

Movimientos y políticas para el derecho a la educación: Promesas y Realidades

Acerca de NSI

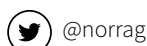
NORRAG número especial (NSI en inglés) es una publicación de fuente abierta. Busca otorgar relevancia a autores de diferentes países con puntos de vista diversos. Cada número está dedicado a un tema en particular sobre la política global de educación y la cooperación internacional en educación. NSI incluye una serie de artículos concisos de diferentes actores con puntos de vista diversos y con el objetivo de cerrar la brecha entre la teoría y la práctica, así como también la promoción y la política en el desarrollo internacional de la educación.

Acerca de NORRAG

Fundada en 1986, NORRAG es una red global basada en membresías de políticas y cooperación internacional en materia de educación. El objetivo central y la fortaleza de NORRAG es producir, divulgar, ser fuente de conocimiento crítico y construir capacidad para una amplia variedad de partes interesadas y con ellas. Estas partes interesadas informan y dan forma a políticas y prácticas de educación, tanto a nivel nacional como internacional. Al hacerlo, NORRAG contribuye a crear las condiciones para la toma de decisiones políticas mejor informadas, más participativas y basadas en evidencia que mejoren el acceso equitativo y la calidad de la educación.

NORRAG es un programa asociado del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y Desarrollo, Ginebra

En www.norrag.org encontrará más información sobre NORRAG, incluyendo su alcance de trabajo y áreas temáticas.



@norrag



@norrag.network

NORRAG

Network for international policies and
cooperation in education and training
Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672
1211 Ginebra 1, Suiza
+41 (0) 22 908 45 47
norrag@graduateinstitute.ch

NORRAG Número especial 01, edición en español, Julio 2018

Coordinación

Dr. Arushi Terway

Editor en español de NSI01

Felicitas Acosta

Producción

Paul Gerhard

Traducción

Florencia Rubin

Diseño

Anouk Pasquier Di Dio

NORRAG se encuentra respaldada por:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

Publicado de conformidad con los términos y condiciones de la licencia de Creative Commons: Atribución-sin fines de lucro 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

Movimientos y políticas para el derecho a la educación: Promesas y Realidades

Editores invitados

Archana Mehendale, Profesora,
Instituto Tata de Ciencias Sociales, Mumbai, India

Rahul Mukhopadhyay, Profesor invitado,
Universidad Azim Premji, Bengaluru, India

Prólogo

En el año 2018 se celebra el 70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que fue adoptada por la comunidad global en 1948. Entre otros derechos humanos fundamentales, aún tenemos pendiente concretar el derecho a la educación según se encuentra establecido en el Artículo 26 de la DUDH:

1. **Toda persona tiene derecho a la educación.** La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La educación elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional deberá ser generalizada; el acceso a estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. **La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.** Favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. **Los padres tendrán derecho preferente a elegir** el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.¹

El compromiso de garantizar el derecho a la educación para todos ha sido desde entonces afirmado en diversos marcos internacionales y, más recientemente, dentro del Objetivo de Desarrollo Sustentable 4: Garantizar la educación inclusiva y de calidad para todos y promover el aprendizaje continuo.

Sin embargo, de acuerdo a la UNESCO, 264 millones de niños y jóvenes de todo el mundo aún se encuentran fuera del sistema escolar, y esto solo da cuenta de la población en edad de educación primaria (61 millones) y secundaria (203 millones). En particular, los sectores más pobres y marginales, incluyendo minorías étnicas y religiosas, personas con

discapacidades, niñas, y poblaciones bajo conflicto, suelen estar sistemáticamente imposibilitados de acceder y completar un ciclo completo de educación de calidad.

El primer volumen de la “*NORRAG Special Issue*” (Edición Especial de NORRAG) (NSI por sus siglas en inglés) está dedicado a examinar los marcos internacionales y la política nacional, así como también los desafíos de cumplir con el derecho a la educación en la práctica.

Desde sus inicios en 1986, NORRAG ha sido responsable de divulgar conocimiento, brindar análisis crítico y perspectiva, y facilitar el diálogo sobre educación global y políticas de cooperación en materia de educación. A lo largo de los últimos 30 años, bajo el liderazgo de nuestro distinguido colega Kenneth King, Profesor Emérito de la Universidad de Edimburgo, se han publicado 54 ediciones de *NORRAG News* (NN). *NORRAG Special Issues* (NSI) construirá sobre este logro y apuntará a continuar descentralizando y amplificando las voces del Hemisferio Sur en torno al análisis crítico de la política y práctica educativa.

La edición inaugural de NSI sobre los *Movimientos y Políticas del Derecho a la Educación: Promesas y Realidades* intenta destacar la experiencia y la perspectiva global y nacional sobre cómo garantizar el derecho a la educación, de acuerdo con los marcos internacionales, las constituciones nacionales, las leyes y las políticas, al crear las estructuras administrativas necesarias para asegurar que el derecho sea respetado, protegido y cumplido para todos. Al igual que con otras actividades de NORRAG, intentamos cerrar la brecha entre la teoría y la práctica, la promoción y la política, en el desarrollo educativo internacional. Llevamos adelante este proyecto intelectual generando una plataforma en la cual pueda propiciarse el diálogo informado entre investigadores, actores de la política, y grupos de promoción y apoyo.

La Edición en español toma cinco partes de la edición en inglés, cada una enfocada en un tema específico de la política

y la práctica del derecho a la educación. En la Parte 1, los autores hacen un abordaje global destacando la experiencia, las oportunidades y los desafíos de la implementación de marcos normativos y legales globales para garantizar el derecho a la educación para todos. La Parte 2 ahonda en la evolución histórica y la reconceptualización de la educación para la expansión progresiva del derecho a la educación. Más allá de la discusión global, los autores traen perspectivas contextualizadas de India, Sudáfrica y China. En la Parte 3 de esta Edición, los artículos presentan los desafíos encontrados a nivel nacional en Brasil, Sudáfrica e India con la implementación de marcos internacionales, normas legales, metas de la política y legislación local sobre el derecho a la educación. En la Parte 4, los aportes ejemplifican el compromiso de diversas partes interesadas, desde organismos regulatorios hasta padres y la comunidad, para asegurar y responsabilizar al gobierno de garantizar el derecho a la educación.

Dentro de la Parte 5, autores con diferentes puntos de vista destacan debates imperativos y experiencias sobre el compromiso del sector privado en la provisión de educación y en garantizar el derecho a la educación para todos.

Nos complace que los Profesores Archana Mehendale y Rahul Mukhopadhyay sean los editores invitados para la edición inaugural de NSI:

Archana Mehendale es Profesora en el Centro para la Educación, Innovación e Investigación-Acción, Instituto Tata para las Ciencias Sociales. También se desempeña como Catedrática en la Universidad de Ginebra en el programa de Magíster en Estudios Avanzados sobre los Derechos de los Niños. Fue miembro

del comité de CABE, que redactó la ley sobre el Derecho a la Educación en India, y anteriormente ha trabajado con el Centro para el Niño y la Ley, Facultad de Derecho de la Universidad de India, Bangalore, donde ayudó a diseñar y lanzar el Diploma de Posgrado en Legislación sobre los Derechos de los Niños.

Rahul Mukhopadhyay es actualmente miembro del cuerpo docente de la Facultad de Educación, Universidad Azim Premji University. También trabaja con la Iniciativa de Aprendizaje Conectado bajo el Centro para la Innovación en Educación e Investigación-Acción (CEIAR), Instituto Tata para las Ciencias Sociales. Ha trabajado en varios proyectos de educación en India relacionados con el derecho a la educación, la naturaleza cambiante de lo público y lo privado en la educación escolar, el fortalecimiento de la capacidad institucional, la calidad en educación, y gestión de educación.

El Instituto Tata de Ciencias Sociales, las Universidades de Mumbai y Azim Premji, Bengaluru, hicieron posible que ellos se embarquen en este compromiso emocionante y altamente estimulante. Colegas como Shubhangi Wankhede, Sunita Badrinarayan, Gitanjali Somanathan, y la Profesora Padma Sarangapani, han sido muy generosos con su tiempo y apoyo. Agradecen sinceramente el apoyo profesional brindado por Abhigna A.S. y Aparna Tulpule, quienes colaboraron con el trabajo de esta edición.

Gita Steiner-Khamisi

Profesora y Directora
Nueva York y Ginebra

Joost Monks

Director Ejecutivo
Ginebra

Arushi Terway

Investigadora Asociada Principal
Delhi

Notas a pie



1. Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Artículo 26, Recuperado de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf

Contenidos

Introducción a la edición en español del número especial de NORRAG	08
Parte 1: Normas y marcos legales para el derecho a la educación	11
01 La educación no es un privilegio, es un derecho humano	12
Koumbou Boly Barry, Relator especial en derecho a la educación en Naciones Unidas	
02 ODS4, legislación nacional y el derecho a la educación	15
Jordan Naidoo y Delphine Santini, UNESCO	
03 El rol de las decisiones de los tribunales en el cumplimiento del derecho a la educación	19
Delphine Dorsi y Erica Murphy, Iniciativa del derecho a la educación	
Parte 2: Historia y perspectivas	25
04 El aprendizaje continuo desde una perspectiva basada en los derechos: el camino sin recorrer	26
Borhene Chakroun y Katrien Daelman, UNESCO	
05 La misión humanista de la educación	31
Kishore Singh, ex Relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación	
06 La educación transformadora en derechos humanos como promesa amplia del derecho a la educación	34
Monisha Bajaj, Universidad de San Francisco, Estados Unidos de América	
Parte 3: Implementando la legislación	39
07 Mismo derecho, nuevos medios: la promoción del derecho a la educación a través de políticas de reducción de la pobreza en Brasil	40
Michelle Morais de Sa e Silva, Universidad de Oklahoma, Estados Unidos de América	
08 El rol de la fiscalía brasileña y de la oficina del defensor del pueblo en la promoción del derecho a la educación: la educación en la primera infancia	43
Nina Ranieri, Universidad de São Paulo, Brasil	
09 Contribución de la sociedad civil y los tribunales al desarrollo normativo del derecho a la educación básica en la Constitución de Sudáfrica	46
Faranaaz Veriava, Sección 27, Sudáfrica	
10 Un derecho sin recursos	49
Praveen Jha, Universidad Jawaharlal Nehru, India	

