de deserción escolar pueden representar a más de la mitad de los alumnos matriculados inicialmente y las tasas de repetición a un tercio. Esas cifras no están desagregadas por sexos y no es posible supervisar los adelantos o retrocesos en cuanto al equilibrio entre el número de niñas que terminan la escuela primaria y el número de niños que lo hacen, a nivel mundial, aunque el UNICEF está realizando una labor que permitirá esa supervisión.

30. Además, todavía no se compilan datos sobre la escolarización desagregados por otros tipos de discriminación prohibidos a nivel internacional. No cabe duda de que es necesario contar con esos datos. En el Informe sobre la situación social en el mundo, 1997 no se usa un lenguaje de derechos humanos, pero se reconoce que "en casi todos los países con diversas etnias las tasas de deserción escolar entre algunas minorías étnicas son superiores a las de los grupos dominantes o mayorías" <sup>15</sup>.

31. Sin embargo, hay otro aspecto de derechos humanos en el derecho a la educación que no se ha reflejado en las estadísticas relativas a la enseñanza. Las estadísticas sobre la escolarización indican el número de niños que van a la escuela (o al menos que se matricularon al comenzar el curso), pero no el número de niños que deberían ir a la escuela. Esto es consecuencia del número elevado, que no se conoce, de niños que no fueron inscritos al nacer en el registro civil, número disimulado por la admirable capacidad de los organismos internacionales para hacer estimaciones al respecto.

D. Obstáculos financieros que dificultan el acceso a la enseñanza primaria

32. La Comisión estableció que la primera tarea sustantiva de la Relatora Especial sería informar sobre la situación de la realización progresiva del derecho a la educación, con especial atención al acceso a la enseñanza primaria. La Comisión reconoció la necesidad de determinar claramente las dificultades que entorpecen la realización del derecho a la educación, por lo que la Relatora Especial piensa examinar la información existente sobre dichos obstáculos. En su informe sobre la marcha de las actividades prestará especial atención a los costos de la enseñanza primaria. Esos costos pueden tener distintas denominaciones, por ejemplo, tasas de usuario, gastos de matrícula o cotización para el mantenimiento del centro docente, pero, aparte del nombre que tengan, tienen por consecuencia eludir la obligación explícita de derechos humanos de que la educación primaria debe ser gratuita.

33. En los tratados internacionales de derechos humanos salvo en la Convención Europea de Derechos Humanos <sup>16</sup>, se establece que la enseñanza primaria debe ser gratuita. Sin embargo, la exigencia de que enseñanza primaria sea gratuita no se ha reiterado en las políticas internacionales recientes en materia de educación. Es significativo observar que la Declaración de Jomtien de 1990 no contiene tal exigencia <sup>17</sup>. En dicha Declaración se utilizaron términos como "acceso a la educación" y "satisfacción de las necesidades de aprendizaje" en lugar de hacer referencia al derecho a la educación. Puesto que la Declaración de Jomtien se aprobó menos de un año después de la Convención sobre los Derechos del Niño, la divergencia entre ambos enfoques ha impedido establecer una política uniforme en las Naciones Unidas. En el cuadro 2 se exponen los datos de que se dispone sobre el gasto público en educación en diversos países, clasificados según la proporción del PNB que representan. Este cuadro tiene por objeto ilustrar la convergencia y la divergencia en el modelo actual de gasto en todo el mundo. Las cifras son, por supuesto, una indicación de la magnitud y no un cálculo exacto, en vista de la enorme complejidad de recopilar todos los datos necesarios y hacerlos comparables. En su informe sobre la marcha de las actividades, la Relatora Especial tiene intención de analizar las asignaciones a la educación, así como dentro del sector de la educación, y las políticas y prácticas de los organismos financieros internacionales en relación con esas asignaciones.

34. Existe mucho desacuerdo en cuanto al nivel óptimo de gasto público en educación. Las propuestas tienden a convergir hacia 5 a 7% y reflejan la práctica de un gran número de Estados. Sin embargo, la falta de consenso sobre esa cifra no impide, que cada vez se coincida más sobre tres puntos, en primer lugar que la inversión pública en la enseñanza primaria es necesaria; en segundo lugar, que la enseñanza primaria debe tener prioridad en el gasto público de educación en los países con tasas bajas de escolarización <sup>18</sup>; y, en tercer lugar, que en las asignaciones para la educación debe darse prioridad a la enseñanza primaria. En muchos de los Estados en los que el gasto público en educación es reducido, que figuran en la parte inferior del cuadro 2, suelen registrarse también tasas bajas de escolarización en la enseñanza primaria.

Cuadro 2

Gasto público en educación en relación con el PNB

Más del 7% del PNB	Barbados, Botswana, Canadá, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Jamaica, Kenya, Maldivas, Namibia, Noruega, Santa Lucía, Seychelles, Suecia, Swazilandia, Tayikistán, Ucrania, Uzbekistán, Yemen, Zimbabwe
Entre el 6 y el 7%	Belice, Bolivia, Hungría, Irlanda, Israel, Jordania, Kirguistán, Kiribati, Letonia, Lituania, Moldova, Nueva Zelandia, República Checa, Sudáfrica, Túnez
Entre el 5 y el 6%	Arabia Saudita, Australia, Austria, Belarús, Bélgica, Congo, Croacia, Egipto, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Francia, Gambia, Georgia, Islandia, Kuwait, Lesotho, Malawi, Malasia, Malta, Marruecos, Mauritania, México, Mongolia, Países Bajos, Panamá, Portugal, Suiza, Togo, Reino Unido, Venezuela
Entre el 4 y el 5%	Alemania, Argentina, Bahrein, Bulgaria, Chipre, Costa Rica, Etiopía, Guyana, Irán, Italia, Kazajstán, Mauricio, Omán, Polonia, Rusia, Tailandia, Tonga, Trinidad y Tabago, Vanuatu
Entre el 3 y el 4%	Albania, Azerbaiyán, Benin, Burkina Faso, Colombia, Comoras, Corea, Ecuador, Grecia, Honduras, India, Japón, Perú, Qatar, Rumania, Senegal, Singapur, Sri Lanka, St. Kitts y Nevis, Suriname, Turquía
Entre el 2 y el 3%	Bangladesh, Burundi, Chad, Chile, China, El Salvador, Filipinas, Laos, Líbano, Malí, Nepal, Paraguay, Uruguay, Viet Nam
Menos del 2%	Emiratos Árabes Unidos, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Myanmar, República Dominicana, Zambia

Fuente: UNESCO, Informe mundial sobre la educación, 1998.

35. La enseñanza primaria debe ser gratuita para los niños porque no pueden sufragarla ellos mismos. Esto no significa que la enseñanza sea gratuita porque haya que financiar las escuelas y los salarios del cuerpo docente; significa que la enseñanza primaria debe ser una prioridad en la asignación de recursos. Las cargas directas de la enseñanza primaria, cualquiera sea su denominación, obligan a los padres a sufragar la educación de sus hijos. Cuando el Estado financia la educación utilizando los ingresos fiscales, toda la población contribuye económicamente a sufragar la enseñanza primaria.

Las personas más pobres están exentas de impuestos, al igual que los ciudadanos cuya renta no llega al mínimo imponible. En los países en los que se cobra una matrícula en las escuelas de enseñanza primaria, las personas que no pueden costearla suelen quedar dispensadas del pago. Cuando se proporcionan exenciones a título personal, las gestiones pueden ser muy molestas o puede resultar demasiado caro administrarlas. En la Convención sobre los Derechos del Niño se especifica, en el ámbito de la salud, que los niños deben tener acceso gratuito a los servicios sanitarios si sus padres no pueden sufragarlos; pero no figura ninguna indicación de que se aplique otra norma a la enseñanza primaria. El Comité de los Derechos del Niño ha hecho constar en sus orientaciones generales respecto de la presentación de informes un apartado sobre "las medidas tomadas para que los niños, en particular los pertenecientes a los grupos más desfavorecidos, sean protegidos de los efectos adversos de las políticas económicas, incluida la reducción de los créditos presupuestarios en el sector social" <sup>19</sup>.

