



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/6
1º de febrero de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación,
Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1999/25
de la Comisión de Derechos Humanos

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO		3
INTRODUCCIÓN	1 - 3	6
I. RESEÑA GENERAL DE LA EVOLUCIÓN RECIENTE Y LAS ACTIVIDADES CONEXAS DE LA RELATORA ESPECIAL	4 - 12	7
A. Órganos creados en virtud de instrumentos internacionales de derechos humanos	5 - 6	7
B. Actividades recientes en el ámbito de las Naciones Unidas	7 - 9	8
C. Determinación de las dificultades que se oponen a la realización del derecho a la educación	10 - 12	8

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. POLÍTICAS INTERNACIONALES RELATIVAS A LOS OBSTÁCULOS FINANCIEROS QUE IMPIDEN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA	13 - 29	11
A. Ayuda para la educación	15 - 18	12
B. Concordancia y discordancia de las políticas internacionales ...	19 - 22	14
C. Estrategia de educación del Banco Mundial	23 - 29	15
III. REALIZACIÓN Y OBLIGACIÓN JURÍDICA DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	30 - 65	18
A. Disponibilidad	32 - 44	18
B. Accesibilidad: tasas académicas	45 - 55	23
C. Aceptabilidad: el embarazo como falta disciplinaria	56 - 60	30
D. Adaptabilidad: la educación para los niños que trabajan	61 - 65	32
IV. LA EVOLUCIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN Y LA NECESIDAD DE INCORPORAR LOS DERECHOS HUMANOS	66 - 71	34
A. Repercusiones del criterio de capital humano	67 - 69	35
B. El comercio internacional de servicios de educación	70 - 71	36
V. OBSERVACIONES FINALES	72 - 75	37

Cuadros

1. Ausencia de registro de nacimiento de niños	10
2. La educación básica en la ayuda bilateral para la educación	12
3. Correspondencia y diferencias entre la educación primaria y la escolarización obligatoria	24
4. Tasa neta de matriculación en la enseñanza secundaria	36

RESUMEN EJECUTIVO

En su informe provisional la Relatora Especial sobre el derecho a la educación pone de manifiesto las dificultades con que ha tropezado en el cumplimiento de su mandato, que se deben a la insuficiencia de los servicios prestados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; señala asimismo el aspecto innovador que ha introducido, como seguimiento de sus misiones a los países, a raíz del énfasis que hace la Comisión en la promoción del derecho a la educación.

En el informe se recapitula la labor reciente realizada por los órganos de derechos humanos establecidos en virtud de instrumentos internacionales, así como las actividades afines realizadas por ella. La Relatora Especial describe sucintamente las reuniones conjuntas y la cooperación incipiente, el progreso hacia la elaboración de enfoques del derecho a la educación basados en la colaboración y posiblemente también en la realización de actividades conjuntas. A continuación se hace una breve reseña de las actividades realizadas en el ámbito de las Naciones Unidas y se hace especial hincapié en la cooperación de la Relatora Especial con la UNESCO, el UNICEF y la OIT. En el informe verbal de la Relatora Especial a la Comisión se hará referencia al proceso Jomtien+10.

En cuanto a las dificultades con que se tropieza en la realización del derecho a la educación, la Relatora Especial reitera su decisión anterior de no solicitar de los gobiernos información general y de agradecer a los gobiernos que respondieron a sus preguntas sobre determinadas dificultades señaladas a su atención, así como a sus llamamientos en favor de una importante jurisprudencia interna sobre el derecho a la educación. La Relatora Especial señala que los incidentes particulares o los casos judiciales que establecen precedentes no deben desviar la atención del hecho de que la educación sigue siendo inaccesible para un número desconocido, aunque importante, de niños que administrativa y estadísticamente no están registrados, lo que pone de manifiesto, como puede apreciarse en el cuadro 1, que existen muchos países en los que no se practica el registro de nacimiento del niño.

El informe se centra en la cooperación internacional para superar los obstáculos financieros que se oponen a la realización del derecho a la educación, especialmente por lo que respecta a la educación primaria. La Relatora Especial describe y analiza las corrientes de ayuda cada vez menores y el aumento relativo de la ayuda a la educación, sobre todo por parte de los organismos multilaterales. En el cuadro 2 se hace una reseña de la ayuda bilateral a la educación y se ponen de manifiesto las diferencias en la canalización de esa ayuda, que puede adolecer de un sesgo en favor de la educación de los estudiantes extranjeros en el país donante y en detrimento de la educación básica en el país receptor. Se examina la falta de coherencia en la política internacional de la ayuda haciendo especial hincapié en los distintos estados de la educación, que se define como una necesidad o un derecho dimanante del desarrollo social o de la erradicación de la pobreza. La sección sobre la cooperación internacional concluye con la crítica dirigida por la Relatora Especial a la reciente estrategia del Banco Mundial en el sector de la educación. La Relatora Especial señala las discrepancias existentes entre el compromiso contraído por el Banco de promover la educación básica y de incrementar sus préstamos para la educación, y examina la necesidad de aplicar una legislación internacional y nacional pertinente. La Relatora Especial ha previsto una reunión con el Banco Mundial y complementará verbalmente esa parte de su informe.

La Relatora Especial ha seguido aplicando su denominado plan de las 4-A (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) al análisis de las obligaciones que incumben a los gobiernos en relación con el derecho a la educación. Haciendo extensiva su investigación a la disponibilidad de servicios escolares, la Relatora Especial examina la cuestión relativa a las escuelas estatales y no estatales, así como la jurisprudencia de derechos humanos en relación con la financiación pública de las escuelas privadas, y aborda asimismo la cuestión de los vales escolares. Además, destaca los aspectos principales de la falta persistente de atención a los maestros a que se hace referencia en las estrategias internacionales y nacionales en materia de educación.

Como señalaba en su informe preliminar, la Relatora Especial, al examinar la cuestión de la accesibilidad, presta en el presente informe principal atención a los derechos de matrícula. Señala que la exigencia de que sólo la enseñanza primaria sea gratuita representa un mínimo global y describe en el cuadro 3 la correspondencia y la diferencia entre la educación primaria y la educación obligatoria. Las ilustraciones de la modalidad de los derechos de matrícula en la enseñanza primaria han sido tomadas de los informes presentados por los Estados en virtud de los instrumentos de derechos humanos y del examen de dichos informes por los órganos establecidos en virtud de esos instrumentos. Aunque esos informes no son exhaustivos, ponen de manifiesto que la falta de capacidad de los Estados para financiar la educación es la causa principal del pago de derechos de matrícula. A juicio de la Relatora Especial, ello refuerza la necesidad de potenciar la cuestión de los derechos humanos en la educación no ya desde el punto de vista local, sino mundial, a fin de reforzar simultáneamente tanto la capacidad como la disposición de todas las entidades pertinentes para dar prioridad a la educación.

Manteniendo su criterio de la doble potenciación (es decir, la fusión de los derechos humanos y la cuestión del género en todo el proceso de educación), la Relatora Especial examina la aceptabilidad abordando la cuestión del embarazo como infracción disciplinaria. Hace hincapié en la actual jurisprudencia de derechos humanos por la que se reincorporó a la escuela a una chica embarazada que había sido expulsada, definiendo su expulsión como una violación de los derechos humanos. Dado que el embarazo se limita biológicamente a un sexo, aunque sea el resultado de la interacción de ambos sexos, la Relatora Especial estima que mantener la cuestión del embarazo fuera de la enseñanza escolar (excluyendo del programa de estudios la educación sexual y expulsando a las chicas embarazadas) equivale a denegar a los niños y jóvenes de ambos sexos una parte fundamental de su educación.

La sección final del informe versa sobre las consecuencias del enfoque ser humano-capital y el comercio internacional de servicios educativos en pro de los derechos humanos. La Relatora Especial reitera y desarrolla su crítica del enfoque ser humano-capital, señalando el empobrecimiento que para la educación supondría un solo criterio basado en las aptitudes y conocimientos económicamente pertinentes. Seguidamente examina las disparidades mundiales en lo referente a la inversión pública en el sector de la educación. Puesto que se considera que la enseñanza secundaria superior es necesaria para la creación y perpetuación del capital humano, en el cuadro 4 se recapitulan las matrículas en escuelas secundarias y se destaca la disparidad que existe al respecto entre los países pertenecientes y no pertenecientes a la OCDE. Teniendo

en cuenta lo que antecede, la Relatora Especial analiza la cuestión relativa a la exportación de servicios educativos de los países de la OCDE a los países no pertenecientes a la OCDE y subraya la necesidad de potenciar los derechos humanos mediante su integración a la reglamentación jurídica emergente del comercio de servicios educativos.

En las observaciones finales se recapitulan los planes de la Relatora Especial para el futuro.

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de Derechos Humanos definió el mandato de la Relatora Especial en dos resoluciones básicas sobre el derecho a la educación aprobadas en su 55º período de sesiones. En la resolución 1999/25 se hacía hincapié en la importancia de la cooperación internacional para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, con el consiguiente apoyo al criterio adoptado por la Relatora Especial para superar los obstáculos financieros que impiden el ejercicio del derecho a la educación, especialmente a la educación primaria¹.

La resolución 1999/80 sobre los derechos del niño contenía una sección especial sobre la promoción del derecho del niño a la educación². La Relatora Especial ha centrado su labor y el presente informe en las prioridades establecidas por la Comisión.

2. La Relatora Especial desea expresar su reconocimiento por el apoyo que se le ha prestado en el cumplimiento de su mandato, especialmente por lo que se refiere a la financiación externa, lo que le ha permitido superar la insuficiencia de los servicios prestados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos³. A la Relatora Especial se le han dado distintas explicaciones acerca de los servicios inadecuados de su mandato, por lo que no puede establecer cuáles son los problemas subyacentes. En vez de lamentarse acerca de esa situación, ha realizado ella misma la labor necesaria. La Relatora Especial desea agradecer a los distintos gobiernos, al UNICEF, a sus colegas que prestan servicios en órganos temáticos y otros órganos creados en virtud de instrumentos internacionales de derechos humanos, a las instituciones docentes, a las organizaciones no gubernamentales y a determinados estudiantes por la ayuda que le han prestado en el cumplimiento de su mandato.

3. Debido a su nombramiento tardío en 1998, la Relatora Especial sólo pudo realizar dos misiones en 1999, aunque, lamentablemente, los recursos asignados para el cumplimiento de su mandato sólo prevén la realización de una misión anual de cinco días de duración. La Relatora Especial realizó una misión a Uganda del 26 de junio al 2 de julio de 1999 (véase el documento E/CN.4/2000/6/Add.1) y otra misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 18 al 22 de octubre de 1999 (véase el documento E/CN.4/2000/6/Add.2). Rigiéndose por la

¹ Comisión de Derechos Humanos, resolución 1999/25, de 26 de abril de 1999, titulada "Cuestión del ejercicio, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y estudio de los problemas especiales con que se enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos por hacer efectivos estos derechos humanos".

² Comisión de Derechos Humanos, resolución 1999/80, de 28 de abril de 1999, titulada "Derechos del niño", sección V, "Promoción del derecho del niño a la educación", apartados a) y c) del párrafo 37.

³ La Relatora Especial está muy reconocida al Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (SIDA) por financiar la asistencia a su labor de investigación relacionada con su mandato y sufragar los gastos de documentación y de viajes, sin lo cual no habría podido llevar a cabo su mandato. También reconoce la deuda de gratitud que ha contraído con la oficial de investigación Sara Gustafsson, del Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, por la extensísima investigación básica que ha realizado.

necesidad de prestar principal atención a la promoción del derecho a la educación durante su mandato, la Relatora Especial ha iniciado el seguimiento a sus misiones a los países, siendo así que los informes sobre las misiones constituirían más bien el comienzo de un proceso que una actividad autónoma. Regresó a Uganda del 20 al 26 de noviembre de 1999, por invitación del UNICEF, para participar en la planificación del programa de colaboración entre el Gobierno de Uganda y el UNICEF para los años 2000-2005 y ha seguido cooperando con el UNICEF en lo referente a la aplicación de los programas basados en los derechos. También se ha puesto en contacto con el Gobierno del Reino Unido a fin de realizar una visita de seguimiento tan pronto como finalice la elaboración de su informe sobre la misión.

I. RESEÑA GENERAL DE LA EVOLUCIÓN RECIENTE Y LAS ACTIVIDADES CONEXAS DE LA RELATORA ESPECIAL

4. Son muchas las actividades que han afectado al sector de la educación y muchos los acontecimientos que se están produciendo. Con el fin de mantener informada a la Comisión de la evolución reciente habida cuenta del ciclo de presentación de informes y las limitaciones de espacio, la Relatora Especial ha limitado el presente informe a breves descripciones de las actividades pertinentes, que actualizará en su informe verbal a la Comisión.

A. Órganos creados en virtud de instrumentos internacionales de derechos humanos

5. Durante la sexta reunión de Relatores Especiales (31 de mayo a 3 de junio de 1999), se celebró la primera reunión conjunta con los presidentes de órganos de derechos humanos creados en virtud de instrumentos internacionales, y la Relatora Especial ha mantenido el impulso dado por esa reunión estableciendo un diálogo con los distintos órganos de esa clase. El derecho a la educación es de la incumbencia de todos ellos, aunque en sus distintos aspectos, por lo que la Relatora Especial estimó que debía adoptar la iniciativa de tratar con cada uno de esos órganos por separado a fin de determinar las cuestiones de interés común y las posibilidades de cooperación y actividades conjuntas.