Parte 4: Actores institucionales: gubernamentales, no gubernamentales y la comunidad	53
11 Agenda del derecho a la educación en Brasil: un breve estado de los progresos, desafíos, actores clave, y la necesidad de una nueva narrativa.	54
Priscila Cruz y Olavo Nogueira Filho, Todos Pela Educação, Brasil	
12 Derechos, responsabilidad, y participación en la educación: el caso del derecho a la educación en India	57
Arathi Sriprakash, Universidad de Cambridge, UK y R. Maithreyi, Centro de estudios políticos y de presupuesto, India	
13 El derecho a la educación en Sudáfrica: la lucha continúa	60
Crain Soudien y Andrea Juan, Consejo social de ciencias humanas, Sudáfrica	
Parte 5: Actores privados y privatización	63
14 Más allá de los slogans, poniendo en práctica el derecho a la educación: la definición de principios rectores de los derechos humanos para los actores privados de la educación	64
Sylvain Aubry, Iniciativa global para los derechos económicos, sociales y culturales	
15 Cómo la privatización y la comercialización de las escuelas socava el derecho a la educación en India	68
Carol Anne Spreen, Universidad de Nueva York y Sangeeta Kamat, Universidad de Massachusetts, Amherst, Estados Unidos de América	
16 Educación de bajo costo para pobres: cadenas de escuelas y aprendizaje asequible	72
Geetha Nambissan, Universidad Jawaharlal Nehru, India	
Parte 6: El derecho a la educación: reflexiones desde América Latina	77
17 El derecho como proyecto político. Notas a partir del análisis de las leyes generales de educación en América Latina	78
Néstor López, Instituto Internacional de planeamiento de la educación, IPE UNESCO Buenos Aires, oficina para América Latina	
18 El derecho a la educación: comentarios desde América Latina	81
Flavia Terigi, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina	
19 El derecho a la educación superior	84
Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina	

Introducción a la edición en español

 **Felicitas Acosta**, Investigador docente, Universidad Nacional de General Sarmiento
 facosta@ungs.edu.ar / acostafelicitas@gmail.com

El primer número especial de NORRAG está dedicado al derecho a la educación. Su edición estuvo a cargo de Archana Mehendale (Profesora del Instituto Tata de Ciencias Sociales, Mumbai, India) y Rahul Mukhopadhyay (Profesor invitado de la Universidad Azim, Bengaluru, India). El número ofrece una colección de artículos a cargo de académicos, investigadores, profesionales y tomadores de decisión de distintas partes del mundo. Constituye un insumo valioso para reflexionar en torno al estado de situación sobre el derecho a la educación.

La edición comienza con una serie de artículos introductorios a los marcos legales y normativos sobre el derecho a la educación. Se organiza luego en cinco temas que incluyen distintos aspectos de la cuestión: historia y perspectiva, legislación y políticas, implementación y avances, actores involucrados y su desarrollo en contextos precarios. Para la edición en español del primer número especial de NORRAG se seleccionan algunos de los artículos de la versión original en inglés y se incluyen, al final, reflexiones de académicos y organismos de América Latina; región particularmente comprometida con el desarrollo del derecho a la educación en las últimas décadas. En este sentido, en los párrafos que siguen se ofrece una versión revisada de la presentación realizada por los editores del número en inglés.

Esta edición comienza con la parte referida a la normativa y marco legal. Allí, Koumbou Boly Barry, Relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, provee un encuadre para este número especial. El artículo destaca los avances hacia una educación para todos desde la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, re afirmada en los Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS). Frente a ello, la falta de educación equitativa y de calidad para buena parte de la población mundial demanda mayor intervención de los gobiernos nacionales, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

Las contribuciones de Naidoo y Santini y Dorsi y Murphy ofrecen elementos referidos a los desarrollos jurídicos en torno al derecho a la educación. El estudio de los primeros sobre la situación legal en 11 países, les permite

concluir sobre la importancia de las bases jurídicas para proteger dicho derecho. En concordancia, los segundos ofrecen evidencia de investigación empírica acerca de la creciente participación de las cortes de justicia en la demanda a los estados por el cumplimiento de sus deberes frente a la provisión de la escolarización.

La segunda parte aborda el tema desde la perspectiva histórica con foco en la trayectoria de los conceptos y su relación con las políticas. Chackroun y Daelman recuerdan, de manera oportuna, que el derecho a la educación, tal y como está garantizado en la ley de Derechos humanos internacionales, no se limita a la escolarización sino se amplía hacia el derecho al aprendizaje a lo largo de la vida. Para ello, los estados debieran compartir sus responsabilidades con otros actores interesados regulando su accionar para garantizar principios de equidad y no discriminación. En este sentido, Singh, ex Relator especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación, considera necesario recuperar la misión humanista de la educación a través del refuerzo de los valores humanos.

Desde otra perspectiva, el artículo de Bajaj, advierte sobre las consecuencias de la educación en derechos humanos en las comunidades marginales. En su opinión, la agenda de derechos debiera orientarse hacia una dirección más transformadora, como la que se encuentra en la acción de movimientos sociales y actores no estatales: una agenda que ponga en cuestión las desigualdades estructurales y de poder para lograr el cambio.

Una tercera parte se encuentra destinada a los alcances y límites en la implementación de la legislación vinculada con la extensión del derecho a la educación. Contribuciones desde Brasil, Sud África e India ofrecen evidencias para apreciar la situación. Morais de Sa e Silva presenta la reducción de la pobreza y la mejora en las oportunidades educativas a través de programas de transferencia condicionada en Brasil. También en ese país, Ranieri destaca la influencia de instituciones públicas autónomas y organizaciones de la sociedad civil, quienes, por medio de mecanismos legales y extra judiciales, han logrado avances en la educación de la primera infancia.

En Sud África, Veriava alerta sobre las condiciones básicas de la oferta escolar. Al respecto enfatiza sobre el rol de las organizaciones de la sociedad civil para influenciar el desarrollo de una jurisprudencia, que en sistemas de *common law* como el de Sud África puede tener rango de ley, que ayude a reglamentar el derecho a la educación y forzar al Estado para su cumplimiento. En una dirección similar en cuanto a la falta de recursos, Jha enfatiza, en el caso de la India, la importancia crítica de un respaldo financiero explícito que garantice los compromisos legales del Estado respecto del derecho a la educación.

La cuarta parte del número especial se centra sobre experiencias de colaboración y participación de diferentes actores interesados en el movimiento por el derecho a la educación en diversos contextos. Cruz y Nogueira Filho destacan los efectos positivos de entidades como el *Ministerio Público* (Agencia del Gobierno Brasileño para la Aplicación de la Ley) y organizaciones de la sociedad civil como *Todos pela educação* (Todos por la educación) para la agenda del derecho a la educación. Sugieren la necesidad de una nueva narrativa pública y pragmática sobre esta agenda, muchas veces caracterizada como una postura emotiva de la justicia social: una agenda de política basada en evidencias y dirigida hacia las elites (quienes ejercen influencia directa sobre las políticas).

Al mismo tiempo, desde India, Sriprakash y Maithreyi, alertan sobre las condiciones para la participación de los padres en el derecho a la educación (idea que deviene de la Ley India sobre el Derecho de los Niños a la Educación Gratuita y Obligatoria de 2009). Según demuestran los autores, al desplazar la atención hacia la responsabilidad y la participación de los individuos, se pasan por alto y se arraigan potencialmente los mecanismos que producen y sostienen los sistemas y prácticas educacionales desiguales. Precisamente, contra escenarios de este tipo, Soudien y Juan dirigen la atención hacia los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil en Sud África para hacer al Estado responsable por la calidad de la educación, tanto respecto de la infraestructura como de los resultados de aprendizaje escolar.

En la quinta parte se retoma la cuestión del derecho de los padres a la elección para la educación de sus hijos en relación con el derecho de actores privados a proveer oferta escolar. El Estado debe manejar las tensiones en torno a la garantía de los derechos individuales y una oferta escolar equitativa y de calidad para todos. La contribución de Aubry ofrece un enfoque para el desarrollo de un marco para los actores privados en educación. Este marco es desarrollado por la Iniciativa global para los derechos económicos, sociales y culturales.

Al respecto, Spreen y Kamat, presentan el ejemplo de la expansión de las escuelas privadas de bajo costo en India. Argumentan que esta oferta de educación de calidad y

financieramente viable para los pobres es engañosa. En realidad, las autoras observan la acentuación de las disparidades de las experiencias educativas entre clases sociales y ámbitos (urbano-rural) así como la desprofesionalización de los docentes. Nambissan, por su parte, también advierte sobre el crecimiento de la escolarización privada en India aunque focaliza sobre el papel de discursos y proyectos centrados en *edu-business* y alianzas público privadas y su posible relación con el aumento de la segmentación y segregación del sistema educativo.

Finalmente, la edición en español introduce una sexta parte a modo de reflexión desde una región específica: América Latina. Tal como demuestra Néstor López en el primero de los artículos de esta última parte, casi la mitad de los países de la región cuentan con leyes de educación nacidas en los últimos 15 años, y en la mayoría de esos textos se expresa de forma explícita que la educación es un derecho, y que el Estado es su garante. El autor advierte sobre los desafíos pendientes en materia de extensión del derecho a la educación pero rescata el carácter de proyecto político que suponen las leyes que incluyen dicho derecho. Sostiene entonces que el gran desafío que queda por delante es que los diferentes actores del campo educativo, y la sociedad en su conjunto, se apropien de ese proyecto político y orienten los esfuerzos necesarios en consecuencia.

Dos contribuciones desde la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, cierran la edición en español. Flavia Terigi, en línea con el artículo de López, retoma los desafíos de la región tanto respecto de sus indicadores estructurales como aquellos relativos a la extensión de la escolarización. Pone el énfasis en las grandes dificultades para traducir la legislación en políticas sectoriales y, más aún, en prácticas pedagógicas que conduzcan al cumplimiento efectivo de los derechos educativos consagrados en las leyes. Advierte en su caso sobre los efectos actuales de la contracción de la economía global en el gasto social, en particular el educativo, y un posible escenario de incertidumbre sobre los avances en el derecho a la educación.

Por último, Eduardo Rinesi, introduce un nuevo objeto en el marco de la discusión sobre el derecho a la educación: la educación superior. A través de un breve recorrido histórico sobre las experiencias de ampliación del acceso a la educación superior en América Latina, el autor plantea los desafíos que supone considerar un nivel educativo y una institución como la universidad en tanto derecho. En particular, retoma la declaración final de la Conferencia Regional de Cartagena, desarrollada en 2008 bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que declara la educación superior como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Sin dudas, como propone el autor, un desafío para las leyes y las políticas orientadas a extender el derecho a la educación en la región.

En suma, se coincide aquí en destacar que este conjunto de contribuciones refieren tanto a las preocupaciones, o límites, como a los alcances en el progreso del derecho a la educación. Entre las primeras se encuentran la falta de jurisprudencia específica y de financiamiento así como nuevas formas en la producción de desigualdades educativas por la introducción de políticas de mercado. Entre las segundas, la articulación de acciones entre distintos actores de la sociedad civil ha permitido logros en hacer al Estado responsable respecto de los avances hacia el mencionado derecho.