36. La reducción de las asignaciones presupuestarias ha tenido por consecuencia que se trate de compartir los gastos, lo cual ha suscitado una gran oposición, sobre todo en lo que respecta a la enseñanza primaria. En el consenso de Addis Abeba se destacó la necesidad de centrarse en los ingresos públicos, especialmente en los tributarios <sup>20</sup>, como fuente de financiación de la enseñanza básica, en lugar de compartir o de recobrar los costos.

37. El hecho de que no se exija a los gobiernos que asignen una determinada cantidad a la educación pone de relieve la necesidad de revisar el procedimiento por el que se deciden las asignaciones. No es frecuente que se destinen fondos a los derechos humanos, porque en las normas de derechos humanos no se determina cuánto debe gastarse en temas específicos, sino que se definen las normas sustantivas y de procedimiento de derechos humanos, en particular tratándose de la adopción de decisiones. El ejercicio de los derechos políticos se convierte, por consiguiente, en un instrumento necesario para disfrutar de los derechos económicos y sociales, e impone a quienes ejercen estos derechos un deber con respecto a las demás personas. Los estudiantes universitarios tienen influencia política, a diferencia de los niños en edad escolar, por lo que es más fácil dejar a estos últimos de lado en la asignación de recursos. La habitual preferencia por las universidades en los presupuestos de educación (hasta el punto de que sus créditos superan en más de 1.000 veces los de la enseñanza primaria) demuestra claramente la necesidad de introducir un elemento de derechos humanos en las asignaciones. La Relatora Especial estima que habría que introducir ese elemento en todo el proceso de asignación de recursos, desde las políticas de los organismos financieros internacionales <sup>21</sup>, hasta la adopción de decisiones a nivel nacional, así como en las asignaciones intersectoriales e intrasectoriales.

38. La asignación de recursos en el sector de la educación suele considerarse como un juego de suma cero: si se aumenta la asignación a la enseñanza primaria se reducen los recursos destinados a niveles superiores de educación financiados con fondos públicos, aumentando además su costo para los estudiantes y sus familias. La educación conforme a los principios de derechos humanos se enfrentaría a un problema considerable si intentase hacer

efectivo, por ejemplo, un derecho adquirido a la enseñanza universitaria gratuita, que podría privar a los niños de acceso a toda la clase de educación. ¿Cómo es posible asegurar que la cultura de derechos adquiridos no quedará reforzada mediante una educación conforme a los derechos humanos basada sólo en los derechos de unos cuantos? ¿Se puede evitar el conocido juego de suma cero que enfrenta entre sí a los diversos beneficiarios de los fondos públicos de educación? ¿Pueden disfrutar los niños de sus derechos si los adultos no asumen sus deberes con respecto a los niños? Todas esas cuestiones, a juicio de la Relatora Especial, merecen ser investigadas para ver cómo se han abordado esos problemas a nivel nacional e internacional.

39. En cuanto a la cuestión de la financiación pública de la educación, es preciso averiguar la aceptación social -o la falta de aceptación- de la potestad de recaudación del Estado, en particular mediante el sistema fiscal. Se ha producido una gran controversia en torno a la interpretación de la obligación estatal de financiar la enseñanza primaria. Por lo general se conviene en que la enseñanza primaria debe ser gratuita para los niños, pero la necesidad de que la enseñanza primaria no genere gastos para los padres no reúne el mismo consenso. Una de las razones de ello es que los padres son los primeros responsables, también desde el punto de vista económico, de sus hijos, lo cual se afirma en la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité de los Derechos del Niño pide a los Estados que incluyan en sus informes "la consideración que se da al costo real para la familia de la educación del niño" <sup>22</sup>.

40. Las estadísticas oficiales sobre el costo de la educación se limitan al gasto público y no comprenden la contribución de los padres a la educación de sus hijos. Esos costos son considerables, aun cuando la matrícula en la enseñanza primaria sea gratuita. Mark Bray considera que, por lo menos el 20%, muchas veces hasta el 90% del costo económico de la enseñanza primaria recae en los padres o los familiares <sup>23</sup>. Cuando no se cobran derechos de matrícula en la enseñanza primaria, los padres tienen que sufragar muchas veces el mantenimiento del centro docente o hacer otras contribuciones económicas a la escuela o al profesorado y, aun cuando no tengan esos gastos, deben hacer frente a otros derivados de la escolarización como los libros de texto, las comidas, el transporte o el uniforme.

41. En todo análisis de las contribuciones económicas de los padres a la enseñanza primaria impartida a sus hijos habría que diferenciar entre la voluntad y la capacidad de contribuir. La incapacidad de sufragar la escolarización de los hijos priva a los niños del acceso a la enseñanza primaria y pone de relieve el hecho de que los Estados tienen la obligación, dimanante de los derechos humanos, de facilitar en última instancia el acceso a la enseñanza. La elección que tengan que hacer los padres puede ir en detrimento de las niñas, por lo que los Estados deben intervenir para modificar los factores que influyen en esa elección. Uno de los esfuerzos para aumentar la escolarización de niñas en la enseñanza primaria es subvencionar los costos directos, indirectos y de oportunidad (esto es, la pérdida del valor del trabajo de las niñas) en beneficio de los padres y las familias.

II. OBLIGACIONES DE LOS GOBIERNOS DIMANADAS DEL DERECHO  
A LA EDUCACIÓN: UN PROYECTO DE ESQUEMA ANALÍTICO

42. El punto de partida del análisis de la Relatora Especial es la orientación de las normas internacionales de derechos humanos en virtud de la cual las obligaciones de los gobiernos se refieren a los derechos humanos en conjunto, y comprenden obligaciones de actuar y de reaccionar, de tener determinado comportamiento o de lograr cierto resultado. El marco fundamental de las obligaciones de los gobiernos está esbozado en una serie de garantías explícitas del derecho a la educación. La función esencial del Estado es establecer una estrategia de la educación, determinar y aplicar las normas educativas, vigilar la ejecución de la estrategia y poner en marcha las medidas correctivas. Ni la estrategia de la educación ni las normas educativas se basan necesariamente en el derecho a la educación; la educación y los derechos humanos están separados muchas veces en el derecho y en la práctica, mientras que a menudo el género constituye otra categoría distinta. La Relatora Especial piensa hacer un análisis amplio al respecto en sus informes siguientes. En la presente fase desea sólo describir en líneas generales la complejidad del marco de derechos humanos ahora existente.

43. Más de una docena de Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han presentado reservas a su disposición sobre el derecho a la educación, que van desde el reconocimiento de que las limitaciones financieras al acceso a la enseñanza primaria supera la capacidad del Estado, a la afirmación de que la educación debe tratarse como monopolio del Estado, o que debe permitirse que los padres eduquen por sí mismos a sus hijos, en sus propios hogares <sup>24</sup>. En la Convención sobre los Derechos del Niño se enuncia el pleno alcance del derecho a la educación. El principio de no discriminación está seguido por disposiciones generales sobre el acceso a la educación, su propósito y objetivos, junto con requisitos concretos de que la educación proteja al niño del abuso y el descuido o del uso ilícito de estupefacientes, prescribiéndose luego las salvaguardias encaminadas a evitar el trabajo que pueda entorpecer la enseñanza primaria del niño. Un ejemplo de la exigencia y el alcance de las obligaciones de los Estados en lo que respecta a la educación es el número y la diversidad de las reservas formuladas <sup>25</sup>. Esas reservas ponen de relieve la necesidad de un esfuerzo sostenido para conceptualizar las obligaciones de los gobiernos de manera que pueda lograrse un consenso universal.