6. La Relatora Especial ha seguido colaborando con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a raíz del debate general sobre el derecho a la educación, celebrado el 30 de noviembre de 1998. El Comité aprobó una observación general sobre el artículo 14 (planes de acción para la enseñanza primaria) y otra observación general sobre el artículo 13 (el derecho a la educación)⁴, habiendo contribuido la Relatora Especial a ambos procesos. La Relatora Especial mantuvo, el 29 de septiembre de 1999, una reunión oficiosa con el Comité sobre los Derechos del Niño, en el curso de la cual se pusieron de manifiesto muchas cuestiones que debían ser objeto de ulterior diálogo, así como oportunidades para la colaboración. La Relatora Especial proyecta celebrar en marzo de 2000 una reunión con el Comité para la Eliminación de

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 11 (1999): Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto) (documento E/C.12/1999/4, de 10 de mayo de 1999), y Observación general N° 13 (21° período de sesiones, 1999): El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto) (documento E/C.12/1999/10, de 8 de diciembre de 1999).

la Discriminación Racial y, posteriormente, otras reuniones con el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

B. Actividades recientes en el ámbito de las Naciones Unidas

7. La Cuarta Reunión Mundial del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos se celebrará en Dakar del 26 al 28 de abril de 2000 y se espera que adopte un marco de acción titulado "Educación para todos: cumpliendo nuestros compromisos". Esa reunión, a la que se le conoce por el nombre de Jomtien+10, se basa, como lo indica el título del proyecto de documento final, en el reconocimiento de que no se han cumplido los compromisos contraídos en Jomtien en 1990. Efectivamente, el compromiso de 1999 era el de lograr la educación primaria universal para todos en el año 2000. En la Cumbre Social celebrada en 1995 se decidió aplazar hasta el año 2015 el logro de ese objetivo. La Relatora Especial aporta su contribución a las actividades preparatorias de Jomtien+10 en respuesta a las solicitudes en tal sentido, y está vigilando estrechamente el proceso relacionado con la evaluación de los resultados en materia de educación en el período comprendido entre 1990 y 1999. No se disponía de los resultados preliminares cuando se elaboró el presente informe. No obstante, esos resultados se incluirán en el informe verbal que la Relatora Especial presentará a la Comisión en abril de 2000.

8. La Relatora Especial realizó del 4 al 11 de junio de 1999 una visita a la UNESCO, presentó su mandato en el curso de un seminario interno y mantuvo varias reuniones con los funcionarios de la UNESCO y de la Educación Para Todos (EPT). Su colaboración con la UNESCO se ha mantenido gracias al Protocolo de Cooperación firmado el 1º de octubre de 1999 con la Oficina Internacional de Educación (OIE) de la UNESCO, así como también mediante su contribución a la elaboración del Informe mundial sobre la educación correspondiente al año 2000, dedicado al derecho a la educación. Asimismo, la Relatora Especial es miembro del Grupo Consultivo del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, correspondiente al año 2000, que también está consagrado a los derechos humanos. La coincidencia de dos importantes informes anuales -el de la UNESCO y el del PNUD- dedicados a los derechos humanos pone de manifiesto la gran importancia que las Naciones Unidas y los organismos especializados atribuyen a los derechos humanos. Estas iniciativas podrían contribuir a potenciar los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas y a promover el desarrollo basado en el respeto de esos derechos.

9. La Relatora Especial ha mantenido su estrecha cooperación con el UNICEF por lo que respecta a diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo y la aplicación del concepto del derecho a la educación. Desea expresar su reconocimiento al UNICEF por haber intercambiado con ella experiencias e ideas, y también por haber apoyado su labor. Asimismo, ha establecido cooperación con la Organización Internacional del Trabajo, sobre todo por lo que respecta al papel que desempeña la educación en la erradicación del trabajo infantil y a las libertades sindicales de los enseñantes; y proyecta hacer extensiva esa labor en el año 2000 a los derechos indígenas.

C. Determinación de las dificultades que se oponen a la realización del derecho a la educación

10. En su resolución 1998/33, la Comisión concedió prioridad a la labor de la Relatora Especial consistente en vigilar el ejercicio del derecho a la educación e informar sobre la

realización de ese derecho e hizo especial hincapié en las dificultades que puedan surgir a ese respecto. Se trata de una tarea permanente, y la Relatora Especial se ha esforzado por duplicar el procedimiento establecido para otros mandatos, al tiempo que ha reducido al mínimo las solicitudes dirigidas a los gobiernos para que le facilitaren información. Como se señala en su informe preliminar, la Relatora Especial no ha enviado ninguna solicitud de información y se ha limitado a pedir a los gobiernos que proporcionen aclaraciones en los casos en que se han señalado a su atención dificultades especiales en la aplicación del derecho a la educación o cuando ha recibido información importante acerca de la jurisprudencia interna sobre el derecho a la educación. La Relatora Especial desea expresar su reconocimiento por la cooperación que le han prestado todos los gobiernos con los que se ha puesto en contacto.

11. Los ejemplos concretos señalados a la atención de la Relatora Especial o los casos judiciales relacionados con el derecho a la educación, aun cuando ponen de manifiesto la existencia de ciertas dificultades, no reflejan la amplitud del desafío que representa el acceso de todos los niños a la escuela primaria. La Relatora Especial se muestra particularmente preocupada por la constante falta de información acerca del número de niños que deberían estar escolarizados pero que no lo están, según señaló en su informe preliminar. Las actuales estimaciones del número de niños no escolarizados ponen de manifiesto la insuficiencia de nuestros conocimientos. En 1996, la EPT calculaba que el número de niños no escolarizados comprendidos en el grupo de 6 a 11 años era de 110 millones, mientras que la correspondiente estimación del UNICEF era de 140 millones⁵. No se puede establecer con certeza el número exacto, ya que en algunos países el último censo de población se realizó hace más de 15 años⁶, mientras que el registro de nacimientos de niños, que es un requisito obligatorio enunciado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aún no ha sido puesto en práctica. En el cuadro 1 se exponen en forma resumida los resultados de la reciente reseña general del UNICEF sobre las deficiencias en el registro de nacimientos y, por consiguiente, en la realización del "primer derecho" del niño, a saber, el derecho a ser registrado al nacer.

⁵ Grupo de Trabajo Internacional sobre Educación (GTIE), Selected Issues in Development Assistance to Education. Reunión del Grupo de Trabajo Internacional sobre Educación, Niza, Francia, 6 a 8 de noviembre de 1996, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París, 1997, págs. 35 y 37.

⁶ En algunos países no se ha realizado censo alguno desde hace más de 15 años (en Angola y el Líbano desde 1970; en Cuba, Sri Lanka y Togo, desde 1981; en Birmania/Myanmar desde 1983; en Congo/Brazzaville, Congo/Kinshasa y Ghana, desde 1984; en Sierra Leona desde 1985), y en más de 30 países ha transcurrido más de un decenio desde la celebración del último censo, sin que se hayan realizado otros nuevos. Más de 80 países carecen de un sistema de registro de estadísticas demográficas o cuentan con un sistema incompleto de esa clase (el Banco Mundial, World Development Indicators, 1999, Washington D.C., marzo de 1999, págs. 373 a 379).

Cuadro 1

Ausencia de registro de nacimiento de niños

No se dispone de datos	Arabia Saudita, Benin, Bhután, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ecuador, Georgia, Haití, Iraq, Madagascar, Nepal, Nigeria, República Centroafricana, República del Congo, República Popular Democrática de Corea, República Popular Democrática Lao, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Viet Nam
No existe un sistema de registro de nacimientos	Afganistán, Camboya, Eritrea, Etiopía, Namibia, Omán, Somalia
Menos del 30% de niños registrados	Angola, Bangladesh, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Níger, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Sierra Leona, Zambia
Menos del 50% de niños registrados	Botswana, Birmania/Myanmar, Camerún, Chad, Ghana, Guinea, India, Kenya, Malí, Mauritania, Sudán, Uganda, Yemen, Zimbabwe

Fuente: UNICEF, El Progreso de las Naciones, 1998.

12. Los datos estadísticos relativos a la educación se rigen por la regla de la relación inversa: se dispone de menos datos respecto de los países en que el acceso a la educación es menor y, por consiguiente, en que la necesidad de datos es mayor. Los datos estadísticos más sofisticados, que han sido elaborados en los países de la OCDE, muestran la magnitud de los esfuerzos necesarios para crear datos internacionalmente comparables⁷. Esos datos estadísticos denotan una diferencia fundamental: los niños de 5 a 15 años⁸ constituyen el 13% de la población de los países de la OCDE, y el 30% de los países en desarrollo. En los países de

⁷ Education at a Glance -OECD Database, 1999, CD-ROM. The World Education Indicators Programme (WEI), coordinado por la OCDE y la UNESCO, ha permitido realizar las primeras comparaciones entre los países de la OCDE y algunos países en desarrollo (Argentina, Brasil, Chile, China, Filipinas, India, Indonesia, Jordania, Malasia, Paraguay, Tailandia y Uruguay), con inclusión de Rusia.

⁸ A lo largo del presente informe, la Relatora Especial se refiere a las distintas categorías estadísticas de niños a los efectos de escolarización, que requieren distintas entidades que utilizan categorías diferentes. La Relatora Especial se ha opuesto invariablemente al uso de la escala de 6 a 11 años, ya que ello apoya implícitamente una edad de abandono de la escuela que es muy inferior a la edad mínima internacionalmente definida para el empleo. La escala de 5 a 15 años a que se hace referencia en el presente informe dimana de la OCDE, y la edad de abandono escolar se corresponde con la edad mínima para el empleo.

la OCDE⁹ se está poniendo en práctica el aprendizaje a lo largo de toda la vida, mientras que en los países en desarrollo sólo se dispone de escasos fondos para escolarizar a una gran proporción de niños. Por consiguiente, prácticamente todos los niños completarán los 11 años de educación obligatoria en los países de la OCDE, mientras que en los países en desarrollo aún será preciso lograr una educación primaria general, al paso que garantizar 11 años de educación a todos los niños (según se desprende del cuadro 3 *infra*) sigue siendo un sueño lejano.

II. POLÍTICAS INTERNACIONALES RELATIVAS A LOS OBSTÁCULOS FINANCIEROS QUE IMPIDEN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA

13. Como señalaba en su informe preliminar, la Relatora Especial ha realizado un análisis de la política que está surgiendo y de la modalidad de ayuda a la educación. El cuadro emergente no parece demasiado favorable. La constante disminución de la ayuda al desarrollo se caracterizó en 1997 -último año para el que se dispone de datos- por el descenso del volumen de la ayuda por debajo de los 50.000 millones de dólares al año y la disminución de la ayuda al 0,2% del producto nacional bruto de los países donantes. Conviene recordar que en 1961 esa ayuda representaba el 0,6% del PNB. La ayuda para la educación ha aumentado -en términos relativos- dentro de este volumen de ayuda cada vez menor.

14. Los prometedores medios para aumentar la visibilidad política del derecho a la educación y favorecer así el incremento de la ayuda han corrido parejos con campañas de alivio de la deuda, educación en general y educación basada en los derechos, realizadas por diversos protagonistas, entre los que se cuentan organismos de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales. La gran movilización pública para lograr el alivio de la deuda en los países acreedores al final del milenio¹⁰ ha demostrado el atractivo político cada vez mayor de la solidaridad mundial. La Relatora Especial pronunció la alocución de apertura en la Conferencia de Action Aid/Oxfam sobre el tema "Facing Global Education Crisis", celebrada en Londres el 8 de septiembre de 1999, y se alegra de la movilización cada vez mayor en torno al derecho a la educación. El 20 de noviembre de 1999, décimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño, se inició una campaña mundial para promover el derecho a la educación¹¹.

⁹ El Informe sobre la Educación Mundial de la UNESCO señala con razón que "la población adulta está quedándose sin gente que educar", por lo que los países de la OCDE están prestando ahora atención a la prolongación de la educación para los adultos (UNESCO, Enseñantes y enseñanza en un mundo cambiante, 1998, Informe sobre la educación mundial, París, 1998, pág. 29).

¹⁰ "Hand-over of 17 million signatures to Chancellor Gerhard Schroeder in Cologne, June 19th 1999" (<http://www.jubilee2000uk.org>).

¹¹ Esta campaña fue iniciada por Educación Internacional, Oxfam, Action Aid, la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil, la Agrupación de Organizaciones No Gubernamentales Sudafricanas, la Campaña de Educación Popular de Bangladesh y la Campaña Nacional Brasileña de Promoción del Derecho a la Educación.

A. Ayuda para la educación

15. En 1993 el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE incorporó la educación básica como uno de sus requisitos en materia de presentación de informes y en 1995 la incluyó entre los objetivos de la cooperación para el desarrollo. La novedad de diferenciar la educación básica de la educación en general aún no ha permitido producir estadísticas cabales, actualizadas y fiables sobre la ayuda. Sin embargo, se están conociendo los porcentajes aproximados. La mayor parte de la ayuda para la educación se afecta a la enseñanza superior más que a la enseñanza primaria y una gran proporción (aún no conocida) se gasta en los países donantes, y, cuando sale de ellos, la ayuda se destina a los países de medianos ingresos más que a los países más pobres. Menos del 2% de la ayuda total del CAD (unos 600 millones de dólares anuales) se destina a la enseñanza primaria o básica y los principales beneficiarios de la ayuda para la educación son Israel, la República de Corea, Tailandia y Turquía¹², y no los países más pobres.