Una mirada internacional como la que propone NORRAG en este número especial constituye una aporte importante para revisar las políticas de extensión de la escolarización en relación con procesos históricos de producción de desigualdad educativa. También ofrece insumos novedosos en la búsqueda de articulaciones virtuosas con otros derechos humanos y esfuerzos colaborativos entre diferentes actores con el fin de garantizar el derecho a la educación.

Parte 1

Normas y marcos legales para el derecho a la educación

La educación no es un privilegio, es un derecho humano

 **Dr. Koumbou Boly Barry**, Relator especial en derecho a la educación
 bkoumbabar@gmail.com

Resumen

Este artículo hace hincapié en cómo, a pesar de progresar en el acceso a la educación a nivel internacional, la meta de garantizar resultados equitativos en educación continúa siendo insuficiente para muchos grupos en situación de desventaja – mujeres y niñas, niños con discapacidades, grupos minoritarios diferentes y refugiados. El artículo apoya el cumplimiento de todos los derechos humanos fundamentales y un fuerte rol del estado en alcanzar la meta de lograr resultados equitativos en educación para todos los niños.

Palabras clave

Derechos humanos
Calidad educativa
Discriminación

Derecho a la educación: ¿acceso o resultado?

La educación es un derecho humano desde 1948. Cuando la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamó en su Artículo 26 que todas las personas tienen derecho a la educación, quedó consagrado en el derecho internacional que los estados están obligados a brindar educación a sus ciudadanos. Desde entonces, Naciones Unidas ha desarrollado una cantidad de instrumentos legales para facilitar la realización del derecho a la educación, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de la UNESCO contra la Discriminación en Educación.

El derecho a la educación para todos también ha sido reafirmado en diversos órganos de tratados globales y regionales que cubren a grupos marginales y contextos específicos, y ha sido preservado en muchas constituciones y leyes.

Con este claro mandato, la comunidad internacional ha dado grandes pasos en garantizar el acceso a la educación para todos. Luego de trabajar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2015 las tasas de inscripción neta habían alcanzado el 91 por ciento para educación primaria, 84 por ciento para el ciclo secundario inferior y 63 por ciento para el ciclo secundario superior (ECOSOC, 2017). Sin embargo, si bien este es un paso en la dirección correcta, estas estadísticas enmascaran el hecho de que los resultados educativos de calidad aún son insuficientes para muchos. Por ejemplo, aproximadamente 6 de cada 10 niños y adolescentes no están alcanzando la capacidad mínima en lectura y matemáticas (UNESCO, 2017) y a pesar de que se ha incrementado el acceso, los niños del 20 por ciento más pobre de los hogares son lectores menos capaces al final de la escuela primaria que aquellos del 20 por ciento más pudiente (ECOSOC, 2017). Asimismo, las niñas, los niños con discapacidad, los refugiados, los pueblos indígenas y otros grupos minoritarios (para nombrar algunos) representan la mayoría de los estudiantes no escolarizados. En resumen, queda claro que un acceso más equitativo no equivale a resultados justos.

El aula y más allá: ¿educación que enseña discriminación?

Actualmente entonces, ciertas personas y grupos se ven obligados a lidiar con barreras que impiden no solo su acceso a la educación, sino también su éxito una vez que llegan a la escuela. Las escuelas pueden carecer de infraestructura, materiales, know-how, o motivación para hacer frente a estudiantes que no cuadran en las categorías existentes. En consecuencia, muchas se enfrentan a una batalla cuesta arriba cuando intentan sacar el mayor provecho de un sistema educativo que no se adapta a sus circunstancias individuales. Esto hace que muchos estudiantes tropiecen y no puedan desarrollar su mayor potencial en la escuela, lo cual por supuesto disminuye sus oportunidades de encontrar empleo o de participar de manera completa en la sociedad. Esto es problemático no solo para el bienestar del individuo sino también para el desarrollo sustentable de la sociedad. Al normalizar prácticas discriminatorias y no inclusivas, dichas barreras educativas tienen consecuencias de gran envergadura que van más allá del sistema educativo y se arraigan en la sociedad misma. Por lo tanto, aquellos que enfrentan barreras en el aula, posiblemente enfrenten prácticas discriminatorias similares en su vida cotidiana, perpetuando de este modo un modelo de sociedad no sustentable que limita el crecimiento personal, la participación y la productividad. De hecho, las actitudes y creencias discriminatorias deben abordarse antes de que se realicen los cambios al sistema. Las prácticas educativas inclusivas no solo ayudan a los estudiantes excluidos y vulnerables sino que, más importante aún, promueven una actitud de comprensión y tolerancia en los estudiantes, los educadores y los padres.

¿Quiénes están afectados?

Hay ciertas personas y grupos que están desproporcionadamente afectados por la educación no inclusiva; cada uno de ellos enfrenta sus propias dificultades contextuales. La mayor cantidad de excluidos son mujeres y niñas. La división desigual de trabajo doméstico, el matrimonio temprano y forzado, y las actitudes y creencias tradicionales a menudo dan como resultado familias que eligen favorecer a los varones cuando se investiga sobre la educación. De hecho, 15 millones de niñas en edad primaria nunca tendrán la posibilidad de leer o escribir en la escuela primaria en comparación con 10 millones de niños (UNESCO, 2016). Para aquellas niñas que sí pueden asistir a la escuela, las instalaciones sanitarias insalubres, la violencia de género y los programas académicos obsoletos suelen impedir que alcancen su potencial.

Los niños con discapacidades son otro grupo que sufre discriminación escolar. Se estima que más de mil millones de personas en el mundo tienen alguna forma de discapacidad, y más del 80 por ciento de ellas viven en el hemisferio sur (Organización Mundial de la Salud, 2011). Sin embargo, no

hay suficiente información confiable sobre educación para comprender en su totalidad la situación de los niños con discapacidades en las escuelas. Esta escasez de información es emblemática de la exclusión que enfrentan de manera rutinaria, y a menudo es citada como la razón por la cual los niños con discapacidades son excluidos de los planes educativos nacionales. Los niños no contados, por lo tanto, no son incluidos. La mayoría de las escuelas en el mundo también son físicamente inaccesibles, y los estudiantes con discapacidades suelen padecer estigmas, prejuicio y “bullying”.

Las minorías culturales, étnicas y lingüísticas también enfrentan desafíos para hacer valer su derecho a la educación. La escolaridad formal a veces no presta la atención adecuada a la diversidad cultural y lingüística, dificultando a muchos estudiantes

su tránsito por el sistema escolar. Esto puede deberse a que luchan con el lenguaje de enseñanza o porque los programas y la pedagogía no son relevantes para su forma de vida. Los pueblos indígenas enfrentan dificultades similares, con niños periódicamente privados del acceso a educación de calidad que sea relevante y responda a sus necesidades específicas. Como resultado, los niños de las poblaciones indígenas tienen menos posibilidades de inscribirse en la educación primaria que los niños no indígenas (UNESCO & ECOSOC, 2008).

Hay 65,6 millones de personas terminantemente desplazadas en el mundo (UNHCR, 2017). No es sorprendente que refugiados, personas internamente desplazadas y apátridas, que ya están sufriendo un trastorno considerable, se encuentren entre aquellos excluidos de recibir educación. Los estados que albergan a los refugiados están obligados a brindarles educación; sin embargo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que solo el 50 por ciento de los niños refugiados tienen acceso a la educación primaria, una cifra que cae a 22 por ciento para la escuela secundaria. Las personas internamente desplazadas también son vulnerables ya que todavía se encuentran bajo la jurisdicción geográfica de su propio estado, que en algunos casos puede ser la causa de su desplazamiento. En consecuencia, el acceso a la educación para las aproximadamente 31 millones de personas internamente desplazadas en el mundo es un desafío importante (IDMC, 2016).

Derechos humanos y educación: ¿un círculo virtuoso?

Estos solo son algunos de los grupos que luchan por hacer valer su derecho a la educación. Sin embargo, en realidad, hay muchos más. Aquellos que viven en áreas rurales, o que están afectados por la pobreza, también se enfrentan a desafíos constantes. De hecho, las personas que pertenecen a más de un grupo vulnerable deben lidiar con la discriminación en diversos frentes. Para aquellos que enfrentan la discriminación, un sistema educativo

que excluye a tantos grupos no puede ser considerado justo, desde ninguna perspectiva. Como tales, en muchas áreas en todo el mundo, la impartición de educación de calidad continúa estando reservada a los privilegiados – a aquellos que no sufren discriminación en uno o más frentes, o que no son víctimas de sus circunstancias nacionales o geográficas.

Esto tiene implicancias claras para el derecho a la educación. Para realizar completamente el derecho, el análisis comparativo de la calidad educativa debería considerar las circunstancias individuales. Cualquier niño (o adulto) debería poder asistir a cualquier escuela sabiendo que recibirá el apoyo que necesita para los resultados educativos de calidad. No alcanza con poner a los niños en las escuelas; debemos garantizar que todos aprendan mientras están allí. En consecuencia, la capacidad de realizar el derecho a la educación depende, en gran medida, de eliminar la discriminación y alentar un entorno que promueva la igualdad y la inclusión, abordando las barreras educativas. En otras palabras, habilitar el derecho a la educación es crucial para el logro de otros derechos humanos fundamentales y viceversa. En reconocimiento a esto, como parte de la Agenda 2030, la comunidad internacional se comprometió con el Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) 4 para garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje continuo para todos. El SDG4 y sus metas relacionadas fueron construidas deliberadamente sobre un enfoque basado en los derechos para reflejar la comprensión de que el desarrollo sustentable solo puede lograrse cuando existe un ejercicio pleno de los derechos humanos. En consecuencia, hay un foco más pronunciado en la impartición de educación de calidad para todos que en agendas anteriores, principalmente enfocada al acceso en un esfuerzo por garantizar que “nadie quede relegado”.

¿Qué podemos hacer?

Los gobiernos tienen ahora la responsabilidad de abordar la discriminación y la exclusión en educación identificando personas y grupos que requieran apoyo específico y dirigido mediante la implementación de acciones necesarias para satisfacer sus necesidades. A través de consultas inclusivas con todas las partes interesadas, los gobiernos pueden de este modo garantizar que los estudiantes reciban el apoyo que necesitan para tener éxito una vez que están en la escuela.