44. En el cuadro 3 figuran las dos bases de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos relativos a la educación. La primera obligación consiste en permitir que todos los niños se beneficien con la enseñanza primaria, asegurando el acceso a la escuela y la asistencia escolar mediante la educación primaria obligatoria, y garantizando la gratuidad de la educación primaria. Este último aspecto no está previsto en todos los tratados regionales de derechos humanos, como se aprecia en el cuadro 3, en el cual se cita la Convención Europea en vista de su discrepancia con otros tratados de derechos humanos. La segunda obligación está enunciada en todos los tratados de derechos humanos y requiere el respeto de la libertad de elección de los padres.

Cuadro 3

Educación primaria: garantías de determinados derechos humanos

<p><u>Declaración Universal de Derechos Humanos</u></p> <p>La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.</p> <p><u>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</u></p> <p>La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.</p>	<p><u>Declaración Universal</u></p> <p>Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.</p> <p><u>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</u></p> <p>Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres... de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.</p> <p>Nada de lo dispuesto en ese artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza...</p> <p><u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</u></p> <p>Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres... para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con las propias convicciones</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><u>Convención sobre los Derechos del Niño</u></p> <p>Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:</p> <p>a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.</p> <p><u>Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza</u></p> <p>Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover... la igualdad de posibilidades de y de trato... y, en especial: a) Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria.</p> <p><u>Convención Europea, Primer Protocolo</u></p> <p>A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción.</p>	<p><u>Convención sobre los Derechos del Niño</u></p> <p>Nada de lo dispuesto [en los artículos 28 y 29] se interpretará como una restricción a la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza...</p> <p><u>Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza</u></p> <p>Los Estados Partes en la presente Convención convienen:</p> <p>...</p> <p>b) En que debe respetarse la libertad de los padres... primero de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas... y, segundo, de dar a sus hijos... la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones.</p> <p><u>Convención Europea, Primer Protocolo</u></p> <p>El Estado, en el ejercicio de cualesquiera funciones que asuma en el terreno de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

45. La obligación del Estado de hacer que la educación primaria sea gratuita se asocia a menudo, aunque equivocadamente, con el hecho de que el Estado proporcione dicha educación. La obligación del Estado de ofrecer enseñanza primaria gratuita se cumple en un gran número de países mediante subvenciones a diversos tipos de escuelas primarias.

46. Algunos países sólo tienen escuelas públicas, otros sólo escuelas privadas, mientras que la mayoría cuentan con ambos tipos de establecimientos. El sentido de escuela "privada" varía en gran medida. En su sentido más amplio, abarca todas las escuelas no administradas por el Estado, algunas de las cuales pueden ser financiadas en parte, o aun íntegramente, por éste. En el término "privada" se da por supuesto que todas estas escuelas tienen utilidades aunque muchas de ellas no las tienen. El término se aplica a la educación formal y no formal, escuelas religiosas y laicas, escuelas de minorías y de indígenas, así como a escuelas para niños con necesidades especiales.

47. Algunas escuelas privadas complementan las escuelas públicas y se establecen cuando estas últimas no proporcionan educación en un determinado idioma o religión de las minorías, o no prestan servicios a niños con discapacidades físicas o de aprendizaje. Otras escuelas privadas se crean como alternativa a la educación proporcionada por el Estado.

48. La libertad de los padres de educar a sus hijos fuera de las escuelas públicas ha sido objeto de grandes controversias. El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que el Estado no actúa de manera discriminatoria cuando proporciona a las escuelas privadas subsidios inferiores que a las escuelas públicas <sup>26</sup>. La Comisión Europea de Derechos Humanos ha considerado que no se requiere subvencionar la educación privada de un determinado tipo o nivel <sup>27</sup>.

49. La Relatora Especial tiene la intención de analizar la práctica de los Estados con mayor detalle y exponer los resultados obtenidos en su informe final. Piensa asimismo examinar los datos cuantitativos y cualitativos de que se dispone sobre la estructura de las escuelas primarias (estatales/no estatales, públicas/privadas, con fines de lucro/sin fines de lucro, religiosas/laicas) en diversas regiones y países, así como la actual jurisprudencia nacional e internacional relativa a la libertad de establecer y administrar escuelas ajenas a los Estados y a la práctica de los Estados con respecto a la financiación de escuelas primarias no estatales.

50. Las tres funciones distintas que desempeña el Estado en la educación primaria -reglamentación, financiación y prestación- deben desempeñarse en función de diversas obligaciones en materia de derechos humanos en las cuales debe basarse la educación primaria, tales como el principio de no discriminación. A fin de exponer la complejidad de las obligaciones de los gobiernos en relación con el derecho a la educación, la Relatora Especial las ha estructurado en un esquema en el que se exponen las cuatro características fundamentales que deben tener las escuelas primarias, a saber la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad.

#### A. Disponibilidad

51. La primera obligación del Estado es asegurar que existan escuelas primarias a disposición de todos los niños, lo cual requiere una inversión considerable. Si bien el Estado no es el único inversor, las normas internacionales de derechos humanos lo obligan a ser el inversor de última instancia a fin de asegurarse de que todos los niños de edad escolar

dispongán de escuelas primarias. En África, los niños en edad de educación primaria constituyen casi la mitad de la población y la mayoría vive en zonas rurales. La necesidad de que la escuela primaria esté al alcance de las comunidades rurales dispersas, algunas de las cuales pueden estar integradas por nómades, da una idea del alcance del problema.

52. Si el número de alumnos al cual puede darse instrucción en las escuelas primarias es inferior al número de niños en edad de enseñanza primaria, las disposiciones legales sobre educación obligatoria no se llevarán a la práctica y el acceso a la educación seguirá siendo una necesidad o un deseo y no un derecho. La inversión en la infraestructura de la educación requiere un capital inicial considerable pero rinde beneficios después de mucho tiempo. Los gastos ordinarios y de mantenimiento de las escuelas, así como los salarios de los maestros, aumentan los costos. No se conoce el monto total de la inversión necesaria para disponer de escuelas en la práctica, y no sólo en teoría, puesto que el indicador utilizado con mayor frecuencia en las estadísticas internacionales -es decir la escolarización- no permite apreciar lo que es realmente la vida escolar. Una encuesta experimental de UNESCO/UNICEF sobre las escuelas primarias en los países menos adelantados ha demostrado que la existencia de servicios de electricidad o agua corriente es más bien la excepción y no regla, y que muchos niños pueden terminar la escuela primaria sin haber visto nunca un solo libro de texto en su idioma materno <sup>28</sup>. Es necesario modificar esta realidad porque es improbable que las escuelas tan sólo aparentemente disponibles atraigan a los niños, como lo demuestra la convicción de los padres de que sus hijos no se beneficiarán con una instrucción ofrecida en esas condiciones o el hecho de que los niños "voten con los pies" y abandonen los estudios.

53. La interacción entre la falta de disponibilidad de las escuelas y las decisiones que deben tomar los padres es muchas veces un obstáculo a la educación de las niñas. Se han hecho muchas investigaciones sobre las decisiones de los padres, pero se dispone de escasa información acerca de la existencia de escuelas para niñas. A veces sólo se dispone de escuelas para niños -y esto, por ley- pero las estadísticas existentes en materia de educación no permiten apreciar la diferencia. Es imposible comprobar si las escuelas disponibles tienen capacidad de admisión suficiente para matricular y retener a todas las niñas en edad de instrucción primaria.