16. En el cuadro 2 se resumen los datos existentes sobre la ayuda bilateral para la educación y se destaca la proporción que se afecta a la educación básica en el caso de los donantes que facilitaron esos datos. Los datos correspondientes a los dos últimos años para los que se dispone de datos (1995 y 1996) indican que la ayuda para la educación constituía poco más de la décima parte de la ayuda total, mientras que la ayuda destinada a la educación básica representaba poco más de la décima parte de la ayuda para la educación. La prioridad declarada de la educación básica no se tradujo en las correspondientes asignaciones. Como muestra el cuadro 2, la ayuda total para la educación está disminuyendo levemente, mientras que la ayuda para la educación básica está aumentando ligeramente, aunque partiendo de una base muy pequeña. El Reino Unido ha anunciado que aumentaría en 50% la ayuda destinada a la educación básica, la salud y el agua en África en el período 1998-2001¹³, poniendo en marcha un cambio favorable.

Cuadro 2

La educación básica en la ayuda bilateral para la educación

País	Porcentaje de la educación básica respecto al de educación			
	1995		1996	
Alemania	17,8	4,0	15,5	3,6
Australia	23,5	2,6	29,0	0,4
Austria	18,1	-	18,7	0,2
Bélgica	13,8	0,3	8,6	0,3
Canadá	8,8	0,1	7,3	1,2
Dinamarca	5,2	-	2,8	-
España	8,3	0,9	9,1	0,7
Estados Unidos	4,8	1,8	4,6	1,8

¹² OCDE/CAD, Development Co-operation. 1998 Report, París, 1999, pág. 72.

¹³ Department for International Development, Learning Opportunities for All. A Policy Framework for Education, mayo de 1999, pág. 9.

País	Porcentaje de la educación básica respecto al de educación			
	1995		1996	
Finlandia	6,6	-	3,3	1,9
Francia	21,7	-	31,8	-
Irlanda	18,0	-	18,0	-
Italia	5,9	-	4,5	0,3
Japón	8,9	0,5	5,5	0,2
Luxemburgo	12,2	-	12,2	-
Noruega	3,0	1,1	6,8	3,0
Nueva Zelandia	34,4	0,1	34,4	0,1
Países Bajos	5,5	1,2	7,3	3,3
Portugal	17,6	0,1	24,4	2,5
Reino Unido	10,1	-	9,4	1,4
Suecia	8,4	3,1	7,6	4,8
Suiza	3,0	0,4	4,5	1,0
Media del CAD	11,2	1,2	10,8	1,3

Fuente: OCDE/CAD, Development Co-operation, informes de 1997 y 1998.

17. El cuadro 2 ilustra las diferencias en la orientación de la ayuda para la educación. En el caso de los donantes como Nueva Zelandia, Australia o Francia, la ayuda incluye una gran cantidad de fondos destinados a los estudiantes de países en desarrollo que se encuentran en el país donante. Australia afectó el 70% de su ayuda para la educación a las becas destinadas a los estudiantes universitarios extranjeros que están realizando estudios en Australia, mientras que la ayuda francesa para la educación benefició a unos 100.000 estudiantes extranjeros que se encuentran en Francia y 8.000 maestros franceses que trabajan en países de habla francesa de África¹⁴. La cooperación técnica suele representar aproximadamente las dos terceras partes de la ayuda bilateral destinada a la educación y del 60 al 80% de todos los compromisos de ayuda para la educación se gastan en los países beneficiarios¹⁵.

18. Las corrientes de ayuda procedentes de los principales donantes de fondos destinados a la educación básica (Suecia, Alemania, Países Bajos y Noruega) reflejan la congruencia entre las declaraciones y las asignaciones, y es probable que se vean reforzadas por el reciente cambio por un enfoque para todo el sector (puesto de manifiesto por su propia abreviación inglesa "SWAP", que significa cambio o canje), en virtud del cual se tiende a abandonar los anteriores proyectos de los donantes en favor de un apoyo presupuestario de largo plazo al conjunto del sector de la educación, así como a fortalecer las estructuras estatales más que a mantener los proyectos paralelos de los donantes. A diferencia de lo que indica su nombre, normalmente los enfoques

¹⁴ IWGE, Education Aid Policies and Practices. Meeting of the International Working Group on Education (IWGE), Niza, Francia, 16 a 18 de noviembre de 1994, págs. 18 y 25.

¹⁵ P. Bennell y D. Furlong, Has Jomtien Made Any Difference? Trends in Donor Funding for Education and Basic Education Since the Late 1980s, Institute of Development Studies, Brighton, marzo de 1997, pág. 10.

para todo el sector se limitan a la educación básica, que se ha convertido en la prioridad de los donantes, al menos en lo que respecta a la política general. Una de las razones es la importancia de la contribución de cada donante. Todas ellas combinadas suelen ser demasiado pequeñas para apoyar al conjunto del sector de la educación. Otra razón es que las estrategias para todo el sector de la educación aún deben elaborarse, mientras que el interés especial en la educación básica no tiene esa orientación.

B. Concordancia y discordancia de las políticas internacionales

19. Tres importantes entidades generan enfoques comunes de cooperación internacional y definiciones y estadísticas conexas: el CAD de la OCDE, el Grupo del Banco Mundial y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las similitudes y diferencias entre los tres no disimulan su existencia paralela y separada. Entre las similitudes figura la prioridad que se otorga a la educación básica, así como la gran atención que se presta a la educación de las niñas. Las diferencias giran en torno a la base y la finalidad de la cooperación internacional.

20. La constante disminución de las corrientes de ayuda ha desplazado el centro de interés de la cooperación internacional, que pasó de la búsqueda de nuevos fondos públicos adicionales para hacer frente al reto de convertir la deuda creada mediante la cooperación anterior a los fondos que pueden utilizarse en los países deudores. Se han reducido las ambiciones, como pone de manifiesto la postergación del compromiso de garantizar el acceso universal a la educación básica del año 2000 al 2015, el acortamiento en dos años de la escolaridad (de sexto a cuarto grado) y la marginación de la enseñanza secundaria a causa del interés especial por la educación básica. Como la finalidad de las políticas de ayuda en el decenio de 1990 es la mitigación de la pobreza, si bien hasta ahora no hay definiciones ni medidas normalizadas sobre el significado teórico y práctico de la ayuda para la lucha contra la pobreza, es probable que los efectos sobre la educación sean importantes, pero hasta ahora son imprevisibles. La Relatora Especial considera que no se puede esperar que la educación permita erradicar la pobreza antes de que se rescate de ésta a la propia educación.

21. Como señalaba la Relatora Especial en su informe preliminar, el UNICEF ha desempeñado el papel de pionero en la adopción y conceptualización de la programación basada en los derechos. Entre los donantes bilaterales el Reino Unido ha abierto el camino (E/CN.4/2000/6/Add.2, párrs. 20 a 26). Esas iniciativas pueden dar lugar a la incorporación de los derechos humanos, pero actualmente el lugar que ocupa la educación en las políticas de los donantes presenta un alto grado de variedad. Algunos la subsumen en la satisfacción de las necesidades humanas básicas, otros definen a la educación como un pilar del desarrollo de los recursos humanos (capital humano) y otros la consideran parte del desarrollo social, mientras que otros estiman que se trata de un camino que conduce al pleno ejercicio de los derechos, especialmente en el caso de las niñas y las mujeres. Esa discordancia refleja el gran número y la diversidad de las expectativas nacionales en materia de educación, pero no presagia nada bueno sobre los futuros logros internacionales, porque es posible que el ínfimo compromiso político y financiero en la esfera de la educación no permita satisfacer esas diversas expectativas.

22. Recientemente se ha dado un paso hacia la concordancia en la cooperación internacional en lo que respecta al alivio de la deuda. Como señaló la Relatora Especial en su informe sobre Uganda (E/CN.4/2000/6/Add.1, párrs. 30 a 34), la divergencia de las políticas de los acreedores

y los donantes permitiría, por un lado, promover la educación mediante la afectación de las economías procedentes del alivio de la deuda al aumento de las matriculaciones en la enseñanza primaria, pero agravaría, por el otro, la proporción de alumnos por maestro inhibiendo la contratación de maestros para no aumentar el número de funcionarios públicos. La Relatora Especial no pudo cerciorarse de las cifras, pero es posible que la proporción de alumnos por maestro haya sido de 300 a 1 o incluso más. En septiembre de 1999 se anunció que Uganda se beneficiaría de un alivio adicional de la deuda (80 millones de dólares por año), lo que permitiría reducir a la mitad la proporción de alumnos por maestro¹⁶. A la vez se anunció la creación del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza en sustitución del Servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE), con la promesa de que los programas sociales y sectoriales de lucha contra la pobreza se tomarían plenamente en cuenta en la planificación de las políticas económicas¹⁷.

C. Estrategia de educación del Banco Mundial

23. Como anunció en su informe preliminar, la Relatora Especial ha realizado un análisis de la evolución del enfoque de la educación que tiene el Banco Mundial porque éste se ha convertido en el principal proveedor de préstamos para la educación, "la mayor fuente de financiación de la educación", como le agrada decir al Banco. La Relatora Especial ha entablado un diálogo con el Banco Mundial y se ha intercambiado abundante correspondencia en relación con las numerosas cuestiones que ella ha tratado de aclarar. Pocas no pudieron aclararse, por lo que la Relatora está planeando visitar el Banco Mundial en enero de 2000 y en su exposición oral ante la Comisión de Derechos Humanos proporcionará una actualización de la presente sección del informe.

24. Dos informes recientes ilustran las diferencias de enfoque de los derechos humanos dentro del Banco Mundial. En la Education Sector Strategy, publicada en julio de 1999, no se dice nada sobre la posición del Banco Mundial, a diferencia de lo que ocurre con Development And Human Rights: The role of the World Bank, publicado en septiembre de 1998. Al parecer, en este último se apoya el compromiso del Banco en materia de derechos humanos; en cambio, en el primero no.

25. En la Education Sector Strategy del Banco se afirma concretamente que muchos Estados reconocen el derecho a la educación, sin agregar la correspondiente obligación del Estado de garantizar que se imparta a todos los niños en edad escolar enseñanza primaria obligatoria y gratuita, lo que es legalmente vinculante para casi todos los prestatarios del Banco¹⁸. El compromiso del Banco de garantizar que todos completen "una educación básica" refleja un componente de las normas internacionales de derechos humanos, que exigen que cada Estado

¹⁶ "Wolfenson pledges development reform", Financial Times, 29 de septiembre de 1999.

¹⁷ Comunicado del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, comunicado de prensa N° 99/46, de 26 de septiembre de 1999, corregido el 27 de septiembre de 1999, párr. 5.

¹⁸ En Decentralization of Education. Legal Issues (Banco Mundial, junio de 1997), Ketleen Florestal y Robb Cooper examinan una serie de cuestiones legales pertinentes, lo que indica que se ha generado cierto grado de conocimiento interno.

generalice la enseñanza primaria y pida la cooperación internacional si no puede cumplir esa obligación. Los borrosos límites entre educación "básica" y "primaria" se reflejan en la tendencia a limitar estadísticamente la educación básica al grupo de edad de 6 a 11 años, mientras que su propia definición (escuela primaria y escuela secundaria elemental) aún no ha generado datos internacionalmente comparables.

26. En otra declaración se propone que los gobiernos sigan siendo las mayores fuentes de financiación de la educación. La financiación se trata en diversas partes de la Education Sector Strategy, donde no se propugna la enseñanza primaria gratuita, como había propugnado de vez en cuando el Banco anteriormente¹⁹, sino más bien desarrollando una línea argumental por la que los derechos pagados por los beneficiarios que no sean pobres podrían facilitar la afectación de los fondos públicos a los pobres. Esto podría implicar que los padres que no sean pobres paguen derechos, aunque las obligaciones legales internacionales del Estado y las garantías constitucionales establezcan que la enseñanza primaria debe ser gratuita. La actual posición del Banco no es clara, al menos para la Relatora Especial. En los propios préstamos del Banco para educación no se da prioridad a la enseñanza primaria (ésta constituye el 30% de los préstamos para educación) ni a los países más pobres (los préstamos de la Asociación Internacional de Fomento representan el 40% de todos los préstamos para educación). A juicio de la Relatora Especial, los préstamos del Banco no facilitan la gratuidad de la enseñanza primaria porque hay que reembolsarlos, siendo que la capacidad para generar ingresos de los que desertan la escuela primaria es insuficiente para facilitar ese reembolso. Más de la mitad de los préstamos del Banco para educación se concentran en los siete mayores prestatarios (Argentina, Brasil, México, India, Indonesia, Tailandia y Turquía), ninguno de los cuales está en África ni figura entre los países menos adelantados.