Para que los estados cumplan con esta obligación, es esencial que se recojan y publiquen datos desglosados. Los donantes y las organizaciones internacionales deben brindar apoyo financiero y técnico para garantizar que todos los estados desarrollen la capacidad de monitorear e informar sobre todos los segmentos de la población y de abordar las barreras identificadas. Sin dicho apoyo, será extremadamente difícil que los estados puedan tener una comprensión completa de la escala del problema para ciertos grupos, y, por lo tanto, que puedan monitorear el progreso realizado.

Finalmente, y quizás más importante, deben hacerse esfuerzos para abordar las condiciones que alientan la discriminación en primera instancia. Los estados deben luchar por eliminar la discriminación a través de toda la sociedad mediante el trabajo sobre actitudes y creencias que desvalorizan a los excluidos. Las leyes y políticas diseñadas para prevenir la exclusión deben filtrar hasta el nivel local e implementarse con un fuerte apoyo político. Los políticos y los líderes en las comunidades deben promover los derechos humanos al traer reformas para abordar las actitudes existentes que crearon la exclusión. El derecho a la educación abarca todos los aspectos de la misma, desde el cuidado en la primera infancia hasta el aprendizaje continuo, y como tal, deben aplicarse enfoques justos e inclusivos en todos los niveles educativos y a todas las facetas de la sociedad. Solo entonces los individuos y los grupos podrán hacer valer su derecho humano y contribuir de manera productiva a una sociedad sustentable, justa e inclusiva.

Referencias

ECOSOC. (2017). *Progreso hacia los objetivos de desarrollo sostenible: Informe del Secretario General* (Rep. No. E/2017/66). UN.

IDMC. (2016). GRID: Informe mundial sobre desplazamiento interno 2016 (Rep.). Ginebra: IDMC. Recuperado de <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>

UNESCO. (2016). 263 millones de niños y jóvenes sin escolarizar desde primaria hasta secundaria superior. Recuperado de http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/single-view/news/263_million_children_and_youth_are_out_of_school_from_primar/

UNESCO, & ECOSOC. (2008). Las dimensiones inclusivas del derecho a la educación: bases normativas (Documento Conceptual). París: UNESCO.



Instituto de Estadísticas de UNESCO (2017). 6 de cada 10 niños no están recibiendo conocimientos mínimos en lectura y matemática. Recuperado de <http://uis.unesco.org/en/news/6-out-10-children-and-adolescents-are-not-learning-minimum-reading-and-math>



ACNUR. (2017). Resumen de tendencias Recuperado de <http://www.unhcr.org/uk/figures-at-a-glance.html>

ACNUR. (septiembre 2016). Olvidados: la educación de los refugiados en crisis (Rep.). Recuperado de UNHCR website: <http://www.unhcr.org/57d9d01d0>

Organización Mundial de la Salud. (2011). Informe Internacional sobre Discapacidad. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html

ODS4, legislación nacional y el derecho a la educación

 **Jordan Naidoo**, Director, División para la Educación 2030, UNESCO
 j.naidoo@unesco.org

 **Delphine Santini**, Oficial adjunta del proyecto, UNESCO
 d.santini@unesco.org

Resumen

El estudio examina las implicancias para la legislación nacional de tres de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS4) (4.1, 4.2 y 4.5) sobre la base de una revisión de los marcos legales nacionales de 11 países, que fue llevada a cabo como parte de la Iniciativa Piloto ODS4 dentro del Programa de Desarrollo de Capacidades para la Educación (CapEd) de la UNESCO.

Palabras clave

ODS
Legislaciones nacionales
Derecho a la educación
Educación libre y obligatoria
Desarrollo de la primera infancia
Discriminación
Igualdad de género

Introducción

Este aporte sobre el derecho a la educación en el contexto del Objetivo de Desarrollo Sustentable 4 (ODS4) se basa en una revisión de los marcos legales nacionales de 11 países en relación a las metas 4.1, 4.2, y 4.5,^{1,2} que fue llevada a cabo como parte de la Iniciativa Piloto ODS4 dentro del Programa CapEd de la UNESCO. Los países revisados comprenden Afganistán, Bangladesh, Cambodia, República Democrática del Congo (RDC), Haití, Madagascar, Mali, Mozambique, Myanmar, Nepal, y Senegal.

El derecho a la educación es un derecho humano cubierto y garantizado por el derecho internacional; y al comprometerse con el derecho a la educación, los estados lo hacen legalmente, a través de la ratificación de instrumentos de derechos humanos³ y la adopción de legislación nacional pertinente. Mientras que el ODS4-Educación 2030 no establezca obligaciones legales, se espera que los estados, a través de su compromiso político, asuman y establezcan marcos legales obligatorios, incluyendo leyes, políticas, planes y programas, para la implementación efectiva de la Agenda de Educación (UNESCO, 2015). El compromiso nacional con el ODS4 tiene implicancias legales claras para tres de los cuatro objetivos ODS4 (4.1, 4.2, y 4.5). Como se indica en el Marco de Acción (UNESCO, 2015), el objetivo 4.1 implica garantizar 12 años de educación gratuita, de los cuales al menos nueve son obligatorios; el objetivo 4.2 implica la introducción de un año gratuito y obligatorio de educación preescolar; mientras que el objetivo 4.5 garantiza la eliminación de todas las formas de discriminación.

Esta revisión fue llevada a cabo notando que las brechas resultantes de marcos legales incompletos u obsoletos entorpecerán los esfuerzos por alcanzar los ODS4. Por otro lado, los marcos legales que cumplen con las normas internacionales pueden ser clave para la realización de la Agenda de Educación. La resolución *Transformar Nuestro Mundo* (Asamblea General ONU, 2015) reconoce la importancia de implementar la Agenda ODS de manera consistente con los derechos y obligaciones de los estados en virtud del derecho internacional y el rol central de la legislación nacional: 'Reconocemos también el rol esencial de los parlamentos nacionales a través de su promulgación de

leyes y la adopción de presupuestos y su rol en garantizar la responsabilidad por la implementación efectiva de nuestros compromisos (Asamblea General ONU, 2015, párrafos 18-19).

Necesidad crítica de reformas legales consistentes y adecuadas

La revisión muestra que la inclusión de la educación en la constitución de un país o en la legislación no es necesariamente una garantía de que se la proteja como un derecho. Puede, de hecho, ser abordada de manera muy limitada en la práctica y no ser ejecutada por los tribunales nacionales, comprometiendo el progreso hacia los ODS4. Por ejemplo, en Bangladesh, la educación no es considerada un derecho fundamental en la Constitución, sino que solo está enumerada como un “Principio Fundamental de la Política de Estado”.⁴ Como componente de la política de estado, el derecho a la educación no es un derecho justiciable bajo el régimen constitucional de Bangladesh.

Desde un punto de vista optimista, hay ciertos indicadores de que en algunos países, como Mali y Senegal, las reformas legales consistentes con normas internacionales de derechos humanos pueden proveer una base para la implementación de los ODS4. Sin embargo, la adopción de una nueva constitución o la actualización de los textos legales solo son importantes primeros pasos. El caso de Haití es gráfico. Las reformas legales recientes allí no han conducido a progresar en la promulgación del derecho a la educación. En enmiendas a su Constitución en 2011/2012, se renunció a las sanciones por el no respeto al requisito obligatorio y no se introdujo una extensión significativa del derecho a la educación. Esto demuestra que, a pesar de que el proceso de reforma legal es importante en sí mismo, el contenido y la implementación de la reforma son aún más críticos.

Por otro lado, las reformas legales deberían incluir revisiones y retiro de reservas y declaraciones que restringen el alcance de la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y entran en conflicto con los compromisos ODS4. Por ejemplo, Madagascar introdujo una reserva sobre la educación primaria gratuita y obligatoria.⁵

Educación primaria y secundaria gratuita y justa

Si bien la meta ODS 4.1 de garantizar que todos los niños y las niñas completen la educación primaria y secundaria gratuita y justa está totalmente alineada con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes (en particular, la Convención de UNESCO contra la Discriminación en Educación, 1960; el Acuerdo Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Humanos, 1966), operativiza estos compromisos convocando a los países a que proporcionen por lo menos 12 años de educación gratuita, de los cuales nueve son obligatorios (UNESCO, 2015, párrafo 15). La revisión indica que si bien suele haber disposiciones constitucionales en relación

al objetivo 4.1, a menudo hay una brecha en la promulgación completa de las disposiciones constitucionales, por ejemplo, sobre el requisito de obligatoriedad. En algunos países, como Haití, el no redactar y adoptar legislación obligatoria resultó en una implementación débil. En otros países, donde la legislación sobre educación existe, el desafío yace en el desajuste entre la constitución

y la ley de educación, que pueden establecer diferentes disposiciones, en particular en relación a la educación gratuita y obligatoria.

La existencia de un marco legal consistente que incluya la educación gratuita y obligatoria, tanto primaria como secundaria, con una duración alineada con el Marco de Acción es de suma importancia. Sin embargo, en los 11 países, si bien pueden existir garantías satisfactorias para la educación gratuita u obligatoria, raramente existe para ambas. El mayor progreso se ha logrado en la RDC con la adopción de una nueva ley de educación en 2014, que deroga la ley anterior, que exigía el pago de cuotas escolares. A modo de paso en la dirección correcta, la ley ahora explícitamente establece ocho años de educación gratuita.

Existe también la necesidad de garantizar que los desarrollos de políticas sean correctamente reflejados en la legislación y exigidos. En varios países, incluyendo Madagascar, desarrollos recientes de políticas se esfuerzan por extender la educación gratuita y obligatoria. Dichos importantes desarrollos de políticas deben ser vistos como oportunidades valiosas de revisar y actualizar la legislación.

Un desarrollo digno de mención es la referencia a la educación de calidad en la ley nacional. Por ejemplo, Cambodia garantiza por ley el derecho al acceso a educación de calidad, y Madagascar ha incluido en su legislación la misión del estado de brindar educación de calidad. A pesar de que los aspectos de calidad son más a menudo abordados por decretos o reglamentaciones, dicha mención a la educación de calidad es una forma positiva de expresar que el acceso debe ir de la mano con los estándares de calidad, y que constituye una prioridad a largo plazo para los países menos sujetos a cambios de políticas.

Desarrollo de la primera infancia

Si bien el derecho internacional en materia de derechos humanos no articula con claridad un derecho al cuidado y la educación en la primera infancia (ECCE por sus siglas en inglés), sí reconoce su importancia,⁶ a través de la meta ODS 4.2 que expresa un compromiso de acceso equitativo al ECCE. El Marco de Acción claramente operativiza este objetivo a través de la introducción de al menos un año de educación preescolar gratuita y obligatoria. Sin embargo, la revisión muestra un subdesarrollo general de las normas legales nacionales en todos los países, en comparación con la educación primaria y secundaria.