54. Los programas encaminados a suprimir las desigualdades que afectan la escolarización de las niñas en las escuelas primarias abarcan tanto los incentivos a sus padres y/o familias como el aumento de la disponibilidad de escuelas para niñas. La primera modalidad se trata en la sección siguiente; la segunda consiste a veces en la exigencia de que en las escuelas primarias matriculen a un determinado porcentaje de niñas, o bien en el establecimiento de escuelas especiales para niñas, o en la contratación y la formación de maestras. Las experiencias indican que estas iniciativas permiten obtener resultados aunque en el examen de mitad del decenio de Educación para Todos se señaló que la diferencia entre los sexos que manifiestan las tasas netas de escolarización por edades inclusive empeoró durante el decenio de 1990, salvo en los Estados árabes <sup>29</sup>.

55. En el cuadro 4 se resumen los datos reunidos por el UNICEF sobre las desigualdades entre los sexos en las tasas netas de escolarización en la escuela primaria. Esta cuestión abarca la disponibilidad de escuelas y el acceso de las niñas a las escuelas disponibles. En situaciones en las que simplemente no se dispone de escuelas, la mayoría de los niños no tienen acceso a la educación primaria. Cuando se dispone de muy pocas escuelas, resulta evidente que no se hallen disponibles en condiciones de igualdad para las niñas. La disparidad entre los sexos disminuye con la mayor disponibilidad de las escuelas y en muchos países la escolarización de las niñas es más elevada que la de los niños.

Cuadro 4

Desequilibrio entre los sexos en las tasas netas  
de escolarización en la escuela primaria

Escolarización de las niñas como déficit en relación  
con la escolarización de los niños (en porcentaje)

Más del 10	Lesotho (11), Trinidad y Tabago (11)
+3 a +9	Mongolia (3), Nicaragua (3), Bahamas (4), República Dominicana (4), Botswana (5), Namibia (7)
+1 a +2	Albania, Bahrein, Corea, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Estonia, Fiji, Georgia, Haití, Honduras, Hungría, Luxemburgo, Malasia, Panamá, Sudáfrica, Yugoslavia
-1 a -2	Arabia Saudita, Belice, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Croacia, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Guyana, Libia, Madagascar, Malta, Omán, Perú, Polonia, Qatar, Samoa, Tanzania, Zambia
-3 a -5	Belarús, Eritrea, Indonesia, Kenya, Kirguistán, Letonia, Somalia, Túnez, Turquía, Vanuatu, Venezuela
-6 a -9	Congo (-6), Uganda (-7), Argelia (-8), Bangladesh (-8), Bolivia (-8), Burundi (-8), Siria (-8), Djibouti (-9), Etiopía (-9), Iraq (-9), Mauritania (-9)
-10 a -20	Camerún (-10), Comoras (-10), Mozambique (-10), Malí (-11), Papua Nueva Guinea (-12), Senegal (-12), Burkina Faso (-13), Egipto (-13), Irán (-13), Laos (-14), Níger (-14), Gambia (-18), Guinea (-18), Marruecos (-19)
Más de -20	República Democrática del Congo (-21), República Centroafricana (-22), Guinea-Bissau (-26), Togo (-26), Afganistán (-27), Chad (-29), Benin (-31), Nepal (-39)

(Fuente y nota en la página siguiente.)

(Fuente y nota del cuadro 4.)

Fuente: UNICEF, The State of the World's Children 1999, Nueva York, 1998, págs. 106 a 109.

Nota: En los siguientes países no existía ninguna diferencia entre niños y niñas en lo que se refiere a la matrícula neta en la escuela primaria: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Barbados, Bélgica, Brunei Darussalam, Cabo Verde, Cuba, Chipre, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Jamaica, Japón, Jordania, Kuwait, Malawi, Mauricio, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Rusia, Rwanda, Singapur, Suecia, Suiza y Uruguay.

56. El cuadro 4 confirma que las niñas son víctimas de la pauta general de desequilibrio entre los sexos. Se advierte también el otro aspecto de la cuestión, a saber el excedente de niñas en las escuelas primarias de algunos países. El UNICEF ha observado que algunas escuelas primarias, sobre todo en el Caribe, tienen dificultades en atraer y retener a los niños<sup>30</sup>, debido entre otras cosas a que la mayoría del personal docente son mujeres. La Relatora Especial considera que existe el riesgo de que dentro de uno o dos decenios se estén preparando estrategias para aumentar la escolarización de los niños, lo cual pone de relieve la necesidad de organizar y mantener el equilibrio entre los sexos en los enfoques de la realización del derecho a la educación. Retrospectivamente, el hecho de que los niños queden fuera de la escuela podrá considerarse como un factor criminogénico que se ha suscitado al no prestar atención suficiente a la igualdad entre los sexos en la educación. Algunos estudios conocidos sobre la criminalidad indican que los adolescentes son la categoría más vulnerable a la criminalización.

#### B. Accesibilidad

57. La segunda obligación del Estado se refiere a garantizar el acceso a las escuelas públicas disponibles, sobre todo de acuerdo con las normas existentes por las que se prohíbe la discriminación. La no discriminación es el principio primordial de las normas internacionales de derechos humanos y se aplica a los derechos civiles y políticos así como a los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que a los derechos del niño comprendidos en esas dos categorías. La no discriminación no debe ser objeto de una aplicación progresiva sino que debe conseguirse inmediata y plenamente.

58. En el campo de la educación, se han expresado muchas preocupaciones sobre los niños que no asisten a la escuela. Muchas veces las estrategias y campañas se orientan a "llegar a los menos favorecidos". Un elemento decisivo que aporta la perspectiva de derechos humanos en estas cuestiones es la diferencia entre los menos favorecidos y los excluidos. La falta de acceso a la escuela primaria puede deberse a motivos de discriminación prohibidos internacionalmente y los niños excluidos pueden compartir ciertas características, ya se trate del sexo, el idioma o la religión. Puede ser difícil llegar a los niños solicitantes de asilo o refugiados, y algunos pueden quedar excluidos porque el derecho a la educación se limita a los nacionales. Los niños con discapacidades pueden estar, en la práctica, excluidos de la escuela, cualesquiera sean las leyes, debido a que los

edificios y aulas hacen que el acceso les sea imposible. Los niños que residen en instituciones pueden quedar excluidos de la educación debido a que el mandato o la financiación de la institución que los alberga no abarca la enseñanza.

59. La Relatora Especial piensa reunir y analizar la información cuantitativa y cualitativa existente sobre la pauta de la falta de acceso a la educación, a fin de levantar un inventario de la realización del derecho a la educación. En las Naciones Unidas, esta información se ha reunido hasta ahora de manera sistemática sólo en el caso de las niñas y mujeres.

60. En lo que respecta a las niñas, se ha demostrado que el derecho a la educación puede suscitar un efecto de corrección del mercado libre. En efecto, los gobiernos tienen obligaciones en materia de derechos humanos porque la educación primaria no debe tratarse como un producto comercial. Cada vez se acepta más la necesidad de que los Estados intervengan en el acceso de las niñas a la educación primaria. Muchos economistas piensan que la razón de la intervención del Estado es un fracaso del mercado. En su versión más sencilla, esta situación puede describirse como la falta de voluntad de los padres de enviar a sus hijas a la escuela primaria debido a que no se justifica económicamente que inviertan en la educación de sus hijas. Por consiguiente debe crearse una demanda de educación para las niñas ofreciendo incentivos económicos a los padres. Esta clase de iniciativas indican que cuando existe un conflicto entre las diversas expectativas que suscitan las niñas, éstas quedan privadas del acceso a la educación. Si se requiere que lleven a cabo labores domésticas, los calendarios y horarios escolares deben adaptarse al ritmo estacional y cotidiano de la producción alimentaria de subsistencia o de la vida familiar. Puesto que las familias pobres dependen para su supervivencia de la labor de cada uno de los miembros de la familia, muchas veces es necesario combinar la escuela con el trabajo de modo que la escuela resulte realmente accesible para las niñas. De manera semejante, la experiencia de la OIT en trasladar a los niños del trabajo a la escuela ha permitido comprobar las ventajas de pasar de un planteamiento prohibitivo y condenatorio a una inversión en la promoción de los derechos humanos <sup>31</sup>. El mejoramiento en el acceso de los niños a la escuela, como demuestran esos ejemplos, requiere una inversión considerable.