27. La Education Sector Strategy del Banco no se refiere a los derechos y libertades individuales garantizados por las normas internacionales de derechos humanos, ya sean los de los alumnos, los padres o los maestros. La referencia al hecho de que no prestar atención a los salarios y las condiciones de trabajo de los maestros puede detener el cambio, alude a la práctica frecuente de no involucrar a los maestros en la reforma educativa y sus efectos nocivos. Una referencia subsiguiente incluye a los maestros "en consulta con la sociedad civil"²⁰, pero no se menciona la legislación aplicable. La protección de la libertad de asociación de los maestros (elaborada por la Organización Internacional del Trabajo) es legalmente aplicable, tanto en el ámbito interno como en el internacional. A juicio de la Relatora Especial, la educación no está exenta de la aplicación de la ley. Como el Banco se ha comprometido explícitamente a garantizar que los derechos humanos se respeten plenamente en los proyectos que apoya, la falta de un reconocimiento explícito de los derechos que deberían respetarse crea el riesgo de que esos derechos puedan violarse por no haberse informado al personal que elabora y ejecuta los proyectos de que esos derechos están universalmente reconocidos y deberían respetarse. Las

¹⁹ El respaldo del Banco Mundial a la enseñanza primaria gratuita se había incluido en su documento de política sectorial de 1980, luego desapareció durante 15 años para reaparecer en 1995 ("educación básica gratuita") y volvió a desaparecer a partir de la estrategia sectorial de 1999.

²⁰ Banco Mundial, Education Sector Strategy, Washington, D.C., julio de 1999, págs. 3 y 19.

medidas iniciales se han expuesto internamente para otras cuestiones de derechos humanos²¹, por lo que, al menos para la Relatora Especial, no es evidente por qué no se han abordado los problemas de derechos humanos que suelen plantearse en la educación.

28. El posible conflicto entre los distintos enfoques (no basado en los derechos y basado en los derechos) puede describirse tomando como ejemplo el idioma de instrucción. El Banco Mundial elogia a la floreciente industria editorial privada en su calidad de proveedora de libros de texto, pero también hace hincapié en las barreras idiomáticas, que son un obstáculo considerable para muchos alumnos²². Se estima que el 90% de los alumnos de África no están totalmente familiarizados con los principales idiomas de instrucción y publicación, que casualmente también son los idiomas coloniales. Como la industria editorial florece más en los grandes idiomas internacionales que en los idiomas de las pequeñas minorías, la Relatora Especial opina que es inevitable un conflicto entre esos dos objetivos (una industria editorial privada floreciente y la instrucción en idiomas indígenas o de minorías). Por su parte, el Banco Mundial califica de cuestión "técnica" el contenido de los libros de texto escolares, a pesar de su notorio carácter político. Pero hay algo más importante, a saber, que en muchos casos en los estudios retrospectivos del genocidio y la guerra interétnica o interreligiosa se ha establecido que los libros de texto escolares eran un factor de guerra o genocidio. Por consiguiente, no abordar esas cuestiones puede ser pernicioso.

29. Abordar los aspectos de derechos humanos de la educación reduce el riesgo de apoyar inconscientemente una educación equivalente a un lavado de cerebro o una escolaridad de hecho inexistente porque los maestros no han cobrado su sueldo durante meses o años. La razón de ser de los derechos humanos se sustenta en unos buenos niveles profesionales en materia de educación, pero va más allá. La Relatora Especial expresa preocupación por la confusión de los papeles de los Estados y los protagonistas distintos de los Estados. La referencia que se hace en la Education Sector Strategy del Banco a los compromisos de "155 naciones y 150 organizaciones no gubernamentales"²³ confunde el papel de los Estados, cuyas obligaciones en materia de derechos humanos han generado una abundante jurisprudencia nacional e internacional, como demuestra la sección siguiente.

²¹ El plan se ha incluido en Development and Human Rights: The Role of the World Bank (septiembre de 1998, pág. 23) en relación con el trabajo infantil. Esas medidas son la incorporación de las cuestiones pertinentes en el diálogo con los prestatarios sobre las políticas; la capacitación del personal para que conozca las cuestiones; el planteamiento de las cuestiones con el prestatario y la ayuda al Gobierno para abordarlas; y la inclusión de una disposición en el acuerdo de préstamo por la que el prestatario aplicará sus propias leyes.

²² Banco Mundial, Education Sector Strategy, Washington, D.C., julio de 1999, pág. 3.

²³ Banco Mundial, Education Sector Strategy, Washington, D.C., julio de 1999, pág. 7.

III. REALIZACIÓN Y OBLIGACIÓN JURÍDICA DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

30. Como la Relatora Especial señaló en su informe preliminar, la cuestión general de si los derechos económicos, sociales y culturales son justiciables no se aplica al derecho a la educación, que es objeto de litigios a nivel tanto nacional como internacional. Debido a las limitaciones de espacio, la Relatora Especial ha incluido en este informe sólo un par de referencias a causas judiciales de interés por las que se han llevado a la práctica diversas dimensiones del derecho a la educación.

31. La aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer²⁴ promete aumentar los recursos internacionales contra la discriminación en función del sexo. También ha reforzado la universalidad conceptual de los derechos humanos, ya que se establecerán recursos tanto para los derechos civiles y políticos como para los económicos, sociales y culturales. En el plano nacional, Noruega ha sentado un precedente encomiable al incorporar en su derecho interno tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵. Estos avances prometen ampliar y reforzar la labor de los tribunales internos que han determinado la naturaleza y el alcance del derecho a la educación.

A. Disponibilidad

32. Como ha destacado la Relatora Especial en todos sus informes precedentes, la obligación del Estado de asegurar la disponibilidad de instrucción académica constituye un pilar del derecho individual a la educación, y el hecho de que un Estado no sostenga la instrucción disponible constituye una manifiesta violación del derecho a la educación. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideró, a propósito de un cierre por dos años de las universidades y escuelas secundarias en el ex Zaire, que se había violado el artículo 17 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en el que se garantiza el derecho a la educación²⁶.

²⁴ Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, resolución 54/4 de la Asamblea General, de 6 de octubre de 1999, anexo.

²⁵ Ley de fortalecimiento de la esfera de los derechos humanos en el derecho noruego (Lov om styrkning av menneskerettighetenes stilling in norsk ret, Besl. O. N° 58), de 13 de abril de 1999.

²⁶ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Free Legal Assistance Group, Comité de Juristas para los Derechos Humanos, Union Inter africaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. Zaire, comunicaciones 25/89, 47/90, 56/91 y 100/93 (adjuntas), decisión de la Comisión aprobada en su 18° período ordinario de sesiones en Prais (Cabo Verde), Ninth Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 1995/96, Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, 32° período ordinario de sesiones, 7 a 10 de julio de 1996, Yaundé, Camerún.

33. Las prácticas de los Estados con el fin de garantizar que haya escuelas para todos los niños en edad escolar revelan diferentes modelos: el Estado puede financiar distintos tipos de escuela pero no administrar ninguno, o administrar una red de escuelas estatales sin financiar ninguna no estatal. Los extremos, el monopolio de la educación por el Estado y la total desvinculación del Estado de este sector, incompatibles con la normativa internacional de los derechos humanos, son raros. Entre estos dos extremos, la jurisprudencia existente ha establecido principios generales para la interpretación y aplicación de la normativa internacional de los derechos humanos.

1. Fondos públicos y escuelas privadas

34. Mucha jurisprudencia internacional ha tenido su origen en demandas planteadas a los Estados para que financien formas de educación elaboradas como alternativa a la instrucción pública uniforme. En Europa occidental se han desarrollado diversos modelos, en parte debido al "principio de subsidiariedad del Estado para cubrir las lagunas dejadas por las escuelas "voluntarias" (privadas, eclesiales, etc.)"²⁷. La asunción por el Estado de las funciones de financiador y/o proveedor de la educación es bastante reciente en la historia de la educación. El mosaico heredado de formas preestatales de provisión de la educación ha influido grandemente en esta variedad de modelos. La educación gratuita se conceptualiza en general en términos de acceso a las escuelas públicas, y las prácticas de los Estados en relación con los subsidios a las escuelas privadas varían. La distinción entre escuela gratuita (estatal) o de pago (privada) está ampliamente reconocida a nivel mundial²⁸.

35. La jurisprudencia que se centra en la financiación pública para facilitar el ejercicio de la libertad de establecer y administrar escuelas garantizada por la normativa internacional de los derechos humanos ha salvado un límite entre los derechos civiles y políticos, que a menudo se perciben como carentes de costo, y los derechos económicos, sociales y culturales, que se consideran costosos. En opinión de la Relatora Especial, se ha reafirmado así la indivisibilidad de los derechos humanos, en general y en la esfera de la educación.

36. El Comité de Derechos Humanos dictaminó que "no se puede considerar que... [un Estado] actúe de manera discriminatoria porque no proporcione el mismo nivel de subsidios a los establecimientos de esos dos regímenes [público y privado], cuando el sistema privado no está sujeto a la supervisión del Estado". En un caso análogo, relativo a la provisión de comidas y

²⁷ EURYDICE, Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994), Red de Información sobre la Educación en la Unión Europea, Bruselas, 1997.

²⁸ Los siguientes países figuran entre los muchos que mencionan la coexistencia de escuelas públicas gratuitas y escuelas privadas de pago: Australia (E/1994/104/Add.22, párrs. 268 a 270), Austria (E/1990/6/Add.5, párr. 160), Azerbaiyán (E/1990/5/Add.30, párr. 167), Colombia (CCPR/C/103/Add.3, párr. 56), Comoras (CRC/C/28/Add.13, párr. 87), República Checa (CRC/C/11/Add.11, párr. 193), Georgia (E/1990/5/Add.37, párr. 260 y CRC/C/41/Add.4/Rev.1, párr. 252), Irlanda (CRC/C/11/Add.12, párr. 461), República Democrática Popular Lao (CRC/C/8/Add.32, párr. 122), Líbano (CRC/C/15/Add.54, párrs. 12 y 30), Maldivas (CRC/C/8/Add.33, párr. 95), Malta (CRC/C/3/Add.56, párr. 242), Mauricio (E/C.12/1994/8, párr. 16), Filipinas (CRC/C/3/Add.23, párr. 180), Venezuela (CRC/C/3/Add.54, párr. 160).

libros de texto gratuitos a los alumnos de las escuelas públicas pero no a los de las privadas, el Comité reafirmó su dictamen precedente, añadiendo que "el trato preferencial que se concede a las escuelas del sector público es razonable y está basado en criterios objetivos"²⁹. Esta afirmación de la prioridad de las escuelas públicas sobre las privadas va más allá del aspecto de la financiación: la función de la educación en la socialización de los niños da preferencia a la globalidad, no a la segregación. Según la famosa frase del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, "los establecimientos de enseñanza separados son intrínsecamente desiguales."³⁰

37. La Comisión Europea de Derechos Humanos ha afirmado hasta ahora que el Estado no está obligado a subvencionar las escuelas privadas, pero tiene el derecho de someter esas escuelas a su reglamentación y supervisión, porque es responsable de garantizar que toda la educación cumpla con las normas prescritas³¹. Los tribunales internos se han ocupado de este tema en diferentes países y han seguido la orientación de la normativa internacional de los derechos humanos. El Tribunal Supremo del Canadá, habiendo examinado una denuncia por denegación de financiación pública a las escuelas religiosas privadas, afirmó que el propósito de las escuelas públicas es ofrecer educación a todos los miembros de la comunidad. El ejercicio de la libertad de los padres de educar a sus hijos de conformidad con sus creencias religiosas en escuelas separadas (o en casa) impide a los hijos aprovechar las escuelas públicas y genera costos para los padres; el ejercicio de esa libertad no entraña, sin embargo, el derecho a la financiación pública³².

38. Además, la jurisprudencia existente explora aspectos que se hallan en la frontera entre los procesos políticos y los jurídicos. La asignación de recursos se considera, por lo general, una decisión política, y los tribunales, órganos no electivos, no pueden usurpar las prerrogativas de los parlamentarios elegidos. Las causas judiciales que han puesto fin a la asignación de fondos del Estado a las escuelas privadas o que han exigido a los gobiernos fortalecer las escuelas públicas han impuesto, sin embargo, rectificaciones relacionadas con los derechos humanos a la asignación de recursos. Esas causas judiciales han sido con frecuencia una respuesta a las tendencias recientes hacia la privatización y mercantilización de la educación, y especialmente al respaldo internacional de los bonos escolares.

²⁹ El Comité de Derechos Humanos, Carl Henrik Blom c. Suecia, comunicación N° 191/1985, dictamen aprobado el 4 de abril de 1988, Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo, 17° a 32° períodos de sesiones (octubre de 1982-abril de 1988), Naciones Unidas, Nueva York, 1992, pág. 238, párr.10.3; G. y L. Lindgren y L. Holm y otros c. Suecia, comunicaciones Nos. 298/1988 y 299/1988, dictámenes del Comité aprobados el 9 de noviembre de 1990, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/40/D/298-299/1988 de 7 de diciembre de 1990, párr. 10.3.

³⁰ Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al., fallo de 17 de mayo de 1954, 347 U.S. 294.

³¹ Comisión Europea de Derechos Humanos, Decisions concerning applications Nos. 6853/74 y 11533/85, Decisions and Reports, vol. 9, pág. 27 y vol. 51, pág. 125.

³² Tribunal Supremo del Canadá, Adler v. Ontario, fallo de 21 de noviembre de 1996, [1996] 3 SCR 609 (1996) 140 DLR (4th) 385.