A excepción de Afganistán (en educación gratuita), no se pudieron identificar bases legales para la educación preescolar gratuita y obligatoria en esos países. En aproximadamente la mitad de esos países, la ley define el sistema organizativo para la educación preescolar, pero sin traducirla a términos legales en relación a la introducción recomendada de por lo menos un año de educación preescolar gratuita y obligatoria (UNESCO, 2015, párrafo 12).

Estos países, sin embargo, adhieren a los cuatro principios generales de la Convención de Derechos del Niño: 1) no discriminación; 2) los mejores intereses del niño; 3) el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo 4) respeto por los puntos de vista del niño. Asimismo, el Artículo 28 establece el derecho del niño a la educación. Sin embargo, el aprendizaje y la educación no comienzan con la escuela primaria, y de manera acorde, el Comité sobre los Derechos del Niño recomienda que los estados consideren incluir a la educación en la primera infancia como parte integral de la educación básica/primaria, para nutrir las capacidades evolutivas del niño en un entorno libre de estrés.

Centrarse en la no-discriminación, la exclusión, la igualdad de género y la protección

El logro de los ODS4, en especial las metas 4.1, 4.2, y 4.5, puede verse restringido por la discriminación y la exclusión, que constituyen barreras severas para el derecho a la educación. En muchos casos, la prohibición de discriminación en la ley nacional es limitada y no cubre el rango de bases prohibidas detallado en los tratados internacionales o por la Agenda 2030. De manera similar, existe la necesidad de que los países alineen su definición legal de discriminación a las normas internacionales y que revisen su marco legal para cumplir mejor con los compromisos ODS4.

La ratificación de la Convención sobre Discriminación en Educación de la UNESCO (UNESCO, 1960) y otros tratados internacionales sobre derechos humanos deben ser considerados como una prioridad. De los países inspeccionados, solo Afganistán, Madagascar, Mali y Senegal han ratificado la convención. De igual modo, la ratificación de los 18 tratados centrales sobre derechos humanos⁷ varía de manera importante entre países, oscilando desde cuatro ratificaciones para Myanmar a 15 para Mali.⁸ La ratificación proporcionaría a los países un entorno legal de respaldo para todos los esfuerzos por lograr los ODS4.

Acerca de la eliminación de prácticas dañinas, esta revisión indica que la legislación en la mayoría de los países no está bien alineada. Por ejemplo, la ley pueden establecer edades mínimas para el fin de educación de la educación obligatoria, la admisión al trabajo y la edad legal mínima para contraer matrimonio. Dichos vacíos legales pueden simultáneamente debilitar la aplicación de la escolaridad obligatoria y dar lugar

al matrimonio de menores y trabajo infantil, con consecuencias perjudiciales y duraderas sobre la educación infantil, en particular de las niñas, obstaculizando así el logro de los ODS4.

Los países piloto han dado grandes pasos en el compromiso de respeto de los derechos de las personas con discapacidades, que se encuentran explícitamente cubiertos por la meta 4.5. Todos ellos ratificaron la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, que protege el derecho a la educación inclusiva para personas con discapacidades. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las leyes sobre los derechos de las personas con discapacidades no tienen un enfoque basado en derechos e inclusivo, y peor aún, algunas promueven el establecimiento de un sistema escolar separado o no reconocen su derecho a la educación.

La educación en situaciones de conflicto también es un importante desafío compartido. Como lo subraya el Marco de Acción (para 27), “las escuelas y las instituciones educativas – y las rutas de y hacia ellas – deben estar libres de ataque, reclutamiento forzado, secuestro y violencia sexual”. Sin embargo, el reclutamiento y uso de niños en momentos de conflicto y ataques sobre escuelas continúa en cuatro países piloto (Afganistán, DRC, Mali y Myanmar),⁹ a pesar de que estas son dos de las seis violaciones graves que más afectan a los niños en momentos de guerra identificadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.¹⁰ A menudo falta la prohibición de reclutamiento y uso de niños durante conflictos, al igual que la prohibición de usar los edificios escolares para propósitos militares.

Conclusión

Los marcos legales no deben ser considerados textos estáticos e inalterables; por el contrario, deberían acompañar la evolución de las necesidades de los países y consagrar principios fundamentales aplicables a todos. Un marco legal de apoyo es fundamental, ya que establece las condiciones para la entrega y la sustentabilidad de una educación inclusiva y equitativa para todos. Sin embargo, si bien es necesaria, esta no es una condición suficiente. Las leyes por sí solas no alcanzan para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación sin discriminación. Su ejecución completa, al igual que otras medidas, como las campañas de concientización pública, son igualmente importantes para crear un cambio duradero en las actitudes y normas sociales, y para avanzar hacia los ODS4.

Notas al pie

1. Ver <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002604/260460E.pdf>
2. Meta 4.1: 'Para el año 2030, garantizar que todas las niñas y los niños completen la educación primaria y secundaria gratuita, justa y de calidad conducente a resultados efectivos de aprendizaje'; Meta 4.2: 'Para 2030, garantizar que todas las niñas y los niños tengan acceso a un desarrollo de calidad en la primera infancia, cuidado y educación preescolar para que estén preparados para la educación primaria'; Meta 4.5: 'Para 2030, eliminar disparidades de género en la educación y garantizar el acceso equitativo a todos los niveles educativos y capacitación vocacional para los sectores vulnerables, incluyendo personas con discapacidades, pueblos indígenas y niños en situación de vulnerabilidad'.
3. Además del Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que establece que 'Todas las personas tienen derecho a recibir una educación', varios tratados internacionales han reafirmado este derecho incluyendo los siguientes: Convención de la UNESCO contra la Discriminación en Educación (1960); Pacto Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966); Pacto sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979); Convención de los Derechos del Niño (1989); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Inmigrantes y los Miembros de sus Familias (1990) y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades (2006).
4. El Artículo 15 de la Constitución de Bangladesh exige que el estado garantice a sus ciudadanos la provisión de las necesidades básicas de la vida, incluyendo alimento, vestimenta, techo, educación y cuidados médicos.
5. La salvedad completa dice: "El Gobierno de Madagascar establece que se reserva el derecho a posponer la aplicación del artículo 13, párrafo 2, del Pacto, más particularmente en lo que respecta a la educación primaria ya que, si bien el Gobierno de Malasia acepta en su totalidad los principios establecidos en dicho párrafo y se obliga a dar los pasos necesario para aplicarlos en su totalidad lo más pronto posible, los problemas de implementación, y en particular las implicancias financieras son tales que la aplicación completa de los principios en cuestión no puede garantizarse en esta etapa. Puede accederse en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en (Última consulta 8 de agosto de 2017).
6. Comentario General No. 7, sobre la 'Implementación de los Derechos del Niño en la Primera Infancia', del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. A pesar de que los Comentarios Generales no son en sí mismo documentos vinculante, se los considera aportes útiles para la comprensión de los instrumentos de derechos humanos.
7. Incluyendo en particular el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto sobre los Derechos del Niño, el Pacto sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y el Pacto sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, todos los cuales cubren dimensiones específicas del derecho a la educación y la no discriminación.
8. <http://indicators.ohchr.org/>
9. Informe del Secretario General de UN sobre Los Niños y el Conflicto Armado (A/70/836-S/2016/306), 2016
10. Las seis violaciones graves identificadas y condenadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas incluyen: el homicidio y la mutilación de menores; el reclutamiento o el uso de niños como soldados; la violencia sexual contra los niños; el secuestro de niños; los ataques contra escuelas u hospitales; y la negación del acceso humanitario para los niños. Ver: <https://childrenandarmedconflict.un.org/effects-of-conflict/six-grave-violations/>



Referencias


UNESCO (1960). Convención contra la discriminación en educación. Recuperado de http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI_E.PDF

UNESCO (2015). Educación 2030: Declaración de Incheon y marco de acción. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656e.pdf>

Asamblea General de Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo (resolución 70/1, adoptada en la Reunión Cumbre de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable. Septiembre 25, 2015, Nueva York).

El rol de las decisiones de los tribunales en el cumplimiento del derecho a la educación¹

 **Delphine Dorsi**, Iniciativa de derecho a la educación.²
 delphine.dorsi@right-to-education.org

 **Erica Murphy**, Iniciativa de derecho a la educación.
 erica.murphy@right-to-education.org

Resumen

Los tribunales tienen un rol importante en garantizar que los estados y otros titulares de obligaciones sean legalmente responsables por las violaciones a los derechos humanos. En este artículo, los autores revisan las decisiones de los tribunales de diferentes jurisdicciones y destacan el rol que han tenido en hacer a los estados responsables del cumplimiento del derecho a la educación.

Palabras clave

Decisiones de los tribunales
Implementación del derecho a la educación
Responsabilidad legal
Igualdad de género

Introducción

El acceso a la justicia es esencial para la realización completa del derecho a la educación. Los tribunales tienen un importante rol en garantizar que los estados y otros titulares de obligaciones sean legalmente responsables por las violaciones a los derechos humanos. Esto incluye ordenar recursos, no solo para abordar el daño hecho al individuo en cuestión, sino también para asegurar un mejor cumplimiento de las obligaciones que surgen del derecho a la educación en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos (Iniciativa RTE, 2017a).

Este artículo estudia el rol de las decisiones de los tribunales en dos aspectos:

1) cómo destacan el fracaso de los estados en implementar de manera efectiva el derecho a la educación; y 2) cómo contribuyen al ejercicio del derecho a la educación al responsabilizar a los estados.

Las decisiones de los tribunales destacan las violaciones al derecho a la educación y el fracaso de los estados al implementarlo

El derecho a la educación ha sido adjudicado en muchas jurisdicciones en el mundo (Iniciativa RTE, 2017b). Esta recopilación de casos sobre el derecho a la educación muestra que algunos estados han fracasado en garantizar el derecho a la educación sin discriminación, en particular para los grupos vulnerables, como niñas embarazadas,³ niños con discapacidades,⁴ minorías y pueblos indígenas,⁵ niños con VIH,⁶ y personas desplazadas.⁷

Las decisiones de los tribunales también hacen hincapié en el fracaso del estado en garantizar el derecho a la educación gratuita. Decisiones recientes en Sudáfrica⁸ y Colombia⁹ han ordenado al gobierno que proporcione transporte gratuito para los niños, eliminando de este modo un costo indirecto de educación. En Costa Rica, el Tribunal Constitucional (2013) ha declarado que las cuotas escolares o los cargos de cualquier tipo, ya sea directos o indirectos, son inconstitucionales.

Algunos tribunales también han lidiado con la financiación de la educación pública, a menudo en referencia a los principios de no discriminación e igualdad, en particular en los Estados Unidos. En un fallo reciente, por ejemplo, la Corte Suprema de Kansas determinó que la Legislatura del Estado no había garantizado financiación escolar equitativa (Iniciativa RTE, 2016).