61. Esta inversión no se limita a los recursos financieros que son necesarios para que la educación primaria sea gratuita. El hecho de que las niñas contraigan matrimonio y tengan hijos a temprana edad entra en conflicto con la instrucción primaria y muchas veces es la razón principal por la cual las niñas no pueden completarla. La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño requiere que los Estados se aseguren de que las niñas que han dado a luz antes de terminar la enseñanza primaria "tengan oportunidad de continuar su educación sobre la base de su capacidad individual" <sup>32</sup>. Cumplir con esta obligación en la práctica exige muchas veces conseguir que no se niegue el acceso a la escuela a las niñas embarazadas y a las madres muy jóvenes (por ejemplo, cuando los embarazos constituyen una falta disciplinaria), y para superar este obstáculo es preciso contar con una estrategia bien organizada a fin de modificar las normas sociales mediante la movilización de maestros, padres, dirigentes comunitarios y los propios alumnos.

### C. Aceptabilidad

62. Los puntos de vista extremos sobre la función del Estado en la educación se manifiestan cuando se trata al Estado como el único que debe financiar y proporcionar educación, mientras que el otro extremo considera que el Estado debe regular y facilitar la educación y no financiarla ni proporcionarla. Al igual que en cualquier otra esfera, es raro que los extremos se expresen en la práctica de los Estados y el consenso se crea en torno a la función reglamentaria que le incumbe, es decir su obligación de establecer y aplicar las normas de educación. El derecho a la educación por su propio carácter exige la reglamentación por el Estado, reglamentación que puede variar en diversos momentos y lugares, según las necesidades y recursos de la comunidad y de los particulares <sup>33</sup>. El Estado está obligado a asegurarse de que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos que ha elaborado y a cerciorarse de que la educación sea aceptable tanto para los padres como para los niños.

63. El respeto por la libertad de los padres de hacer que sus niños se eduquen de conformidad con sus convicciones religiosas, morales o filosóficas se ha afirmado en todos los tratados generales de derechos humanos y es constantemente objeto de litigios. La Comisión Europea de Derechos Humanos fue de opinión que las normas de derechos humanos requieren que el Estado respete activamente las convicciones de los padres en las escuelas públicas <sup>34</sup>, además de respetar su libertad para crear y administrar escuelas. El contenido de los programas y textos de educación es objeto de interminables discusiones, pero la jurisprudencia existente demuestra la importancia cada vez mayor que tienen los criterios de derechos humanos en la adopción de decisiones.

64. El idioma en que se ofrece la instrucción, que puede excluir a los niños de la escuela, ha sido siempre objeto de muchas controversias y no es probable que éstas disminuyan, sino más bien lo contrario. Las controversias se refieren a las decisiones que deben tomarse sobre el o los idiomas oficiales de instrucción en las escuelas públicas, la enseñanza de así como en los idiomas de las minorías (y el reconocimiento de los mismos), y la enseñanza de (así como en) idiomas extranjeros.

65. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado el derecho del Estado a determinar los idiomas oficiales del país, y en consecuencia los idiomas de instrucción en las escuelas públicas, pero ha negado que exista un derecho a recibir educación en un idioma libremente elegido <sup>35</sup>. Desde la época de la Sociedad de las Naciones se requiere que los Estados respeten el derecho de las minorías a establecer sus propias escuelas en los idiomas minoritarios. En 1999 se sentó un precedente en Polonia al afirmarse que, además de recibir educación en los idiomas de las minorías en las escuelas públicas, los ciudadanos que eran miembros de las minorías tenían derecho a establecer, administrar y controlar por cuenta propia las escuelas, con derecho a utilizar su propio idioma y a practicar libremente su religión <sup>36</sup>, y este derecho fue reafirmado por la Corte Permanente de Justicia Internacional <sup>37</sup>.

66. Más de medio siglo después los problemas han aumentado y no disminuido. Muchas veces se plantean exigencias de que las escuelas para las minorías sean "gratuitas" (es decir, financiadas por el Estado) pero pocas veces se accede a ellas. El derecho a recibir educación en la propia lengua materna figura entre los temas internacionales de derechos humanos desde el decenio de 1950 y las controversias al respecto aumentaron durante el decenio de 1990. Se ha puesto en tela de juicio la conveniencia de ofrecer enseñanza en un solo idioma, inclusive el propio idioma materno, con lo cual se añade un nuevo aspecto a esta interminable controversia. Las consecuencias financieras del multilingüismo en la escuela primaria han exacerbado aún más las discusiones ya existentes. La Relatora Especial piensa analizar las experiencias adquiridas y resumir sus conclusiones en su informe final.

67. Desde la perspectiva de los derechos del niño, la obligación de hacer que la escuela primaria resulte aceptable va más allá de la libertad de elección de los padres o del idioma de la instrucción y presenta un gran número de problemas a todos los Estados. La escuela primaria ideal debe ser acogedora para los niños y basarse en su derecho a sentir curiosidad, hacer preguntas y recibir respuestas, discutir y expresar su desacuerdo, hacer pruebas y cometer errores, saber y no saber, crear y ser espontáneos, ser reconocidos y respetados <sup>38</sup>. La enormidad de la tarea que esto supone contrasta con la realidad de las escuelas que pueden estar luchando con la falta de servicios de agua corriente y de saneamiento, con la incompatibilidad entre los horarios de la escuela y la vida familiar y comunitaria, o con la violencia contra los niños o entre ellos.

68. Las restricciones impuestas a la disciplina escolar han aumentado considerablemente durante los últimos decenios a fin de proteger la dignidad del niño contra la humillación o la degradación. Esas restricciones han estado, y probablemente seguirán estando, sometidas a críticas. La iniciativa de algunos padres (según cuyas creencias religiosas los castigos físicos de los niños son legítimos y necesarios) en el sentido de impugnar la política de Suecia contra esos castigos físicos obligó a la Comisión Europea de Derechos Humanos a volver a tratar un tema que ya había sido objeto de un considerable debate. Los padres se quejaron de que en una ley sueca de 1979, que tenía por objeto reexaminar los castigos físicos de los niños a fin de desalentar los abusos, se limitaba sus posibilidades de expresar y aplicar sus propias convicciones en la crianza de sus hijos <sup>39</sup>. La Comisión consideró que una política general contra los castigos físicos no representaba una amenaza de adoctrinamiento de los niños contra la convicción de sus padres de que los castigos físicos eran legítimos y necesarios. El Comité de los Derechos del Niño ha sostenido siempre que los castigos físicos son incompatibles con la Convención sobre los Derechos del Niño, aunque el hecho de que el Comité haya reiterado frecuentemente este punto de vista demuestra que los castigos físicos pueden emplearse en muchos países para mantener la disciplina entre los alumnos de las escuelas.

69. La importancia de una imagen de la escuela primaria en la cual se respeten plenamente todos los derechos del niño equivale a definir el ideal que debe alcanzarse en última instancia, sin lo cual resulta imposible una definición precisa de la plena realización del derecho a la educación.

#### D. Adaptabilidad

70. Lo que los niños deben aprender en la escuela y la manera cómo debe revisarse el proceso de aprendizaje es causa de problemas y cambios incesantes. Lo más frecuente es examinar el contenido del proceso de aprendizaje desde el punto de vista del niño en tanto que futuro adulto, mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que se asigne importancia primordial a los mejores intereses del niño. El hecho de que en la Convención se hayan puesto de relieve los mejores intereses de cada niño pone de relieve la necesidad de que el sistema de educación se vuelva adaptable y lo siga siendo.