39. Mediante los sistemas de bonos, los gobiernos permiten a los estudiantes pagar la escuela de su elección, o pagan ellos directamente la escuela elegida. El monto de los pagos suele corresponder a los gastos de admisión y/o de matrícula. Los principios en que se fundamentan los bonos escolares son el fomento de la elección por parte del consumidor (en este caso de los padres) y una supuesta ampliación de las posibilidades de elección mediante la competencia entre las escuelas. Otra motivación, aunque implícita, es el deseo de someter las escuelas públicas a la competencia, para contrarrestar la percepción de que monopolizan la instrucción. La distinción entre las escuelas públicas y privadas, estatales y no estatales, gratuitas y de pago -y la diversidad que en ellas se expresa- se atenuará probablemente si las propuestas de establecer un sistema de bonos ganan terreno; sólo las escuelas capaces de atraer estudiantes y/o fondos quedarán en pie. La lógica en que se sustentan los bonos ve a los Estados como meros proveedores de una parte de los fondos a los estudiantes o a las escuelas, en detrimento de la gama completa de obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, que supone garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la enseñanza.

40. Los actuales debates sobre los bonos escolares comenzaron en el ámbito de la economía, centrándose en la elección del consumidor y en la competitividad y excluyendo el concepto de educación como bien público³³. Las causas judiciales han introducido el tema en el terreno del ordenamiento jurídico. El sistema de bonos establecido en 1993 en Puerto Rico fue declarado inconstitucional en uno de sus componentes, que asignaba a determinados alumnos una subvención de 1.500 dólares para que se trasladaran de una escuela pública a una privada³⁴. La prohibición constitucional de desviar fondos públicos hacia las escuelas privadas se remontaba a la separación de la Iglesia y el Estado, y fue mantenida, a pesar de que el sistema de bonos no se centraba en las escuelas laicas o religiosas sino que apuntaba a estimular financieramente el traslado de alumnos de las escuelas públicas a las privadas (con la consiguiente transferencia de ingresos fiscales a las escuelas privadas) al objeto de aumentar la elección y en contra de la obligación constitucional de utilizar los fondos públicos exclusivamente para las escuelas públicas.

41. Las controversias relativas a los bonos giran normalmente en torno a argumentos económicos, apartándose así del significado y propósito del derecho a la educación. Entre la jurisprudencia existente figura una hábil aclaración del Tribunal Supremo de Colombia de por qué la educación no debería regirse por argumentos económicos solamente:

"... si bien la Constitución protege la actividad económica, la iniciativa privada y la libre competencia y reconoce también el derecho de los particulares de fundar centros educativos, tales libertades no pueden anular ni disminuir el carácter de servicio público y

³³ La Relatora Especial considera que la educación constituye un bien público, porque su valor aumenta cuando es compartida y no es posible evitar que se difunda. A diferencia de la educación, la escolarización no puede fácilmente definirse como un bien público, porque es posible impedir a las personas el acceso a la escuela. La denegación de la instrucción oficial no puede equipararse a una falta de educación, ya que las personas aprenden en casa, en la calle, en la comunidad, en las cárceles o en los campamentos de refugiados.

³⁴ Tribunal Supremo de Puerto Rico, Asociación de Maestros c. José Arsenio Torres, 30 de noviembre de 1994, 94 DTS 12:34.

de función social [atribuido por la Constitución política a la educación,] que también y sobre todo es un derecho fundamental...

... la educación -aun la privada- debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o "elitista" que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya per se a personas intelectualmente capaces [por] su nivel de ingresos."³⁵

2. La categoría de los profesores

42. Aunque es posible imaginar la instrucción académica sin escuelas pero no sin profesores, la atención que se presta a las escuelas y a los libros de texto en las estrategias internacionales de educación es inmensa, mientras que se guarda un relativo silencio acerca de los profesores. La enseñanza es una profesión con gran densidad de personal, y la Relatora Especial no está convencida de que las recientes ideas en relación con la sustitución de los seres humanos por dispositivos tecnológicos llegue nunca a concretarse, ni de que sean beneficiosas si llegan a hacerlo. En la instrucción que se lleva a cabo sin escuela, sin agua, saneamiento, pupitres y sillas, libros, pizarras, ni papel y lápiz, el profesor es absolutamente indispensable y si no hay profesor no hay instrucción. Entre los adolescentes de los países de la OCDE que han reemplazado la socialización por la navegación en la Web, la Relatora Especial no ha encontrado un solo indicio de que ello haya mejorado sus actitudes sociales, su tolerancia o incluso su formación básica.

43. La ventaja de que la enseñanza sea una profesión intensiva en trabajo es que es posible -e incluso necesario- emplear a un gran número de personas para educar a los millones de niños y jóvenes del mundo. El hecho de que los profesores se formen, contraten y paguen localmente tiene la ventaja adicional de que no hacen falta divisas, a diferencia de lo que ocurre con las escuelas o los libros de texto, que pueden tener que suministrarse mediante préstamos que hay que reembolsar, o que a veces es necesario importar. Sin embargo, en lugar de ser considerados como agentes indispensables para la instrucción, parece ser que los profesores son vistos a menudo como enemigos de su propia profesión. Un motivo de esta percepción de los profesores como una carga más que como un capital es el mero número de personas que integran la profesión docente y la proporción de los presupuestos de educación que se asigna a pagar los sueldos de profesores. En un país en que los niños en edad escolar representan un tercio de la población y la relación profesor:alumnos es de 1 a 50, los profesores constituyen el 0,6% de la población. Como en muchos países pobres el proceso de enseñanza escolar apenas incluye algo más que los profesores mismos, los sueldos de éstos constituyen necesariamente el grueso del presupuesto de educación³⁶. Las crisis consecutivas que ha atravesado la educación en los

³⁵ Tribunal Supremo de Colombia, solicitud de Andrés De Zubiria Samper de que se declarara inconstitucional parte del artículo 203 de la Ley N° 115 de 1994 (fallo de 6 de noviembre de 1997, C-560/97).

³⁶ No hay gran diferencia entre los países de la OCDE y los países en desarrollo en cuanto a la estructura de los presupuestos de educación para la enseñanza primaria y secundaria. En los países de la OCDE, los gastos corrientes ascienden al 92% del presupuesto, y los sueldos de profesores constituyen el 69% de esos gastos; en los países en desarrollo, los gastos corrientes

últimos decenios han desencadenado una búsqueda constante de nuevos modos de reducir los presupuestos de educación. Puesto que los sueldos de los profesores constituyen el grueso de esos presupuestos, han sido obviamente los primeros afectados por los recortes presupuestarios.

44. La protección de los derechos humanos de los profesores cae a veces en el olvido cuando los enseñantes son considerados como "un factor de producción" más que como personas. Las normas internacionales de derechos humanos aplicables son muchas, porque los problemas que aquejan a los profesores son complejos y polifacéticos. Abarcan desde la discriminación, por los motivos prohibidos internacionalmente, en la contratación y la distribución de los profesores, hasta la protección de la libertad profesional y académica o el papel de los profesores en la educación sobre derechos humanos. Entre los problemas con que se ha tropezado para aplicar esas normas figuran la categoría de funcionarios y/o agentes públicos de los profesores, que ha dado lugar a la denegación de sus libertades sindicales, y la definición de la enseñanza como un servicio esencial, que ha acarreado la denegación del derecho a huelga³⁷.

B. Accesibilidad: tasas académicas

45. Donde hay escuelas y profesores, el acceso a la instrucción puede tropezar con una serie de obstáculos. Como anunció en su informe preliminar, la Relatora Especial se concentra en el presente informe en las tasas académicas. Su introducción en los años ochenta para una enseñanza primaria que antes era gratuita, y la consiguiente merma de las matrículas y del acceso a la enseñanza primaria, causaron gran preocupación. La movilización internacional a favor de un "ajuste con una dimensión humana", como lo llamó atinadamente el UNICEF, dio lugar a un reconocimiento general de la necesidad de proteger la enseñanza primaria contra los recortes presupuestarios, pero la Relatora Especial considera que no se ha prestado suficiente atención a garantizar la abolición efectiva de las tasas académicas, como lo exigen las normas internacionales de derechos humanos.

46. Los tratados internacionales de derechos humanos disponen explícitamente que la educación primaria ha de ser obligatoria y gratuita. El supuesto de que la escolarización obligatoria tiene la misma duración que la enseñanza primaria, en cambio, ya no es válido. Conviene repetir que el mandato de la Relatora Especial se orienta a lograr la aplicación paulatina de la educación obligatoria y gratuita³⁸. En el cuadro 3 se indican la correspondencia y

representan el 93%, y los sueldos de profesores el 78% de ellos (OCDE, Education at a Glance. OECD Indicators 1998, pág. 129).

³⁷ El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha rechazado sistemáticamente las afirmaciones de que la enseñanza es un servicio esencial y, por lo tanto, los profesores no tienen derecho a huelga, señalando que el derecho de huelga sólo podría ser objeto de restricciones e incluso prohibido con respecto a la función pública, siendo funcionarios públicos aquellos que actúan como órganos del poder público, o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población). Comité de Libertad Sindical, 272º Informe, Caso Nº 1503 (Perú), párr. 117.

³⁸ Comisión de Derechos Humanos, resolución 1998/33, párrafo 6 a) ii).

las diferencias entre la duración de la enseñanza primaria y la de la escolarización obligatoria. En la mayoría de los países para los que se dispone de datos (96), la escolarización obligatoria dura mucho más que la enseñanza primaria. La tendencia a alargar la escolarización obligatoria se basa en dos motivos: al elevar la edad de abandono de la escuela, por una parte se evita que los niños entren demasiado pronto en la vida adulta (ya sea en el empleo o en el matrimonio), y por otra, se imparte a todos los niños una educación básica común, idealmente incluso en la misma escuela y aula. Los países en que la escolarización obligatoria y la enseñanza primaria tienen la misma duración (60) han pasado a ser una minoría. En más de 40 países la educación obligatoria dura seis años o menos, y en poco menos de 40 se ha alargado a 10 años o más. La Relatora Especial considera que vale la pena destacar estos datos, porque el incipiente consenso internacional acerca de la necesidad de garantizar la educación básica gratuita para todos podría tener dos efectos: restringir la escolarización garantizada al grupo de edad de 6 a 11 años, si se aplica la definición estadística prevalente, o prolongarla hasta la educación secundaria inferior, si predomina la definición recomendable de educación básica (hasta los 15 años de edad), con lo cual se mantendría a los niños en la escuela hasta que alcancen la edad mínima para el empleo.

47. El cuadro 3 refleja en gran medida la capacidad económica de los distintos países de proporcionar escolarización a su generación joven. Los países con la educación obligatoria más breve (como Bangladesh, Nepal, la República Democrática Popular Lao o Viet Nam) tropiezan con obstáculos financieros parecidos para alargar la educación, mientras que la tendencia de Europa occidental a extender la educación obligatoria a más allá de diez años (como es el caso, por ejemplo, en Alemania, Bélgica y los Países Bajos) refleja la necesaria concurrencia de voluntad y capacidad para hacerlo. Esta cuestión ha adquirido creciente importancia con la orientación hacia una economía, una sociedad o un desarrollo general basados en los conocimientos que caracteriza este fin de milenio, y se examina nuevamente en la sección IV.

Cuadro 3

Correspondencia y diferencias entre la educación primaria y la escolarización obligatoria

Países con una escolarización obligatoria y una educación primaria de igual duración	Albania (8), Bangladesh (5), Benin (6), Bolivia (8), Brasil (8), Burundi (6), Cabo Verde (6), Camerún (6), Colombia (5), Côte d' Ivoire (6), Chad (6), Chile (8), Djibouti (6), El Salvador (9), Emiratos Árabes Unidos (6), Etiopía (6), ex República Yugoslava de Macedonia (8), Filipinas (6), Guatemala (6), Guinea (6), Guinea Bissau (6), Guinea Ecuatorial (5), Haití (6), Honduras (6), Irán (5), Iraq (6), Jamaica (6), Kenya (8), Lesotho (7), Libia (9), Malawi (8), Marruecos (6), Mauritania (6), México (6), Myanmar (5), Nepal (5), Nicaragua (6), Nigeria (6), Panamá (6), Paraguay (6), Perú (6), Polonia (8), República Centroafricana (6), República Democrática Popular Lao (5), Samoa (8), Santo Tomé y Príncipe (4), Senegal (6), Siria (6), Sudán (8), Suriname (6), Swazilandia (7), Tailandia (6), Tanzania (7), Togo (6), Trinidad y Tabago (7), Uruguay (6), Vanuatu (6), Viet Nam (5), Yemen (9), Zambia (7),
--	---

Países con una escolarización obligatoria más larga que la educación primaria	Alemania (12-4), Antigua y Barbuda (10-7), Argelia (9-6), Argentina (10-7), Armenia (11-4), Australia (10-7), Austria (9-4), Azerbaiyán (11-4), Bahamas (9-6), Bahrein (9-6), Barbados (11-7), Belarús (9-4), Bélgica (12-6), Belice (10-8), Brunei Darussalam (12-6), Bulgaria (8-4), Burkina Faso (7-6), Canadá (10-6), Comoras (9-6), Congo (10-6), Costa Rica (10-6), Croacia (8-4), Cuba (9-6), China (9-5), Chipre (9-6), Dinamarca (9-6), Dominica (11-7), Ecuador (10-6), Egipto (8-5), Eritrea (7-5), Eslovaquia (9-4), Eslovenia (8-4), España (8-6), Estados Unidos (10-6), Estonia (9-6), Fiji (8-6), Finlandia (9-6), Francia (10-5), Gabón (10-6), Georgia (9-4), Ghana (8-6), Granada (11-7), Grecia (9-6), Guyana (8-6), Hungría (10-4), India (8-5), Indonesia (9-6), Irlanda (9-6), Islandia (10-7), Israel (11-6), Italia (8-5), Japón (9-6), Kazajstán (11-4), Kirguistán (10-4), Kiribati (9-7), Kuwait (8-4), Líbano (9-5), Liberia (10-6), Lituania (9-4), Luxemburgo (9-6), Madagascar (6-5), Malí (9-6), Malta (11-2), Mauricio (7-6), Moldova (11-4), Mónaco (10-5), Mongolia (8-4), Mozambique (7-5), Namibia (10-7), Níger (8-6), Noruega (9-6), Nueva Zelanda (10-6), Países Bajos (13-6), Portugal (9-6), Reino Unido (11-6), República Checa (9-4), República de Corea (9-6), República Dominicana (10-8), Rumania (8-4), Rusia (9-3), Saint Kitts y Nevis (12-7), San Vicente y las Granadinas (10-7), Santa Lucía (10-7), Seychelles (10-6), Sri Lanka (9-5), Sudáfrica (9-7), Suecia (9-6), Suiza (9-6), Tayikistán (9-4), Tonga (8-6), Túnez (9-6), Turquía (8-5), Ucrania (9-4), Venezuela (10-9), Yugoslavia (8-4), Zimbabwe (8-7),
---	--

Fuente: UNESCO, World Education Report 2000, cuadro 4, págs. 134 a 137.