Otros fallos muestran la creciente cuestión actual sobre el rol de los actores privados en la educación,¹⁰ incluso con respecto a la calidad educativa.¹¹ También hay un creciente número de decisiones que prohíben o restringen el uso no civil de las instituciones educativas.¹²

Las decisiones de los tribunales contribuyen a la realización del derecho a la educación

Las interpretaciones realizadas por los tribunales sobre diversos aspectos del derecho a la educación contribuyen a una mejor comprensión de su contenido normativo y de las obligaciones estatales relacionadas, adaptadas al contexto nacional, y a la luz de los cambiantes valores sociales. Por ejemplo, en un caso reciente, el Tribunal Constitucional de Colombia adoptó un fallo progresivo sobre la libertad de expresión de un estudiante transexual dentro de la escuela. El Tribunal razonó que la escuela está obligada a tratar al estudiante de acuerdo a su identidad de género (Tribunal Constitucional de, 2016).

Los tribunales a menudo juegan un papel importante en el ejercicio del derecho a la educación brindando un foro para que las personas responsabilicen a sus gobiernos otorgando recursos ejecutables. Las decisiones de los tribunales pueden impactar las circunstancias específicas de aquellos que traen el caso y/o pueden conducir a cambios estructurales y de política. En Sudáfrica, el Centro de Recursos Legales siempre litiga con miras a desafíos sistemáticos, buscando potenciar las victorias individuales en el alivio sistémico para todas las escuelas y los estudiantes que enfrentan desafíos similares. Sus casos suelen resolverse en etapas, el primer paso asegura la asistencia a las escuelas cliente, y los pasos subsiguientes extienden dicha asistencia a todas las escuelas de la provincia y abordan bloqueos sistémicos (Centro de Recursos Legales, 2015). Los recursos contra la violación del derecho a la educación pueden tomar diferentes formas. Por ejemplo, en un caso argentino reciente presentado ante el Tribunal Administrativo de Buenos Aires por un estudiante con síndrome de Down porque la escuela a la que asistió durante tres años se negaba a darle su diploma, el Tribunal ordenó que la escuela y el Ministerio de Educación emitieran y legalizaran su título (Tribunal Fiscal y Administrativo de Buenos Aires, 2016). En otro caso, el Tribunal de Apelaciones de Buenos Aires (2001) obligó al gobierno a construir una escuela porque las autoridades locales, durante varios años, no implementaron una ley que ordenaba la construcción de la escuela. A veces los tribunales imponen sanciones financieras como medio de obligar a la implementación de las órdenes de los tribunales. Por ejemplo, la Suprema Corte de Washington ordenó a la Legislatura del Estado

de Washington que pague una multa diaria de US\$100.000, que se reservaría como fondo para la educación, por incumplir con una orden del tribunal de adoptar e implementar un programa de educación básica para cada año escolar hasta 2018 (McCleary v. State, 2012).¹³

Las decisiones de los tribunales que reconocen una violación al derecho a la educación son importantes¹⁴ ya sea que traten sobre casos individuales (ej. en el caso de niñas embarazadas excluidas de las escuelas) o de la sociedad en general (ej. Brown vs. Comité de Educación de Topeka en EE.UU. (Suprema Corte de EE.UU., 1954).¹⁵ Sin embargo, las decisiones de los tribunales tienen un impacto más fuerte cuando traen cambios estructurales y de política que crean la condición para el goce completo del derecho a la educación (Naciones Unidas, 2013), impactando sobre miles de casos individuales (Gloppen, 2009). Por ejemplo, se ha estimado que 350.000 niñas más asisten a la escuela ahora en India, gracias al almuerzo escolar implementado como resultado del derecho al reclamo de alimento ante la Suprema Corte de India (Naciones Unidas, 2013).

Los fallos de los tribunales pueden conducir a cambios constitucionales, legislativos y de política. Por ejemplo, en un histórico fallo en India, la Corte Suprema de India resolvió que el derecho a la educación (aún cuando no se encuentra expresamente incluido en la Constitución de India) era una parte integral del derecho a la vida (Suprema Corte de India, 1993) y por lo tanto era indirectamente accionable. Conforme a este y otros fallos de la Corte Suprema, la Constitución de India fue modificada, estableciendo el derecho a la educación gratuita para los niños de entre 6 y 14 años de edad.

En Colombia, luego de una decisión del Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional de Colombia, 2010) que determinó que la Ley de Educación, que permitía al gobierno imponer cuotas para la educación primaria, era inconstitucional, el Gobierno Colombiano emitió un decreto nacional que establecía que la educación debe ser gratuita en las instituciones públicas, tanto en el nivel primario como secundario.

En Estados Unidos, la Corte Suprema de Washington resolvió que la Ley que establece y financia a las escuelas charter (un tipo de escuela privada) utilizando dinero público era inconstitucional, y en consecuencia, las escuelas charter en Washington ya no son financiadas a través del dinero público (Suprema Corte de Washington, 2015).

Las decisiones de los tribunales tienen un impacto real cuando ordenan el cumplimiento (más que la protección o el respeto) del derecho a la educación. Por ejemplo, un fallo reciente del Tribunal de Apelaciones del Estado de São Paulo en Brasil resolvió que, antes de 2016, la ciudad de São Paulo debía proporcionar al menos 150.000 nuevos lugares para

instalaciones de cuidado infantil y escuelas primarias, para niños de cinco años de edad y menores. En su fallo, el Tribunal mantenía abierta la posibilidad de sancionar el incumplimiento del poder ejecutivo para elaborar un plan consistente e incluso advirtió que adoptaría su propio plan en caso de una propuesta insatisfactoria del poder ejecutivo (Vilhena Vieira, 2014). Otro fallo reciente de Estados Unidos muestra cómo los tribunales pueden obligar a los estados a cumplir sus obligaciones. En febrero de 2016, la Corte Suprema de Kansas (2014) resolvió en *Gannon vs. Kansas II*, que la legislatura no había remediado las inequidades entre distritos escolares ricos y pobres y por lo tanto estaba en incumplimiento de la Constitución de Kansas. Se le había otorgado a la legislatura tiempo hasta el 30 de junio de 2016 para encontrar una forma de financiar constitucionalmente (es decir, de manera equitativa) a las escuelas o quedarían a riesgo de cerrar escuelas públicas. El 27 de junio de 2016, luego de una sesión especial en la legislatura de Kansas, el Gobernador de Kansas firmó un proyecto de ley que restablecía US\$38 millones en financiamiento al sistema educativo de Kansas.

En Indonesia, luego de un fallo del Tribunal Constitucional de 2008 (como se cita en Singh, 2013), el gobierno debió incrementar el presupuesto nacional para educación de manera alineada con la Constitución, que estipula que el Estado debe proveer el 20 por ciento de los presupuestos nacionales y regionales de educación (Gobierno de Indonesia, 1945). Luego de este fallo, el parlamento asignó el 19,31 por ciento del presupuesto nacional en educación para el año 2009. Luego el presupuesto aumentó y disminuyó entre el 16,65 por ciento en 2010 y 20,52 por ciento en 2015 (UNESCO UIS). Sin embargo, este fallo es importante y muestra que el Juez puede presionar al parlamento para cumplir con las disposiciones constitucionales proporcionando un presupuesto específico para educación.

A veces el litigio llega a la atención del poder ejecutivo aun cuando no se ha dictado un fallo. En el caso de las “mud schools” en Sudáfrica (llamadas así debido a las construcciones de barro en deterioro y a la falta de agua e instalaciones sanitarias), el litigio fue necesario ya que los reclamos reiterados de siete escuelas para abordar los severos problemas de infraestructura eran ignorados. Una vez enfrentados a un reclamo legal, al gobierno le pareció adecuado celebrar un memorando de acuerdo.

Es importante observar que incluso si un caso fracasa, esto no significa que no haya un efecto discernible. En algunos casos, las opiniones disidentes son publicadas, ya que esto puede tener un efecto en el futuro a medida que la interpretación evoluciona. Por otro lado, un fallo desfavorable puede atraer la atención de los responsables, los medios, la sociedad civil y otras partes interesadas, crear conciencia sobre el asunto y estimular la movilización política.

Conclusión

Tal como se muestra en los ejemplos anteriores, las decisiones de los tribunales, al responsabilizar a los estados y otros titulares de obligaciones, pueden tener un impacto positivo sobre el cumplimiento del derecho a la educación. A pesar de que los mecanismos judiciales son una vía clave a través de la cual perseguir la reparación legal y los recursos contra las violaciones al derecho a la educación, no son el único medio de hacer cumplir el derecho a la educación: organismos cuasi judiciales y administrativos, como instituciones nacionales de derechos humanos, y defensores del pueblo también tienen un rol importante (Alston, 2016). También, para mayor impacto, las acciones de los tribunales deben utilizarse en conjunto con otras estrategias de apoyo, como políticas de monitoreo social, la presión de las ramas políticas de los gobiernos, la movilización social, y las campañas de concientización (Abramovich, 2005 y Naciones Unidas, 2013).

Para más información sobre responsabilidad legal y el derecho a la educación, lea nuestro informe, aquí, <http://bit.ly/2ziZR5o>.