71. En el decenio de 1990 las presiones contradictorias de la mundialización y la localización advertidas han aumentado la necesidad de la adaptabilidad. Las corrientes internacionales de capital, información y comercio están contrarrestadas por el proceso de descentralización y/o localización en la educación, que facilita la reacción ante las necesidades locales y ante la afirmación de determinadas identidades étnicas, lingüísticas o religiosas. El problema que se plantea en el decenio de 1990 es hacer que la educación responda a la realidad inmediata a que hacen frente los niños en su propia comunidad así como en las realidades mundiales en rápida evolución. Se han experimentado diversas ideas para alejarse del modelo centrado en el aula, destinado a prestar servicios a una sociedad europea preindustrial <sup>40</sup>, que ha seguido siendo durante demasiado tiempo el modelo para organizar la educación primaria.

72. Los conocimientos, las técnicas y los valores que han de requerir los futuros adultos durante su vida no se conocen ni puede conocerse. La exposición de los niños a la comunidad local y mundial queda complementada por su necesidad de familiarizarse con su propia cultura así como con las culturas extranjeras. La importancia asignada a la educación conforme a los principios de derechos humanos ofrece la oportunidad de equilibrar el enfoque basado en prohibiciones que antes se aplicaba en las normas internacionales de derechos humanos por un enfoque constructivo. Muchos esfuerzos se han orientado a prohibir toda incitación a la discriminación en la que se recurre a los prejuicios con que se describe a las minorías raciales o étnicas, a los migrantes, o a las mujeres y niñas. Un gran número de proyectos tiene por objeto revisar los programas y libros de texto existentes o crear otros nuevos de modo que se ofrezcan imágenes positivas en vez de limitarse a prohibir las negativas. La Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo Veintiuno señaló que el primer elemento en el cual debía basarse la educación era aprender a vivir juntos con una mejor comprensión de los demás y de su historia, tradiciones y valores espirituales <sup>41</sup>. El Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales enuncia como objetivo asegurar que "los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva" de los pueblos indígenas <sup>42</sup>. Cabe anticipar que este proceso comprenderá un examen de las descripciones que se hacen de las mujeres indígenas tanto como de los hombres. El Comité de los Derechos del Niño instó a que se cambiara la imagen de la mujer en "los manuales escolares, transmitiendo mensajes apropiados para luchar contra la desigualdad, los estereotipos y las resistencias" <sup>43</sup>. En la Convención

contra la Discriminación Racial se requiere que los Estados combatan contra los prejuicios mediante la educación, y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que se eliminen los estereotipos. Una de las características notables del decenio de 1990 es que se ha reconocido el hecho de que las mujeres pueden ser víctimas de la discriminación debido a su raza así como de su sexo, o por el hecho de ser indígenas así como mujeres. El proceso de revisar los programas escolares se encuentra en marcha en un gran número de países a fin de determinar y sustituir las descripciones discriminatorias y/o estereotipadas de las niñas y mujeres <sup>44</sup>.

73. La lucha contra la discriminación en la educación por motivos de género se ha convertido en una esfera en la cual se adoptan rápidamente decisiones en el plano internacional, regional y nacional. Se ha reunido una gran cantidad de datos cuantitativos y cualitativos para documentar la situación de las niñas que no asisten a la escuelas y, por otra parte, la revisión de los programas y textos escolares puede modificar la imagen de las niñas y mujeres, contribuyendo así a que la nueva generación evite los estereotipos que antes eran tan frecuentes. Durante los últimos decenios se han producido cambios profundos en el contenido de la educación: se ha pasado de educar a las niñas para que sean buenas amas de casa a liberarlas de los estereotipos de género y a permitirles que se desarrollen libremente. La función de los maestros es decisiva y en tal sentido cabe señalar la desigualdad entre los sexos en la enseñanza primaria: la falta de maestras en algunos países, y su predominio en otros, puede apreciarse en el cuadro 5.

74. Estos dos extremos ponen de relieve la necesidad de la adaptabilidad: se han elaborado muchas políticas internacionales y nacionales a fin de aumentar el número de maestras, pero pocas tratan el otro extremo del problema. Hay pocos países en el mundo donde se haya establecido una política de igualdad entre los géneros, que tenga por objetivo hacer que la representación de uno de los sexos no sea superior a un 40% sin que se apliquen medidas correctivas. En el cuadro 5 se aprecia que las mujeres constituyen en algunos países más de 2/3 partes o inclusive más de 4/5 partes de las maestras de escuela primaria. Hace años se señaló, en el primer informe sobre la discriminación en la educación preparado en las Naciones Unidas, el riesgo de perpetuar la marginación en vez de fomentar la igualdad. En dicho informe se resumieron en la forma siguiente las razones por las cuales las mujeres formaban la mayoría de las maestras de escuela primaria: "la idea que existe de que la mujer se adapta muy bien a la enseñanza en los niños de corta edad, por el hecho de que la enseñanza ofrece una salida a mujeres que encuentran cerradas la mayoría de las demás carreras y por el hecho de que los hombres se sienten atraídos hacia profesiones y carreras mejor remuneradas" <sup>45</sup>.

Cuadro 5

Porcentaje de maestras en la escuela primaria

Más de 90%	Armenia, Bahamas, Eslovaquia, Eslovenia, Georgia, Kazajstán, Italia, Letonia, Lituania, Moldova, Mongolia, República Checa, Rusia, Ucrania
Entre 75 y 90%	Alemania, Australia, Austria, Azerbaiyán, Botswana, Bulgaria, Colombia, Croacia, Cuba, Dominica, Estados Unidos, Estonia, Francia, Guyana, Hungría, Irlanda, Israel, Jamaica, Kirguistán, Lesotho, Malta, Nicaragua, Nueva Zelandia, Qatar, Reino Unido, Rumania, Saint Kitts y Nevis, San Marino, Santa Lucía, Seychelles, Sri Lanka, Suriname, Swazilandia, Uzbekistán, Venezuela, Yugoslavia
Entre 50 y 75%	Albania, Arabia Saudita, Bahrein, Bélgica, Belice, Brunei Darussalam, Cabo Verde, Canadá, Chile, Chipre, Corea, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Granada, Grecia, Honduras, Indonesia, Irán, Iraq, Japón, Jordania, Kiribati, Kuwait, Madagascar, Malasia, Myanmar, Namibia, Países Bajos, Paraguay, Perú, República Dominicana, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Siria, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Tayikistán, Tonga, Trinidad y Tabago
Entre 25 y 50%	Afganistán, Argelia, Burundi, Camboya, Camerún, China, Congo, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gabón, India, Kenya, Laos, Malawi, Marruecos, Mauricio, Níger, Nigeria, Omán, Papua Nueva Guinea, Tanzania, Túnez, Turquía, Uganda, Vanuatu, Zambia, Zimbabwe
Menos de 25%	Benin, Burkina Faso, Chad, Côte d'Ivoire, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Malí, Mauritania, Mozambique, Nepal, Pakistán, República Democrática del Congo, Senegal, Togo

Fuente: UNESCO, Informe Mundial sobre la Educación, 1998, págs. 144 a 147; las cifras se refieren a 1995.

III. EDUCACIÓN OBLIGATORIA: DERECHOS Y DEBERES DE LOS NIÑOS

75. En la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 se estableció que el niño tenía derecho a recibir educación <sup>46</sup>, manifestándose la idea que se tenía en ese momento del niño como receptor pasivo de la educación más que como sujeto principal del derecho a la educación. La nueva imagen del niño en tanto que sujeto de los derechos enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño está convirtiéndose lentamente en leyes y políticas nacionales. La educación obligatoria figura ahora en la Convención sobre

los Derechos del Niño debido a su valor indiscutible, pero es mucho más antigua que el concepto de los derechos del niño y refleja la visión del niño en tanto que receptor de educación, que le puede ser impuesta. Más aún, el corolario de la obligación del gobierno de hacer que la enseñanza primaria sea obligatoria es el deber del niño de asistir a la escuela. La Convención sobre los Derechos del Niño plantea el problema de hacer que la educación obligatoria sea plenamente compatible con toda la gama de los derechos del niño.