Nota: En este cuadro se reproducen datos sobre la duración de la enseñanza obligatoria y primaria facilitados por la UNESCO y proporcionados a ésta por los Ministerios de Educación, por lo que no necesariamente corresponden a los notificados por los mismos países en el marco de los tratados de derechos humanos. El primer número en el paréntesis después del nombre del país se refiere a la duración de la escolarización obligatoria, en años, y el segundo a la duración de la educación primaria. Los únicos países en que la enseñanza primaria parece durar más que la obligatoria son Jordania (9-10), Rwanda (6-7) y Tuvalu (7-8).

48. Las consideraciones relativas a la asequibilidad dominan todos los análisis de la educación gratuita, y en los últimos decenios se han planteado muchas cuestiones acerca de la compatibilidad entre la política fiscal y la de educación, es decir, entre las metas fiscales definidas en términos de reducción del gasto público y la financiación necesaria para garantizar una educación primaria gratuita a todos los niños. El consenso mundial sobre la necesidad de que la enseñanza primaria fuera y siguiera siendo gratuita se quebró en los primeros años ochenta. La mayoría de los analistas atribuyen la promoción de las tasas

académicas a las investigaciones y políticas del Banco Mundial para África³⁹, y la vinculación entre las tasas académicas y los programas de ajuste estructural ha levantado muchas críticas. Todo esto es bien sabido y puede omitirse. Más bien, la Relatora Especial desea señalar que las críticas a las tasas académicas tuvieron el efecto imprevisto de reducir posteriormente la disponibilidad de información sobre esas tasas⁴⁰.

49. Aunque el derecho internacional exige que la educación primaria sea gratuita, la educación no puede estar exenta de costos, ni en teoría ni en la práctica. Para los gobiernos, es una de las principales partidas del presupuesto, y la inversión pública en la educación representa entre el 80 y el 90% del total. Los padres financian la educación de los hijos mediante la tributación general, a veces pagando también cargas adicionales, pero en todos los casos financian el costo de la educación en mayor medida que el Gobierno. Lo que se registra como inversión del Gobierno (a menudo calificado de gasto) es complementado por los padres, quienes cargan con el costo de los libros, el transporte y las comidas en las escuelas, los uniformes, los lápices y bolígrafos o el equipo de deporte.

50. Como señaló la Relatora Especial en su informe preliminar, la obligación de los gobiernos de garantizar la educación primaria gratuita implica que deben eliminar los obstáculos financieros para permitir que todos los niños, por pobres que sean, cursen la enseñanza primaria

³⁹ En la historia contemporánea de la introducción de tasas académicas en la enseñanza primaria se considera a menudo que el precedente lo sentó el estudio sobre Malawi de Mateen Thobani, quien sostuvo que las tasas no reducirían la matrícula y que no serían los más pobres los que abandonarían la escuela a raíz de ellas (M. Thobani, "Charging user fees for social services: the case of education in Malawi", Staff Working Paper N° 572, Banco Mundial, Washington, D.C., 1983). Esta afirmación quedó desmentida cuando la introducción del pago de derechos provocó una caída vertical de las matrículas (B. Fuller, "Eroding economy, declining school quality: the case of Malawi", *IDS Bulletin*, vol. 20, 1989). La eliminación de las tasas académicas en 1994 dio lugar a una duplicación de las matrículas (S. Reddy y J. Vandemoortele, "User financing of basic social services: a review of theoretical arguments and empirical evidence", Staff Working Paper, UNICEF, Nueva York, 1996). La idea de aumentar las tasas académicas en Malawi propugnada por el Banco Mundial en 1982-83, en relación con la cual el trabajo de Thobani se ha citado con frecuencia como el más ilustrativo de los razonamientos del Banco en esa época, llevó a la formulación de lo que se dio en llamar la "regla de Thobani", por la cual las familias e individuos debían pagar para acceder a servicios públicos que estaban disponibles sólo de nombre, de lo contrario esos servicios no estarían disponibles en absoluto o su calidad sería inaceptablemente baja. (P. Penrose, Planning and Financing Sustainable Education Systems in Sub-Saharan Africa, Department for International Development, Education Research, Serial N° 7, Londres, 1998).

⁴⁰ En 1986 el Banco Mundial compiló una lista de los países en que se cobraban tasas académicas en todos los niveles de la educación. Entre los países africanos en que se pagaba la escuela primaria a comienzos y mediados de los años ochenta figuraban Burkina Faso, Kenya, Lesotho, Malawi, Nigeria, la República Centroafricana, Sierra Leona, Swazilandia, Togo, Uganda y Zambia (G. Psacharopoulos, J. P. Tan y E. Jiménez, Financing Education in Developing Countries. An Exploration of Policy Options, Banco Mundial, Washington, D.C., julio de 1986, pág. 55).

completa. El vínculo entre la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria se destaca en los tres instrumentos de derechos humanos pertinentes⁴¹. Si se impone a los niños la obligación de asistir a una escuela cuyo costo los padres no pueden sufragar, la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión.

51. Las reservas formuladas a los dos tratados mundiales de derechos humanos en lo que respecta a la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria indican la aceptación general de este postulado⁴². Como ya se ha dicho, el mosaico de los diversos tipos de escuelas preestatales como las que existían en Europa occidental en la época en que se redactó la disposición sobre el derecho a la educación (1950-1952) influyó en el enfoque del papel del Estado en el marco de la Convención Europea de Derechos Humanos,⁴³ y las reservas a ese

⁴¹ Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, apartado a) del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y apartado a) del párrafo 1 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴² Han formulado reservas al apartado a) del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Barbados, Madagascar y Zambia, y en los tres casos el texto hace hincapié en las limitaciones de recursos existentes. La reserva general de Bangladesh también alude a la situación económica. La reserva general de Rwanda, que limita las disposiciones relativas a la educación al ámbito de los derechos reconocidos en la Constitución de Rwanda, podría indicar también una discrepancia respecto de la gratuidad y obligatoriedad de la educación.

Al apartado a) del párrafo 1 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño han presentado reservas Samoa y Swazilandia, también mencionando las limitaciones de recursos (al igual que la India, Omán y Túnez en sus reservas generales), en tanto que la reserva de Singapur limita el acceso a la enseñanza primaria gratuita a los ciudadanos. Las reservas que restringen los derechos del niño a los ya reconocidos en las Constituciones (Brunei Darussalam, Indonesia y Malasia) podrían indicar también una no aceptación de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria.

⁴³ En la observación del Secretario General del Consejo de Europa se dice lo siguiente acerca de la sustitución de la frase inicialmente propuesta "toda persona tiene derecho a la educación" por una formulación negativa:

"El derecho a la educación se ha afirmado en la formulación negativa: "nadie será privado del derecho a la educación", porque la formulación positiva propuesta [por la Asamblea Consultiva en agosto de 1950] podría interpretarse como una imposición al Estado de la obligación positiva de proporcionar educación. Si bien el Estado proporciona naturalmente educación a los niños en todos los Estados miembros, éstos no pueden dar la garantía ilimitada de proporcionar educación, ya que ello podría interpretarse como aplicable también a los adultos analfabetos para los que no existen servicios, o a tipos o niveles de educación que, por uno u otro motivo, el Estado no puede proporcionar."

respecto han afirmado la reticencia de los Estados a financiar las diversas escuelas que tienden a surgir del ejercicio de la libertad de elección de los padres⁴⁴. El hecho de que la mayoría de los Estados se hayan comprometido a garantizar la educación primaria gratuita reafirma lo expresado explícitamente en los tratados mundiales de derechos humanos, por lo que cabe pasar a examinar qué significa "gratuito" en la práctica de los Estados.

52. A juicio de la Relatora Especial, las tasas académicas representan una forma de tributación regresiva. Su justificación se basa normalmente en la falta de capacidad (o de voluntad) de los gobiernos de generar suficientes ingresos mediante la tributación general. El pago de la enseñanza primaria quebranta el principio fundamental de la tributación por el cual las personas que no pueden contribuir a los servicios públicos destinados a todos no necesitan hacerlo. Las tasas académicas son casi siempre derechos de matrícula, enseñanza y examen. Cuando la enseñanza es gratuita, pueden cobrarse derechos por el uso de las instalaciones y los materiales educativos (como laboratorios, ordenadores o equipo deportivo) o por actividades extraprogramáticas (como excursiones o actos deportivos) o, en general, por el desarrollo de la educación o el mantenimiento de la escuela. Tales derechos pueden a veces ser mínimos (por ejemplo cuatro dólares anuales) desde el punto de vista de las personas cuyo ingreso anual se expresa en seis o más dígitos, pero representan una carga considerable para los padres con ingresos anuales que no pasan de tres dígitos, en particular porque se añaden a todos los demás costos que entraña la educación de los hijos. Hay poca información sobre los costos financieros de la administración y recaudación de esas tasas académicas en las escuelas primarias pequeñas y remotas. Si la imposición de estas tasas ha resultado demasiado costosa en todos los sentidos de esta palabra, es algo que aún está por verse.

53. En varios países se cobran tasas académicas por la enseñanza primaria y esta práctica se refleja en la documentación generada por los procedimientos de presentación de informes previstos en los tratados de derechos humanos⁴⁵. La Relatora Especial ha elegido esa fuente de información por su carácter oficial, aunque el tema no se trate de manera exhaustiva. Se han incluido solamente los países que han presentado datos sobre las tasas académicas en sus informes o en respuestas a preguntas de los órganos creados en virtud de tratados, si se disponía de esos informes en el momento de redactar el presente documento. La información que figura en los citados documentos se aplica al momento en que se presentaron o debatieron los informes, pudiendo haber cambiado la situación desde entonces. La exposición tiene más de ilustrativo que de exhaustivo y la Relatora Especial agradecerá todas las correcciones y adiciones que se propongan.

⁴⁴ Han presentado reservas al artículo 2 del Primer Protocolo, que trata de la educación, Alemania, Bulgaria, Grecia, Moldova, el Reino Unido y Rumania; todas estas reservas limitan el compromiso del Gobierno a financiar las escuelas establecidas mediante el ejercicio de la libertad de los padres de educar a sus hijos de conformidad con sus creencias.

⁴⁵ La Relatora Especial expresa su agradecimiento por la excelente labor de investigación de base sobre los obstáculos financieros al acceso a la enseñanza primaria en el ámbito de los procedimientos de presentación de informes sobre los derechos humanos realizada por Lionel Yee en el International Human Rights Clinic de la University School of Law de Nueva York, bajo la supervisión de la profesora Donna Sullivan.

54. En el caso de algunos países puede encontrarse en la documentación una referencia explícita a la imposición de algún tipo de tasa académica⁴⁶, mientras que en otros no queda claro qué tipo de tasas, derechos o cotizaciones se imponen, ni si las aportaciones financieras por parte de los padres, que se describen como voluntarias, pueden efectuarse o no sin que ello repercuta en la escolarización de sus hijos⁴⁷. Además de las tasas académicas, derechos o cotizaciones en sus diferentes formas, en el costo directo de la educación influyen los libros de texto (que en algunos países se proporcionan gratuitamente y en muchos otros están subvencionados)⁴⁸, los suministros y el equipo (cuadernos, bloques de dibujo, lápices y bolígrafos), el transporte (gratuito en unos pocos países), las comidas (también gratuitas en algunos países, en ocasiones como aliciente para que los padres envíen a sus hijos a la escuela) y los uniformes en los casos en que se exige. Estos costos pueden ser prohibitivos, como se ha indicado claramente algunas veces en el contexto de los procedimientos de presentación de informes de los órganos creados

⁴⁶ Existen tasas académicas en Benin (CRC/C/3/Add.52, párrs. 169 y 188), Camerún (E/1990/5/Add.35, párrs. 118 y 119), Chad (CRC/C/3/Add.50, párr. 42), Fiji (CRC/C/28/Add.7, párrs. 202, 206 y 207), Gambia (E/C.12/1994/9, párr. 17) Ghana (CRC/C/3/Add.39, párr. 110), Guinea (E/C.12/1/Add.5, párr. 23), Islas Salomón, (E/C.12/1999/SR.9, párr. 14), Lesotho (CRC/C/11/Add.20, párr. 198), Madagascar (CRC/C/8/Add.5, párr. 218), Namibia (CRC/C/3/Add.12, párr. 346), Nigeria (E/C.12/1/Add.23, párr. 30) República Centroafricana (CRC/C/11/Add.18, párrs. 29 y 68), San Vicente y las Granadinas (E/C.12/1/Add.21, párr. 27), Senegal (CRC/C/15/Add.44, párr. 14), Sudáfrica (CRC/C/51/Add.2, párrs. 388 y 399), Vanuatu (CRC/C/15/Add.111, párr. 21), Zimbabwe (E/1990/5/Add.28, párr. 194 y CRC/C/3/Add.35, párrs. 32, 181 y 195).