Notas al pie

1. Este artículo es un extracto de un documento de información básica aportado a GEMR 2017 sobre Responsabilidad en Educación: Iniciativa por el Derecho a la Educación (Octubre 2017) – *Responsabilidad desde el punto de vista de derechos humanos: Incorporación y ejecución del derecho a la educación en el ordenamiento jurídico local*: <http://bit.ly/2ziZR5o>
2. La Iniciativa por el Derecho a la Educación ('RTE' – anteriormente el "Proyecto sobre el Derecho a la Educación") es una organización global de derechos humanos focalizada en el derecho a la educación. Para más información, visite nuestro sitio web: <http://www.right-to-education.org>
3. Ver ejemplos en Suprema Corte de Colombia. (11 de noviembre de 1998). Caso No. T-177814; Tribunal de Apelaciones de Botsuana. (31 de enero de 1995). Consejo Representativo de Estudiantes de Molepolole College of Education vs. el Procurador General. Recuperado de <http://bit.ly/2y5KR92>
4. Ver casos recientes en Argentina y Colombia: Tribunal fiscal y administrativo de Buenos Aires. (24 de octubre de 2016). Rodríguez, César Alan / acción de amparo. Resumen del caso recuperado de <http://www.right-to-education.org/resource/c-sar-alan-rod-guez>; Tribunal Constitucional de Colombia (2016). Sentencia T-523/16. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-523-16.htm>; Ver también Suprema Corte de Canadá (2012). Consejo Directivo del Distrito Escolar No. 44 (Vancouver norte) y otros. Resumen del caso recuperado de <http://www.right-to-education.org/resource/moore-v-british-columbia>
5. Ver Red Internacional de Derechos del Niños. (27 de enero de 2016). *Canada: Droits des enfants autochtones: un jugement sans précédent*. Recuperado de <http://bit.ly/2gzM3ZK>
6. En abril 2016, un fallo sobre un caso que involucraba a un niño de 5 años a quien se le negó la matriculación en la escuela porque se creía que era VIH-positivo. La Suprema Corte de Sri Lanka dijo que los niños que viven con VIH o son afectados por el virus tiene pleno derecho a la educación. El tribunal también recordó al gobierno su obligación de tomar medidas para proteger, promover y respetar los derechos humanos de las personas con VIH. Ver Iniciativa por el Derecho a la Educación. (16 de mayo de 2016). *Reglas de la Suprema Corte de Sri Lanka para prohibir la discriminación en entornos educativos*. Recuperado de <http://bit.ly/2gzNVlg>
7. Ver Tribunal Constitucional de Colombia. (22 de enero de 2004). Caso T-025/04. Recuperado de <http://bit.ly/1l9DSy1>
8. En el fallo de la Comisión de Conducción Tripartita y Otro (25 de junio 2015), el Tribunal Superior de Eastern Cape en Sudáfrica declaró que el derecho constitucional a la educación básica es "insignificante" a menos que los estudiantes tengan acceso al transporte de y hacia la escuela, a cargo del Gobierno, en los casos que corresponda. Resumen del caso recuperado de <http://bit.ly/2xXktys>
9. Ver Tribunal Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-008/16. Resumen del caso recuperado de <http://bit.ly/2xWszHR>
10. Ver Singh, K. (2013). Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación: controversias del derecho a la educación susceptibles de justicia. Naciones Unidas. New York. § 82. (Doc. A/HRC/23/35.) Recuperado de <http://bit.ly/2h55kTM> e Iniciativa por el Derecho a la Educación; jurisprudencia sobre la privatización. Recuperado de <http://www.right-to-education.org/resources/issues/110/type/22>
11. Ver por ejemplo: Suprema Corte de India. (2009). Avinash Mehrotra v. Union of India & Others. Recuperado de www.right-to-education.org/resource/avinash-mehrotra-v-union-india y Suprema Corte de Filipinas. (31 de octubre de 1955). Asociación Filipina de Universidades v. Ministerio de Educación. Recuperado de <http://bit.ly/2y4f1ZS>
12. Ver por ejemplo: Coalición Global para la Protección de la Educación de Ataques. (2012). *Lecciones en guerra – Uso militar de escuelas y otras instituciones educativas durante conflictos*. Recuperado de http://protectingeducation.org/sites/default/files/documents/lessons_in_war.pdf
13. Para más información, ver: Iniciativa por el Derecho a la Educación . (17 de agosto de 2015). El tribunal multa al Estado de Washington sobre el financiamiento de la educación. Recuperado de <http://www.right-to-education.org/news/court-fines-washington-state-over-education-funding>
14. Destacados de Rupert Skilbeck: 'el poder de los tribunales para declarar que algo está mal no debería ser subestimado. Los procesos judiciales obligan a los gobiernos a abordar problemas políticos que se han ignorado, que son impopulares, o que no tienen promotores, exigiendo que las autoridades den una respuesta oficial al reclamo, para que conste y se responsabilicen.' Ver Skilbeck, R. (18 de noviembre de 2015). *Litigating the right to education*. Oxford Human Rights Hub. Recuperado de <http://bit.ly/2gTl1dc>
15. En este caso, la Suprema Corte de EE.UU. decidió que la existencia de escuelas separadas según criterios raciales representaba un incumplimiento de la cláusula de protección equitativa y ordenó que el sistema escolar fuera revisado de conformidad con el fallo.

Referencias

Abramovich, V. (2005). *Fostering dialogue: The role of the judiciary and litigation in The road to a remedy: Current issues in the litigation of economic, social and cultural rights*. Centro australiano de derechos humanos. Recuperado de <http://bit.ly/2fSQIMG>

Alston, P. (2016). Informe del relator especial sobre extrema pobreza y derechos humanos. § 41 (Doc. A/HRC/32/31 Tribunal de Apelaciones de Buenos Aires. (6 de enero de 2001). Cámara I, Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario de la C.A.B.A. c. s/Amparo; discutido por Courtis, C. 'Derechos socioeconómicos ante los tribunales de Argentina', en Coomans F. (2006). *Justiciability of economic and social rights – Experiences from domestic systems*. 309 at 336-337

Cámara constitucional de la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica. (2013). Fallo 10/ /2000, No. 2000- 039 4 de 14: del 10 de mayo de 2000, citado en Byrne, I. (2013). Litigando el derecho a la educación primaria universal: desafíos y perspectivas, Boletín INTERIGHTS, Vol. 17, No. 2. Pág. 61. Recuperado de <http://bit.ly/2fTk7AH>

Corte Constitucional de Colombia. (19 de mayo de 2010). Sentencia C-376/10. Recuperado de <http://bit.ly/2h2LZyq>. Síntesis de caso recuperado de <http://bit.ly/2fWZOT1>

Corte Constitucional de Colombia. (11 de julio de 2016). Sentencia T-363/16. Síntesis de caso recuperado de www.right-to-education.org/resource/judgment-t-36316-colombia.

Gloppen, S. (2009). *Legal enforcement of social rights: Enabling conditions and impact assessment*. Erasmus Law Review, Vol. 2, No. 04. P. 475. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1542681

Gobierno de la República de Indonesia. (1945). Artículo 31 (4) de la Constitución de la República de Indonesia de 1945: <http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/b1ba8608010ce0c48966911957392ea8cda405d8.pdf>

Suprema Corte de Kansas. (2014, 2016). Gannon v. State, (Gannon I), (Gannon II), (Gannon III). Síntesis de casos recuperado de <http://www.right-to-education.org/resource/gannon-v-state>. Véase también Iniciativa para el derecho a la educación (9 de junio de 2016). EE.UU.: La Suprema Corte de Kansas resuelve que la financiación escolar es poco equitativa. Recuperado de <http://bit.ly/2glU9SA>

Centro de Recursos Legales. (2015). *Fighting to learn: A legal resource for realising the right to education*, pg 87. Recuperado de <http://bit.ly/2gS5Rif>

McCleary v. State, 269 P.3d 227 (Wash. 2012). Síntesis de caso recuperado de <http://www.right-to-education.org/resource/mccleary-v-state>.

Iniciativa por el derecho a la educación. (2 de junio de 2016). EE.UU.: La Suprema Corte de Kansas resuelve que la financiación escolar es poco equitativa. Disponible en: <http://bit.ly/2glU9SA>

Iniciativa por el derecho a la educación. (2017a). Derecho internacional. <http://www.right-to-education.org/page/international-law>

Iniciativa por el derecho a la educación. (2017b) *Controversias del derecho a la educación*. <http://www.right-to-education.org/issue-page/justiciability>

Singh, K. (2013). *Controversias del derecho a la educación*. A/ HRC/23/35. Naciones Unidas. Recuperado de <http://bit.ly/2h55kTM>

Suprema Corte de India. (1993). Unni Krishnan, J.P. v. State of A.P. (1993 I. SCC 645)

Tribunal fiscal y administrativo de Buenos Aires. (24 de octubre de 2016). Rodríguez, César Alan / acción de amparo. Síntesis de caso recuperado de www.right-to-education.org/resource/c-sar-alan-rodrguez

UNESCO UIS, estadísticas de Indonesia, gastos de educación: <http://uis.unesco.org/country/ID>

Naciones Unidas. (2013a). Who will be accountable - Human rights and the post-2015 development agenda. Centro para los derechos económicos y sociales; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). Recuperado de <http://bit.ly/2g4vDHP>

Suprema Corte de EE.UU. (1954). Brown v. Board of Education of Topeka 347 US 438. Recuperado de <http://bit.ly/1lcpJTZ>.

Vilhena Vieira, O. (Agosto 2014). *Judicial experimentation and public policy: A new approach to the right to education in Brazil*, Blog de Iniciativa por el derecho a la educación. Recuperado de <http://bit.ly/2gXzRp>

Suprema Corte de Washington. (2015). League of Women Voters of Wash. v. State. Síntesis de caso recuperado de <http://bit.ly/2wBSmRJ>

Parte 2

Historia y perspectivas

El aprendizaje continuo desde una perspectiva basada en los derechos: el camino sin recorrer

 **Borhene Chakroun**, UNESCO
 b.chakroun@unesco.org

 **Katrien Daelman**, UNESCO
 k.daelman@unesco.org

Resumen

El derecho a la educación es reconocido como un derecho de empoderamiento – un medio indispensable para el goce de otros derechos. Esta monografía tomará un ángulo diferente y, luego de argumentar a favor del aprendizaje continuo considerado como un derecho en sí mismo, examinará si otros derechos necesitan ser garantizados para mejorar las oportunidades de aprendizaje continuo para todos.

Palabras clave

Aprendizaje continuo
Derecho a la educación

La necesidad de volver a abordar la comprensión del derecho internacional a la educación: un desarrollo progresivo del derecho a la educación

La ‘Carta de Derechos Humanos’ en derecho internacional es la lectura combinada de tres textos que reconocen los derechos humanos fundamentales: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966). En los tres, la educación es reconocida como un derecho humano.

Con el correr de los años se han adoptado otros textos legales internacionales, algunos de ellos específicos sobre educación,¹ mientras que otros se refieren a poblaciones o cuestiones meta específicas y contienen disposiciones sobre el derecho a la educación.²

Este cuerpo legal en evolución ha sido descrito por Daudet y Singh (2001, p. 13) como una reflexión del “desarrollo progresivo” del derecho a la educación. Es precisamente el potencial para el desarrollo innovador en la formulación e interpretación de la norma legal lo que esta monografía pretende explorar, a la luz del reconocimiento del aprendizaje continuo (LLL en inglés) como marco conceptual y principio organizativo para la educación del siglo XXI. La pregunta que los autores desean examinar es si, y hasta qué punto, las oportunidades de LLL pueden garantizarse como un derecho y pueden ser reclamadas por las personas.