76. En el cuadro 6 se presenta una imagen a grandes rasgos de la educación obligatoria dividiendo a los países en que la enseñanza primaria es obligatoria según el plazo durante el cual tiene este carácter, que va de 3 a 12 años.

Cuadro 6

Educación obligatoria

Duración en años	País
12	Alemania, Bahrein, Barbados, Bélgica, Brunei Darussalam, Saint Kitts y Nevis
11	Antigua y Barbuda, Azerbaiyán, Granada, Israel, Kazajstán, Malasia, Moldova, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Sri Lanka, Suriname
10	Australia, Bahamas, Belice, Canadá, Congo, Corea, Dominica, España, Estados Unidos, Francia, Gabón, Guyana, Hungría, Islas Cook, Jordania, Kirguistán, Malta, Mónaco, Namibia, Santa Lucía, Sudáfrica, Venezuela
9	Argelia, Armenia, Austria, Belarús, China, Chipre, Comoras, Corea, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Eslovaquia, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Georgia, Ghana, Grecia, Irlanda, Japón, Kiribati, Letonia, Liberia, Libia, Lituania, Luxemburgo, Malí, Noruega, Portugal, República Checa, República Dominicana, República Popular Democrática de Corea, Seychelles, Suecia, Suiza, Tayikistán, Túnez, Tuvalu, Yemen
8	Albania, Angola, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Chad, Chile, Croacia, Egipto, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia, India, Islandia, Italia, Kenya, Kuwait, Malawi, Mongolia, Níger, Polonia, Rumania, Samoa, San Marino, Somalia, Sudán, Tonga, Ucrania, Yugoslavia
7	Argentina, Eritrea, Lesotho, Mauricio, Mozambique, Rwanda, Swazilandia, Tanzania, Trinidad y Tabago

Duración en años	País
6	Afganistán, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Indonesia, Iraq, Jamaica, Marruecos, Mauritania, México, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Paraguay, Perú, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Senegal, Siria, Tailandia, Togo, Uruguay, Vanuatu
5	Bangladesh, Colombia, Guinea Ecuatorial, Irán, Laos, Madagascar, Myanmar, Nepal, Turquía, Viet Nam, Zimbabwe
4	Santo Tomé y Príncipe
3	Zambia

Fuente: UNESCO Informe Mundial sobre la educación, 1998, págs. 132 a 135.

Nota: En Arabia Saudita, Botswana, Bhután, Fiji, Gambia, Islas Salomón, Líbano, Maldivas, Omán, Qatar, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Sierra Leona Singapur y Uganda la educación no es obligatoria, según la información de que dispone la UNESCO, mientras que su obligatoriedad no es segura en Bosnia y Herzegovina, San Vicente y las Granadinas, Turkmenistán y Uzbekistán.

77. La capacidad de los gobiernos de aplicar las leyes de educación obligatoria varía, al igual que las medidas de aplicación. Muchos gobiernos imponen a los padres multas por no matricular a sus hijos o no asegurar su asistencia a las escuelas. Otras medidas se dirigen a los niños. En consecuencia, la de la educación obligatoria plantea importantes cuestiones de derechos humanos. La Convención sobre los Derechos del Niño se limita a obligar a los Estados a que alienten la asistencia a la escuela pero no contiene las medidas de aplicación. En anteriores tratados de derechos humanos, tales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, se prescribe la detención de menores por orden judicial a los efectos de la supervisión educativa, con lo cual la educación resulta obligatoria en el sentido más estricto del término. Se ha creado el delito especial de ausencia sin permiso para sancionar al niño que no cumple con su deber de asistir a la escuela.

78. La existencia de la educación primaria obligatoria en la práctica de los Estados es una prueba de que los Estados están decididos a asegurar que todos los niños se beneficien de ella. Sin embargo, la enseñanza obligatoria representa la realización de sólo un elemento del derecho a la educación; es posible que no se reconozca la libertad de religión de los padres. Más aún, puede existir una situación extrema en que la enseñanza primaria sea

obligatoria, y se proporcione contra el pago de un derecho en el marco de un sistema escolar uniforme administrado por el Estado que los padres no tienen derecho a rechazar. En este caso la educación no será "libre" en muchos sentidos distintos del término.

79. Aunque en la actualidad se trata al niño como sujeto principal del derecho a la educación, el niño no es parte en la adopción de decisiones sobre la realización de este derecho. Las normas internacionales de derechos humanos dividen la adopción de decisiones entre los padres y el Estado. Cada uno de los agentes principales puede afirmar -y en efecto suele hacerlo- que representa el mejor interés del niño. El derecho del niño a la educación se refleja en el deber de los padres, la comunidad y el Estado de educar al niño, así como el deber de los niños de educarse. La dimensión intergeneracional se comprueba en el hecho de que los adultos organizan la educación conforme al mejor interés del niño pero, frecuentemente, discrepan entre sí sobre cuál sea este mejor interés.

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

80. En el decenio de 1990 se ha producido en la educación un cambio suscitado por la crisis. Muchos gobiernos -no sólo de los países en desarrollo- han debido hacer frente a la presión de la deuda, los déficit presupuestarios y los ingresos estancados o en disminución, y se han hecho grandes esfuerzos en buscar para la educación fuentes de financiación que no sean las gubernamentales. Los planes de reforma educativa se han discutido a nivel mundial en el marco de la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, así como en muchos países. El fin de siglo que se avecina hace que resulten anticuadas muchas estrategias que proponían metas "para el año 2000" y ahora se presta mayor atención a los planes para el siglo XXI. La educación es un proceso a largo plazo y los compromisos deben asumirse también a largo plazo; la Relatora Especial piensa centrarse en una visión a largo plazo de una estrategia educativa basada en el derecho a la educación.

81. En su informe preliminar, la Relatora Especial describió una gama de cuestiones que merecen atención inmediata, y expuso el planteamiento que piensa aplicar así como el marco inicial de su análisis. Determinó asimismo una serie de cuestiones que requieren nuevo estudio y señaló que se dedicaría a elucidar el pleno alcance del derecho a la educación tratando de responder a la pregunta: ¿cuándo se convierte plenamente en realidad el derecho a la educación? Una definición clara del carácter y el alcance de este derecho exige un estudio a fondo de la experiencia adquirida al llevar a la práctica las normas internacionales de derechos humanos en diversas regiones y países, en los que el marco de lo posible está limitado por las condiciones aceptables mínimas que deben lograrse en todo el mundo y por la plena realización del derecho a la educación en tanto que norma de máximo alcance.

Notas

1/ Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, "El ejercicio del derecho a la educación, incluida la educación en materia de derechos humanos". Documento de trabajo presentado por el Sr. Mustapha Mehedi (E/CN.4/Sub.2/1998/10, de 3 de junio de 1998).

2/ Informe final de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Jomtien, Tailandia, 5 a 9 de marzo de 1990, Comisión Interinstitucional (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial) para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Nueva York, 1990.

3/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "Estrategias del UNICEF en materia de educación básica", (E/ICEF/1995/16), párrafo 6 y gráfico 1.

4/ Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, "Conclusiones convenidas en relación con las esferas de especial preocupación", proyecto de resolución II presentado al Consejo Económico y Social, párr. 3, Informe sobre el 41º período de sesiones (10 a 21 de marzo de 1997) (E/1997/27 y E/CN.6/1997/9, pág. 3).

5/ Naciones Unidas, "Proyecto de plan de mediano plazo a nivel de todo el sistema para el adelanto de la mujer para el período 1996-2001", informe del Comité Administrativo de Coordinación, (E/1996/16, de 16 de abril de 1996, párr. 184).