⁴⁷ Argelia (E/1990/5/Add.22, párr. 231), China (observaciones finales del CEDAW, A/54/38, párr. 295 y CRC/C/11/Add.7, párr. 178), Djibouti (CRC/C/8/Add.39, párr. 101), Indonesia (CRC/C/3/Add.26, párr. 66), Malí (CRC/C/3/Add.53, párr. 142), Nicaragua (CRC/C/3/Add.25, párr. 40), Nueva Zelandia (CRC/C/28/Add.3, párr. 277), Paraguay (CRC/C/3/Add.22, párr. 120), República Democrática Popular Lao (CRC/C/15/Add.78, párr. 24), República Unida de Tanzania (CRC/C/8/Add.14, párrs. 24 v) y 49), Viet Nam (CRC/C/3/Add.4, párr. 203), y Yemen (CRC/C/15/Add.102, párr. 4).

⁴⁸ Según se informa, los libros de texto son gratuitos en Alemania (E/1994/104/Add.14, párr.340), Austria (E/1990/6/Add.5, párr. 155), Bulgaria (CRC/C/8/Add.29, párr. 201), Dinamarca (E/1994/104/Add.15, párr. 325), Finlandia (CRC/C/8/Add.22, párr. 449), Islandia (CRC/C/11/Add.6, párr. 313), Italia (CRC/C/8/Add.18, párr. 166), Japón (CRC/C/41/Add.1, párr. 217), Sri Lanka (E/1990/5/Add.32, párr. 318) y Suecia (CRC/C/3/Add.1, párr. 170). Esta lista demuestra que la gratuidad de los libros de texto se limita a los países de Europa occidental, con la excepción de Bulgaria y Sri Lanka. Los libros de texto están subvencionados en numerosos países, por ejemplo en la Federación de Rusia (CRC/C/65/Add.5, párr. 307) o en Nepal (CRC/C/3/Add.34, párr. 293). En Armenia los libros de texto al parecer se dan en préstamo a los alumnos mediante el pago de una tasa anual, y/o los padres tienen que contribuir a su costo (CRC/C/28/Add.9, párr. 60 y E/1990/5/Add.36, párr. 259), en tanto que en Georgia la producción de libros de texto se ha comercializado y ya no están al alcance de una mayoría de niños que no pueden pagarlos (CRC/C/41/Add.4/Rev.1, párr. 259).

en virtud de tratados de derechos humanos⁴⁹, y hacen que el concepto de enseñanza gratuita tenga un alcance más amplio que las meras tasas académicas; los obstáculos económicos al acceso a la enseñanza primaria se traducen en que los niños pobres no tienen acceso, lo que constituye un retroceso en lugar de una progresiva realización del derecho a la educación.

55. En la práctica de los Estados también hay ejemplos de eliminación de los obstáculos económicos al acceso a la enseñanza, en forma de subvenciones a las familias pobres para que puedan enviar a sus hijos a la escuela⁵⁰. Esas ayudas tienen por objeto eliminar todos los costos directos e indirectos de la enseñanza primaria, compensando así a las familias por el costo de oportunidad de la escolarización de sus hijos. Así pues, la idea general de que los costos de la educación deben asumirse en proporción a la capacidad financiera tiene su expresión en las subvenciones concedidas a los más pobres, con el fin de compensar su incapacidad de prescindir de la contribución de los hijos para la supervivencia de la familia. Este asunto se volverá a tratar más adelante, en la sección III D sobre los niños que trabajan.

C. Aceptabilidad: el embarazo como falta disciplinaria

56. La Relatora Especial ha señalado en todos sus informes anteriores la atención cada vez mayor que se presta al acceso de las niñas a la escuela y a la continuidad de su instrucción, y en su próximo informe examinará los últimos acontecimientos. La Relatora Especial estima que hay que ir más allá de la disponibilidad y la accesibilidad, y ha escogido el embarazo como falta disciplinaria porque pone en tela de juicio la aceptabilidad de la disciplina escolar, así como la orientación general de la enseñanza.

57. La Comisión de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la función de la educación para aumentar la capacidad de las mujeres de adoptar decisiones con conocimiento de causa⁵¹. La práctica de considerar el embarazo como falta disciplinaria suele llevar a la expulsión de la escuela de la alumna embarazada, impidiéndole en ocasiones continuar su instrucción. La falta de acceso a la información que habría permitido a la niña tomar una decisión, en particular una decisión informada, es a menudo el motivo fundamental de esa práctica. El conflicto frecuente entre las normas sociales que empujan a las niñas a un embarazo precoz y las normas legales encaminadas a mantenerlas en las escuelas hace que este fenómeno sea difícil de abordar. Además, la práctica de expulsar de las escuelas a las maestras embarazadas forma parte de una historia no muy lejana y revela la tradición de impedir la exposición de las alumnas al embarazo.

⁴⁹ Estas observaciones se han formulado respecto de países en fase de transición, como Hungría (CRC/C/8/Add.34, párr. 66) o Yugoslavia (CRC/C/15/Add.49, párr. 18).

⁵⁰ Han comunicado haber asumido un compromiso para facilitar la escolarización de los niños pobres, mediante ayudas económicas a sus familias, países tan diferentes como el Japón (CRC/C/41/Add.1, párr. 217) y Venezuela (CRC/C/3/Add.54, párr. 165).

⁵¹ Resolución 1999/36, de 26 de abril de 1999, de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, párr. 9 b).

Si la expulsión de las maestras embarazadas parece haber pasado ya a la historia, ése no es el caso si la maestra es soltera⁵².

58. La información acerca del embarazo como falta disciplinaria que entraña la expulsión de la escuela es lamentablemente fragmentaria. Por lo que la Relatora Especial pudo averiguar respecto de África (sí bien la información disponible es escasa y anticuada), las niñas embarazadas son expulsadas de las escuelas de enseñanza primaria y secundaria en Liberia, Malí, Nigeria, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia, en tanto que se han introducido algunos cambios en Bolivia, Botswana, Chile, Côte d'Ivoire, Guinea, Kenia y Malawi⁵³. La recogida de esa información suele ser el primer paso para afirmar el derecho de las niñas a la educación. La entrada en vigor en noviembre de 1999 de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, en que figura el requisito explícito de que los Estados aseguren que las niñas embarazadas tengan la oportunidad de continuar su educación, imprimirá un nuevo impulso al proceso de cambio.

59. El cambio no es fácil. Los padres, los profesores y los dirigentes de la comunidad tienden a apoyar la expulsión de la escuela de las niñas embarazadas, fundamentando esa opción punitiva en la necesidad de mantener una norma moral que prohíbe la relación sexual entre adolescentes -el embarazo se considera una prueba irrefutable de la violación de esa norma y entraña un castigo. A veces el castigo también alcanza a los escolares que se convierten en padres, pero nunca a los adultos varones, al parecer los responsables de la mayoría de los embarazos en la adolescencia, que constituyen más del 70% en Botswana⁵⁴. Las normas sociales no cambian automáticamente porque se adopten garantías internacionales o internas de la igualdad de acceso a la educación para las niñas, ni se suelen modificar por procesos decisorios democráticos, en los que normalmente las niñas no intervienen. De ahí que la legislación constituya un buen punto de partida para el proceso de cambio.

⁵² El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha tratado indirectamente la expulsión de maestras solteras embarazadas en Santa Lucía, según una disposición de 1977 que estipula que "una maestra soltera embarazada será despedida en el momento de su segundo embarazo si todavía no está casada". El caso giraba en torno a la no aplicación de un convenio colectivo que pretendía modificar esa disposición legal, pero se abordó la expulsión de las maestras embarazadas porque el trasfondo era "el ideal del matrimonio en la vida familiar" del que las maestras tenían que ser ejemplo. Comité de Libertad Sindical, 270º informe, caso N° 1447 (Santa Lucía).

⁵³ School Drop-out and Adolescent Pregnancy: African Education Ministers Count the Cost. A Report on the Ministerial Consultation held from 15 to 18 september, 1994, Mauritius, organizada por el Foro de Mujeres Africanas Especialistas en Pedagogía (FAWE), en colaboración con el Gobierno de Mauricio, págs. 23, 24 y 58 a 60.

⁵⁴ E.L.M. Bayona e I. Kandji-Murangi, Botswana's Pregnancy Related Educational Policies and Their Implications on Ex-pregnant Girl's Education and Productivity, Research Priorities for the Education of Girls and Women in Africa, Abridged Research Report N° 16, Academy Science Publishers, Nairobi, sin fecha, página viii.

60. La Corte Suprema de Colombia ha sentado un importante precedente al pedir una modificación de la reglamentación escolar, que penalizaba a las niñas embarazadas impidiéndoles la prosecución de sus estudios en las escuelas y obligándolas a continuar su formación con clases particulares, a fin de que esas niñas puedan reanudar su asistencia a las escuelas. Vale la pena citar la opinión de la Corte, dada su importancia para la interpretación de la naturaleza y el alcance del derecho a la educación de las niñas embarazadas:

"... aunque la desescolarización no implica la pérdida absoluta del derecho a la educación, sí implica su prestación conforme a una condición que tiende a estigmatizar a la alumna embarazada y a discriminarla frente a los restantes estudiantes en la recepción de los beneficios derivados del [derecho a la educación]. Ciertamente, el estigma y la discriminación que entraña la privación de la asistencia a la escuela han convertido este método de instrucción en una carga desproporcionada que la alumna tiene que soportar exclusivamente porque está embarazada, lo cual, en opinión de la Corte, equivale a un castigo.

... erigir -por vía reglamentaria- el embarazo de una estudiante en causal de sanción viola los derechos fundamentales a la igualdad, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la educación."⁵⁵

D. Adaptabilidad: la educación para los niños que trabajan

61. La Relatora Especial ha observado muy de cerca los últimos acontecimientos relativos a la eliminación del trabajo infantil, especialmente la vinculación que se está creando entre la escolarización y el trabajo, que comprende una dimensión negativa (aplicación de la prohibición del trabajo infantil en condiciones de explotación) y una dimensión positiva (la escolarización para los niños que trabajan). La adopción del Convenio N° 182 de la OIT⁵⁶ reforzó la definición de niño como toda persona menor de 18 años en lo que respecta a las salvaguardias contra formas intolerables de trabajo infantil, hizo nuevo hincapié en las obligaciones de los Estados para asegurar a todos los niños el acceso a la enseñanza básica gratuita y dispuso la formación profesional para los niños liberados del trabajo.

62. La Organización Internacional del Trabajo ha reforzado su vinculación inicial de la edad de terminación de la enseñanza obligatoria con la edad mínima de admisión al trabajo⁵⁷, y la Relatora Especial no ha ahorrado ningún esfuerzo para lograr la aceptación de esa vinculación en las estrategias educativas internacionales. Como ha señalado en numerosas ocasiones, el paso de

⁵⁵ Corte Suprema de Colombia, Crisanto Arcángel Martínez Martínez y María Eglina Suárez Robayo c. Colegio Ciudad de Cali, N° T-177814, 11 de noviembre de 1998.

⁵⁶ Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, de 17 de junio de 1999.

⁵⁷ El Convenio N° 10 de la OIT estableció en 1921 la prohibición de admitir a niños a un empleo que perjudicara su asistencia a la escuela, fijando como edad mínima los 14 años. El Convenio N° 138 de la OIT fortaleció la correspondencia entre el término de la edad escolar y la edad mínima para el empleo, aumentándola a los 15 años.

la enseñanza primaria y/u obligatoria a la enseñanza "básica" ha tenido el efecto secundario perjudicial de rebajar el término de la edad escolar, dejando a los niños en un compás de espera hasta cumplir la edad mínima de admisión al empleo.

63. El IPEC-OIT tiene por finalidad impulsar "un movimiento encaminado a reformar y modificar los comportamientos sociales en la política de los organismos públicos y privados con miras a conseguir una prevención y una abolición sostenibles del trabajo infantil dentro de un país"⁵⁸. La prevención y la abolición del trabajo infantil han planteado nuevos desafíos a la educación. La prevención del trabajo infantil exige un cambio conceptual en la orientación de la educación hacia el reconocimiento de un simple hecho: la realidad laboral inevitable tiene mucho de local⁵⁹, y cualquier modelo mundial o extranjero exige una adaptación a esa realidad local. La tendencia predominante en los derechos humanos de concebir el trabajo como un medio de acceso al empleo en el sector estructurado, en lugar del empleo por cuenta propia en el sector no estructurado (ya sea con fines de subsistencia o a nivel empresarial), no constituye una base prometedora para responder a ese desafío, así como tampoco la constituye el hecho de concebir la enseñanza primaria como un proceso que lleva a los alumnos a la enseñanza secundaria y superior. La adaptabilidad está obstaculizada a menudo por los programas de estudios elaborados a nivel central por grupos de "expertos" que los diseñan con miras a preparar a los niños para el grado de enseñanza siguiente, al que muchos de ellos no podrán pasar⁶⁰.

64. Las oportunidades de "aprender y ganar dinero"⁶¹ de los niños que trabajan se han fundamentado en la necesidad de los pobres, incluidos los niños, de trabajar para poder sobrevivir. La educación a jornada completa parece entonces un lujo más que un derecho básico del niño, y cambiar esa cruel realidad exige un gran compromiso político y financiero. La Corte Suprema de la India ha aceptado la aplicación del criterio "aprender y ganar dinero" al empleo no peligroso de niños menores de 14 años, estipulando una reducción a seis horas del horario de trabajo diario, con un mínimo de dos horas de enseñanza a expensas del empleador. En cuanto a los trabajos peligrosos, la Corte recordó que el trabajo infantil no podía eliminarse sin afrontar la pobreza en que se basaba y sugirió que se diera trabajo a un miembro adulto de la familia en lugar de un niño o, en caso de que ello no fuera posible por la limitada capacidad económica del

⁵⁸ OIT - IPEC Aspectos notables de 1998, Organización Internacional del Trabajo - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Ginebra, octubre de 1998, párr. 7.

⁵⁹ D. Atchoarena y S. Hite, "Training poorly educated people in Africa", documento preparado para la Oficina Internacional del Trabajo por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París, abril de 1999, pág. 65.

⁶⁰ N. Haspels y otros, Action against child labour: Strategies in education. Country experiences in the mobilization of teachers, educators and their organizations in combatting child labour, IPEC-OIT, Ginebra, mayo de 1999, pág. 41.

⁶¹ IPEC-OIT, "Action against child labour: the role of education", documento informativo producido para la Consortium Meeting on Secondary Education, París, 10 y 11 de junio de 1999, pág. 10.

Estado, que se proporcionara a la familia un ingreso mínimo para que pudiera enviar al niño a la escuela, pagadero mientras el niño cursara sus estudios⁶².

65. La adaptación de la enseñanza a las circunstancias locales exige la protección contra la institucionalización de la marginación, que puede dar lugar a la creación de "guetos educacionales"⁶³. Hay que abandonar la concepción despreciativa de la formación profesional, considerada inferior a la académica, y aceptar la necesidad de recursos para la formación profesional y la capacitación en la escuela. La creciente escasez de puestos de trabajo en el sector público a nivel mundial facilitará probablemente una modificación de la jerarquía tradicional en la esfera de la enseñanza, que da prioridad a la enseñanza general en desmedro de la formación profesional.

IV. LA EVOLUCIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN Y LA NECESIDAD DE INCORPORAR LOS DERECHOS HUMANOS

66. La definición de la educación como derecho humano no guía muchas de las estrategias educativas internacionales o nacionales; el interés observado recientemente por la educación como medio de creación de capital humano y la perspectiva de que la educación se compre y se venda como un servicio, genera el gran desafío de reafirmar la educación como derecho humano y bien público. Los cambios contemporáneos pueden ilustrarse con el uso del término "derechos" para denotar los derechos de los accionistas o de los acreedores⁶⁴ más que en el sentido que se le atribuye a ese término en las normas internacionales de derechos humanos. La Relatora Especial acoge complacida la iniciativa de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de incluir la mundialización y la liberalización del comercio en el programa de derechos humanos con miras a "integrar plenamente los principios de derechos humanos en los procesos de formulación de políticas económicas" y a asegurar que "los principios y obligaciones en materia de derechos humanos se integren plenamente en las futuras negociaciones que se celebren en la Organización Mundial del Comercio"⁶⁵.

⁶² Corte Suprema de la India, Mehta c. el Estado de Tamil Nadu, fallo de 10 de diciembre de 1996, (1996) 6 SCC 756; AIR 1997 SC 699; (1997) 2 BHRC 258.

⁶³ IWGE, Disadvantage, Dialogue and Development Co-operation in Education. Meeting of the International Working Group on Education (IWGE), Feldafing, Munich, 23 a 26 de junio de 1998, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París, 1999, pág. 56.

⁶⁴ Los dos indicadores escogidos por el Banco Mundial para evaluar la infraestructura jurídica que sustenta su orientación reciente hacia una economía basada en los conocimientos han sido los derechos de los acreedores y de los accionistas. Banco Mundial, World Development Report 1998/99: Knowledge for Development, Oxford University Press, Nueva York, 1999, págs. 178 y 181.

⁶⁵ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, resolución 1999/29 relativa a la mundialización y sus consecuencias sobre el pleno disfrute de todos los derechos humanos, y resolución 1999/30 sobre la liberalización del comercio y sus consecuencias para los derechos humanos, de fecha 26 de agosto de 1999.

A. Repercusiones del criterio de capital humano

67. La Relatora Especial ha sostenido sistemáticamente que la noción de capital humano pone en entredicho el valor intrínseco de cada ser humano que constituye la base de los derechos humanos, a la vez que debilita la función de la educación en la promoción y protección de los derechos humanos. Asimismo estima que hay que preparar una respuesta apropiada, basada en los derechos humanos, a la noción de capital humano⁶⁶, para que la idea de fondo del valor de mercado del capital humano no logre desbaratar la concepción de que la economía debe estar al servicio de la población, y no al revés. El criterio de capital humano moldea la educación en función exclusivamente de los conocimientos, las técnicas y la competencia que tienen utilidad económica, en detrimento de los valores de los derechos humanos. La educación debería preparar a los alumnos a la constitución de una familia o a la participación política y aumentar la cohesión social y la tolerancia. Un enfoque productivo de la educación vacía de contenido gran parte de su finalidad y de su sustancia.

68. La documentación sobre el capital humano ha evolucionado en los últimos decenios a partir de la relación entre educación e ingresos, centrándose en el valor económico y/o la tasa de rendimiento de la escolarización, especialmente la privada, para proclamar en general "la utilidad productiva del conocimiento humano"⁶⁷. La Relatora Especial opina que ésta es sólo una de las numerosas finalidades de la educación. Ese reduccionismo impide una definición de la educación en términos del desarrollo pleno de la personalidad humana, lo que frustra la creación de las bases para la educación sobre derechos humanos, que enseña a compartir conocimientos en lugar de comercializarlos, y a cooperar en lugar de competir.

69. El criterio de capital humano ha puesto de manifiesto la importancia de la inversión pública en la educación⁶⁸, así como las distintas perspectivas para crear economías basadas en los conocimientos en el mundo. La prioridad que se da en las actuales estrategias educativas internacionales a la enseñanza básica sale malparada ante las conclusiones de que la base necesaria para que los individuos "mejoren su capital humano" es la enseñanza secundaria de ciclo superior⁶⁹. La inversión pública en educación ha logrado que más de la mitad de la población activa de los países de la OCDE termine la enseñanza secundaria de ciclo superior. Como se observa en el cuadro 4, en los países de la OCDE la matriculación en la enseñanza secundaria tiene un alcance casi universal, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo ni siquiera se dispone de datos sobre la matriculación en ese nivel.

⁶⁶ El capital humano se define comunmente como la suma de los atributos de interés económico (conocimientos, técnicas, competencias) que tiene la población activa.

⁶⁷ OCDE, Measuring What People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy, París, 1996, pág. 22.

⁶⁸ OCDE, Science, Technology and Industry Scoreboard 1999. Benchmarking Knowledge-Based Economies, París, 1999, págs. 16 y 17.

⁶⁹ OCDE, Human Capital Investment: An International Comparison, París, 1998, pág. 93.

Cuadro 4

Tasa neta de matriculación en la enseñanza secundaria

Más del 90%	Canadá, Chipre, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Suecia
80 al 90%	Alemania, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Polonia
70 al 80%	Bulgaria, Emiratos Arabes Unidos, Georgia, Indonesia, Irán, Letonia, Malta, Portugal, Rumania
60 al 70%	Brunei Darussalam, Croacia, China/Hong Kong SRAE, Egipto, Guyana, Kuwait, Luxemburgo
50 al 60%	Argelia, Chile, ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, México, Mongolia, Perú, Sudáfrica, Turquía
40 al 50%	Arabia Saudita, Botswana, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Indonesia
20 al 40%	El Salvador, Namibia, Paraguay, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, Siria, Swazilandia, Venezuela
Menos del 20%	Djibouti, Eritrea, Lesotho, Mozambique, Níger

Fuente: UNESCO, Informe Mundial sobre la Educación 2000, cuadro 6, págs. 142 a 145.

Nota: Los datos se refieren a 1996. Para la mayoría de los países en desarrollo no se dispone de datos.

B. El comercio internacional de servicios de educación

70. El abismo existente entre las regiones instruidas y las que acusan un déficit educacional no desaparecerá espontáneamente y es probable que siga ahondándose. El comercio internacional de servicios educativos está imponiéndose como el factor principal que profundiza ese abismo. La mundialización de los títulos profesionales y académicos se ha basado en una cultura, un conjunto de prácticas comerciales y un lenguaje relativamente uniformes⁷⁰ y ha vuelto a poner de actualidad el fenómeno del éxodo intelectual: numerosos estudiantes de países en desarrollo que obtienen grados en el ámbito de la OCDE permanecen donde han estudiado lo que ha hecho que

⁷⁰ P. Bennell y T. Pearce, The Internationalization of Higher Education: Exporting Education to Developing and Transitional Economies, Institute of Development Studies, Brighton, septiembre de 1998, pág. 21.

el Banco Mundial sugiera la expatriación de nacionales como un cauce importante para la adquisición de conocimientos por parte de los países en desarrollo⁷¹.

71. La vinculación entre la ayuda para la educación y el comercio de servicios educativos arranca de las asignaciones de los donantes para estudiantes de países en desarrollo (examinadas en la sección II.A supra); esa financiación puede describirse como ayuda y como ingresos de exportación al mismo tiempo. La merma de los fondos aportados por los donantes para la enseñanza superior en los países en desarrollo provoca un aumento del número de estudiantes de esos países que estudian en el extranjero. Otra vinculación se basa en la menor financiación pública para la enseñanza superior en los países donantes, lo cual empuja a las instituciones docentes a buscar posibles vías para subsanar el déficit financiero, inclusive mediante la exportación de sus servicios. Sólo recientemente se ha comenzado a prestar atención a este circulus inextricabilis y aún es muy poco lo que se sabe de él. Hay que recopilar y cotejar datos de un laberinto de instituciones públicas y privadas, lo que plantea otra dificultad intrínseca, que es la protección de la confidencialidad comercial de esos datos. Más importante aún es el hecho de que el cambio conceptual de fondo considera a la educación como un producto que se vende y se compra, por lo que es necesario, en opinión de la Relatora Especial, reafirmar la educación como un derecho.

OBSERVACIONES FINALES

72. Debido a las limitaciones de espacio, ha sido necesario omitir muchas cosas en la descripción de las novedades de interés y en el resumen de la información cualitativa y cuantitativa pertinente, además de tratar de manera superficial cuestiones que son complejas. Tales limitaciones están fuera del control de la Relatora Especial.

73. Lamentablemente, no pudo llevarse a efecto la iniciativa de la Comisión de organizar un seminario sobre indicadores en relación con el derecho a la educación⁷². La Relatora Especial considera que la enorme cantidad de datos que se están generando a nivel internacional en la esfera de la educación no están en consonancia con el enfoque de derechos humanos de la educación, y que la comunidad de derechos humanos tiene el desafío conceptual de elaborar indicadores que capten la esencia del derecho a la educación y de los derechos humanos en la educación. La Relatora Especial tiene previsto abordar ese problema en su próximo informe.

74. La Relatora Especial ha proseguido su examen del derecho a la educación en todo el mundo centrando la atención en las dimensiones internacionales e internas conjuntamente. El presente informe ha esbozado las novedades más destacadas y será complementado por una actualización verbal de la Relatora Especial ante la Comisión en abril de 2000, en vísperas de la Conferencia sobre Educación para Todos que se celebrará en Dakar.

⁷¹ Banco Mundial, World Development Report 1998/99: Knowledge for Development, Oxford University Press, 1999, pág. 146.

⁷² Resolución 1999/25, párr. 6 b).

75. Cabe repetir que la Relatora Especial ha iniciado un estudio a fondo de la práctica de los Estados en la interpretación y aplicación del derecho a la educación. En el presente informe se han destacado sólo algunas cuestiones. Teniendo presente la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se celebrará en 2001, la Relatora Especial tiene previsto analizar en su próximo informe la jurisprudencia existente respecto de la orientación y el contenido de los programas de estudios y de los libros de texto, con miras a asegurar que cumplan el requisito de eliminar todas las formas de discriminación⁷³. Como se indicó anteriormente, la Relatora Especial tiene programado celebrar una reunión con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y mantener el enlace y la coordinación de su trabajo con la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Asimismo, la Relatora Especial concentrará su trabajo en los métodos de instrucción, prestando especial atención al castigo corporal y a la prevención de la violencia en las escuelas, lo cual ha generado jurisprudencia en todas las regiones del mundo.

⁷³ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, resolución 1999/6, de 25 de agosto de 1999, sobre la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, párr. 16 e), i).