6/ Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, "Incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas", resolución 41/6, párr. 14, Informe sobre el 41º período de sesiones (10 a 21 de marzo de 1997), (E/1997/27 y E/CN.6/1997/9, pág. 33).

7/ "Integration of a gender perspective into United Nations technical cooperation in human rights", documento de trabajo de K. Tomaševski, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Programa de cooperación técnica, Proyecto GLO/97/AHB/24, de junio de 1998.

8/ Education for All. Achieving the Goal, Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16 a 19 de junio de 1996, Amán, Jordania, Informe final, pág. 7.

9/ K. Tomaševski, "The influence of the World Bank and the IMF on economic and social rights", Nordic Journal of International Law, vol. 64, 1995, págs. 385 a 395.

10/ Banco Mundial - Informe anual 1997, Washington, D.C., 1998, págs. 19 y 47.

11/ La educación encierra un tesoro. Informe para la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo veintiuno, Ediciones UNESCO, París, 1996.

12/ La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 hizo suya la iniciativa de 20/20 nacida del UNICEF, pensando que los países en desarrollo deberían destinar el 20% de su presupuesto a las necesidades prioritarias de la infancia y las naciones industrializadas deberían hacer lo mismo con sus presupuestos de asistencia al desarrollo. Contribución del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia al cuarto período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (A/CONF.157/PC/61/Add.15, párr. 25).

13/ Implementing the 20/20 Initiative. Achieving Universal Access to Basic Social Services, publicación conjunta del PNUD, la UNESCO, el FNUAP, el UNICEF, la OMS y el Banco Mundial, Nueva York, septiembre de 1998, pág. 6.

14/ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en 1988 y ratificado a finales de 1997 por nueve Estados; se requieren 11 ratificaciones para que entre en vigor.

15/ Naciones Unidas, Informe sobre la situación en el mundo, 1997 (Nº de venta: S.97.IV.1), Nueva York, 1997, pág. 49, párr. 18.

16/ Primer Protocolo (Nº 1) al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, París, 20 de marzo de 1952, European Treaty Series, Nº 9.

17/ En el artículo 7 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos se estipula que el proporcionar educación básica a todos es una "obligación prioritaria" de las autoridades nacionales, regionales y locales, pero se añade inmediatamente que no puede esperarse de dichas autoridades que asuman esa obligación solas y que se necesitará una concertación con las familias, los grupos religiosos, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Jomtien, 1990.

18/ S. Pradhan, Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Reviews, Discussion Paper Nº 323, Banco Mundial, Washington, D.C., marzo de 1996, pág. 10.

19/ Comité de los Derechos del Niño, "Orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención", (CRC/C/58, párr. 20).

20/ Consenso sobre los principios de la distribución de los gastos en la educación y la salud en el África subsahariana, foro internacional celebrado del 18 al 20 de junio de 1997 por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, PREviews. A UNICEF Newsletter on Evaluation, Policy and Planning, vol. 2, N° 2, noviembre de 1997, págs. 3 a 6.

21/ K. Tomaševski, "Human rights impact assessment: Proposals for the next 50 years of Bretton Woods", Griesgraber, J. M. y Gunter, B. G. eds., Promoting Development: Effective Global Institutions for the Twenty-first Century, Pluto Press, London and Center of Concern, Washington, D.C., 1995, págs. 82 a 98.

22/ Comité de los Derechos del Niño, "Orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención", (CRC/C/58, párr. 106).

23/ M. Bray, "Counting Th Fuel Cost: Parental and Community Financing of Education in East Asia", informe conjunto del Banco Mundial y el UNICEF, Tendencias del desarrollo, Banco Mundial, 1996.

24/ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Situación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y reservas, retiradas de reservas, declaraciones y objeciones en virtud del Pacto", Nota del Secretario General (E/C.12/1993/Rev.3).

25/ Comité de los Derechos del Niño - Reservas, declaraciones y objeciones relativas a la Convención sobre los Derechos del Niño, Nota del Secretario General, documento CRC/C/2/Rev.7, de 12 de marzo de 1998.

26/ Comité de Derechos Humanos Carl Henrik Blom c. Suecia, comunicación N° 191/1985, observaciones de 4 de abril de 1998, párr. 10.3, selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo, vol. 2 (CCPR/C/OP/2, págs. 235 a 239).

27/ Comisión Europea de Derechos Humanos André Simpson c. Reino Unido, solicitud N° 14688/89, decisión sobre admisibilidad de 4 de diciembre de 1989, Decisiones e informes, vol. 64, pág. 194.

28/ Schleicher, A. y otros, "The conditions of primary schools: A pilot study in the least developed countries. A report to UNESCO and UNICEF", París, 1995 [mimeografiado].

29/ Education for All: Achieving the Goal, Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16 a 19 de junio de 1996, Amman, Jordan, Final Report, pág. 36.

30/ UNICEF, The State of the World's Children 1999, Nueva York, 1998, págs. 58 y 59.

31/ Memorando de Entendimiento en la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Prendas de Vestir de Bangladesh y el UNICEF y la OIT, de 4 de julio de 1995, y Acuerdo de Asociados para Eliminar el Trabajo Infantil en la Industria de Balones de Fútbol en el Pakistán concertado entre la Cámara de Comercio e Industria Sialkot, la OIT y el UNICEF el 14 de febrero de 1997.

32/ Organización de la Unidad Africana, Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, párrafo 6 del artículo 11; la Carta se aprobó en 1990 y todavía no ha entrado en vigor.

33/ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Belgian Linguistic Case, fallo de 23 de julio de 1968, Serie A, N° 6, párr. 5.

34/ Comisión Europea de Derechos Humanos, Kieldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, informe de la Comisión de 21 de marzo de 1975, fallo del Tribunal, vol. 21, Serie B, págs. 44 y 46.

35/ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, The Belgian Linguistic Case, fallo de 23 de julio de 1968, Serie A, vol. 6, pág. 31.

36/ Artículo 8 del Tratado sobre Minorías Polacas de 1919, reproducido en Protection of Linguistic and Racial Minorities by the League of Nations, Ginebra, 1927.

37/ Corte Permanente de Justicia Internacional, Minority Schools in Albania, opinión consultiva de 6 de abril de 1935, Serie A/B, N° 64.

38/ Hammarbaerg, T., A School for Children with Rights, Conferencias Innocenti, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño del UNICEF, Florencia, 23 de octubre de 1997, pág. 19.

39/ Comisión Europea de Derechos Humanos, Seven individuals v. Sweden, solicitud N° 8811/79, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud de 13 de mayo de 1982, Decisions and Reports, vol. 29, págs. 111 y 112.

40/ Dall, F., "Education and the United Nations Convention on the Rights of the Child: The challenge of implementation", Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series N° 4, Florencia, noviembre de 1993, pág. 40.

41/ UNESCO, La educación encierra un tesoro: informe para la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo Veintiuno, ediciones UNESCO, París, 1996.

42/ Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, art. 31.

43/ Comité de los Derechos del Niño, Informe sobre el octavo período de sesiones (Ginebra, 9 a 27 de enero de 1995) (CRC/C/38). Debate general sobre la niña, 21 de enero de 1995, anexo V, párr. 3 a), pág. 71.

44/ El Relator Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mencionó una serie de países en los cuales se había emprendido la reforma de programas y libro de texto a fin de eliminar la discriminación por motivos de género. Organización de Estados Americanos, Informe Anual 1998, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser.L/V/II.98), Washington, D.C., 1998, cap. VI.

45/ Naciones Unidas, Estudio sobre la discriminación en materia de educación por Charles Ammoun, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (E/CN.4/Sub.2/181/Rev.1) (Nº de venta: 1957.XIV.3), Nueva York, agosto de 1957, pág. 48.

46/ Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General de 20 de noviembre de 1959, Principio 7.

-----