El aprendizaje continuo como el paradigma de la conceptualización de la educación

La tendencia de las agendas internacionales de educación en el pasado de focalizarse principalmente en la escolarización, ha sido criticada debido a su estrecha comprensión del aprendizaje efectivo y relevante tanto para niños, como para jóvenes y adultos (UNESCO, 2015). Pero la recientemente adoptada agenda de Educación 2030, que corresponde al Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) 4 en el marco de una Agenda

2030 para el desarrollo sustentable más amplia, promueve un abordaje a la educación que busque garantizar educación de calidad inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje continuo para todos, de ese modo haciendo hincapié en oportunidades que van más allá de la educación y el aprendizaje básicos. Dada la naturaleza transversal del LLL y su relación con la vida y el trabajo, una diversidad de marcos legales y políticos deben ser examinados en este contexto, yendo más allá del ámbito educativo.

Responsabilidades compartidas para garantizar las oportunidades de aprendizaje continuo

Además, identificar quién debe ser responsable de brindar oportunidades de LLL es un desafío. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la educación impone tres niveles de obligaciones sobre los estados: la obligación a respetar, proteger y cumplir (esto último incluye la obligación de facilitar y la obligación de proporcionar) (UNESCO & Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 2003, p. 19). Sin embargo, debido al carácter continuo y amplio del LLL, el rol del estado de garantizar el derecho a la educación ha estado cambiando. Con el creciente involucramiento de otras partes interesadas, como el sector privado y la sociedad civil, el estado ya no es el único proveedor de educación. Por lo tanto, existe un nuevo desafío de identificar cómo pueden el estado y otras partes interesadas compartir las responsabilidades, y cómo la reglamentación y la supervisión pueden garantizar que se preserven principios como la no discriminación y la igualdad de acceso al LLL.

El aprendizaje continuo garantizado como un derecho en los marcos legales y políticos nacionales

La amplia mayoría de los países en el mundo han consagrado el derecho a la educación en sus constituciones y legislaciones. A menudo caracterizadas por su foco en garantizar las oportunidades de escolarización, estas disposiciones parecen incluir de manera progresiva la dimensión del LLL. La República de Corea ofrece un buen ejemplo de esto. Su Constitución ahora establece que “el Estado promueve la educación continua”. A nivel legislativo, su Ley Marco de Educación introdujo el derecho de cada ciudadano a aprender a lo largo de la vida,³ mientras que su Ley sobre Educación Continua afirma que “se garantizará a todos los ciudadanos la misma oportunidad de recibir educación continua”.⁴

Más allá de la ratificación del derecho al LLL, los estados han desarrollado medidas y sistemas que respaldan esta afirmación en diversos grados, ya sea otorgando a las personas el derecho a las oportunidades de aprendizaje o garantizando que se cumplan los pre-requisitos que puedan ser necesarios para que las personas accedan y reciban las oportunidades de LLL (ej.: a través del reconocimiento y la validación del aprendizaje

previo, la orientación vocacional o los programas de licencias educativas).

Programas de oportunidades de aprendizaje continuo

Dos informes de la UNESCO que han contribuido de manera significativa al surgimiento del LLL como un paradigma importante en la conceptualización de la educación, sugieren la idea de cuentas de capitalización de subsidios para tiempo de estudio como un posible programa que apoye el LLL (UNESCO, 1972, p. 230; UNESCO, 1996, p. 32). Dichos modelos de cuenta individual (incluyendo aquellos que acreditan otros tipos de subsidios, como oportunidades de aprendizaje, un nivel de calificación, recursos financieros dirigidos a oportunidades de aprendizaje, etc.) se han diseñado y desarrollado desde entonces. Reflejan el cambio de foco sobre el aprendizaje y las personas en lugar de la educación y las instituciones educativas. Sin embargo, ha aumentado la preocupación de que el concepto predominante limitado del aprendizaje como medio de adaptación de las personas y las sociedades a los supuestos cambios en el mundo está confinando al LLL a una lógica de formación de capital humano en una economía de conocimiento, en lugar de desatar todo su potencial para la transformación social y la justicia (Vargas, 2017). El caso de Francia de cuentas individuales con sus ‘cuenta de actividad personal’ es interesante en este aspecto porque refleja una dinámica holística y un enfoque social para las actividades de LLL, yendo más allá de la visión meramente utilitaria del LLL.

El país adoptó una “cuenta personal de capacitación” en 2014.⁵ La cuenta debe seguir a cada persona a lo largo de la vida, aún en tiempo de desempleo o luego de un cambio de trabajo, y se acredita anualmente con horas de capacitación. Su financiamiento es una inversión compartida entre el estado, las regiones y los interlocutores sociales.⁶ En 2016, la Ley de Contrato de Trabajo 2016-1088 creó la ‘cuenta de actividad personal’, bajo la cual se agrupan los derechos que surgen de la cuenta de capacitación personal, así como también aquellos que surgen de la ‘cuenta personas de prevención de dificultad’, y de la ‘cuenta para el compromiso cívico’.⁷ La cuenta para el compromiso cívico interactúa con la cuenta de capacitación personal. Las actividades voluntarias del titular de la cuenta pueden generar horas adicionales de capacitación a acreditarse, pero también pueden dejar días en respaldo de actividades voluntarias.

Otro ejemplo de subsidio a la capacitación – al que se apunta más que a buscar promover la adquisición de cierto nivel de certificación – puede encontrarse en el subsidio nacional australiano a la capacitación. Lo introdujo el Acuerdo Nacional Australiano para el Desarrollo de Habilidades y Fuerza Laboral y otorga crédito a un sitio de capacitación subsidiado por el gobierno para personas que aún no han alcanzado el primer nivel de certificación III.⁸ Además de los subsidios al LLL, los

sistemas educativos y de empleo también necesitan apoyo para que se cumplan los pre-requisitos necesarios para el logro de dichas oportunidades.

Pre-requisitos para alcanzar con éxito oportunidades de aprendizaje continuo

Dado que el LLL por definición tiene lugar a lo largo de la vida, las personas necesitan apoyo en la gestión de sus caminos de aprendizaje a través de diferentes entornos para poder tener éxito en sus esfuerzos de aprendizaje. Una primera ilustración de ello es la necesidad de reconocimiento y validación del aprendizaje previo (RPL en inglés) — una garantía de que el conocimiento adquirido por fuera del sistema educativo formal será evaluado y reconocido. Algunos países han reconocido el RPL como un derecho. En Brasil, por ejemplo, el Plan de Certificación Nacional considera las certificaciones sociales y profesionales de los trabajadores como un derecho y una herramienta esencial para su inclusión en el mundo del trabajo. La Red Nacional de Certificación Profesional (Red CERTIFIC)⁹ apunta a ofrecer procesos de certificación profesional gratuitos para la continuación de los estudios o de la práctica profesional.

La orientación es otro elemento clave que permite a las personas ‘identificar y reflexionar sobre sus capacidades, competencias e intereses, tomar decisiones sobre educación, capacitación y ocupación’ (Cedefop, 2014, p. 30), que es de relevancia específica para grupos meta vulnerables. La ley Francesa de marzo de 2014 introdujo una oferta de servicio llamada ‘asesoramiento para el desarrollo profesional’. Es gratuita y accesible para todas las personas que llevan una vida activa, incluyendo la fuerza laboral del sector privado, empleados del sector público, personas que buscan empleo, jóvenes sin certificación escolar, trabajadores independientes, artesanos y profesiones liberales.

Los programas de licencia educativa son otro tipo de pre-requisito necesario para acceder a oportunidades de aprendizaje, ya que las restricciones de tiempo son ‘una de las razones principales para no participar del aprendizaje’ (Cedefop, 2014, p. 49). El Pacto de Licencia por Formación Paga de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) No. 140 es un esfuerzo internacional por garantizar dichos programas como derechos.

El Derecho a la educación: tanto un derecho de empoderamiento como un derecho que necesita empoderamiento

La educación está reconocida como un ‘derecho humano en sí misma y un medio indispensable para hacer valer otros derechos humanos’, gracias a su potencial de ‘empoderamiento’ (Consejo Económico y Social de UNESCO & Naciones Unidas 2003, p. 7). Pero lo opuesto también es cierto, y existen

condiciones necesarias para hacer valer el derecho a la educación, en especial desde la perspectiva del aprendizaje continuo.

El acceso a la Información y a Internet en un mundo digitalizado y conectado

El informe 2017 de la Comisión de Banda Ancha estableció que para fin de año el 25 por ciento de la población global no estaría en línea, siendo la capacidad económica de acceso a Internet una de las principales barreras. El informe también agrega que debe hacerse una diferenciación ‘entre el simple acceso a Internet y la capacidad de los consumidores para maximizar su experiencia en línea’ (Comisión de Banda Ancha para el Desarrollo Sustentable, ITU & UNESCO, 2017, pp. 10-11).

Sin embargo, como reconoció el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en una resolución de 2016, ‘el acceso a la información en Internet facilita amplias oportunidades de educación accesible e inclusiva a nivel global, convirtiéndose por lo tanto en una importante herramienta para facilitar la promoción del derecho a la educación’ (Naciones Unidas, 2016). Por otro lado, la resolución convocaba a los estados a considerar la adopción de ‘políticas públicas nacionales relacionadas con Internet que tengan como objetivo el acceso universal y el goce de los derechos humanos esenciales’.

El Informe Oficial del Foro Económico Mundial de 2016 sobre el acceso a Internet muestra que aproximadamente 4 mil millones de personas no usan Internet, siendo su capacidad económica de acceso la principal barrera. También informó que las políticas del sector público pueden tener un impacto directo sobre los costos (ya sea de dispositivos o de conectividad) a través de medidas como la asistencia financiera a familias, teléfonos y sistemas operativos de bajo costo, niveles de impuestos y cortes sobre dispositivos y servicios, y Wi-Fi en lugares públicos (Foro Económico Mundial & Boston Consulting Group, 2016).

El caso de Kenia es citado como un ejemplo de cómo reducir o eliminar impuestos puede estimular al mercado de los teléfonos celulares. A comienzos de junio de 2009, el gobierno eximió a la telefonía móvil del IVA por dos años. El resultado fue notable, la venta de dispositivos se duplicó en los siguientes dos años y la tasa de penetración móvil saltó al 70 por ciento. Desde el punto de vista del servicio, un esfuerzo público nacional interesante es el del Gobierno de Filipinas, con su plan de ofrecer *Wi-Fi* gratuito en 1.000 ciudades y en una gran cantidad de lugares, tanto urbanos como rurales. En un día y una época donde los mayores volúmenes de oportunidades de aprendizaje se ofrecen en línea, será necesario que el acceso a Internet esté garantizado para todas las personas si se desea mejorar y preservar la igualdad y la no discriminación en las oportunidades de aprendizaje.

Derechos sociales integrales y coherentes

En su Perspectiva Social Mundial sobre el Empleo, volumen 2016, la OIT destacó la importancia de la coherencia entre desarrollos de políticas. Citó especialmente el ejemplo de las políticas activas del mercado laboral, cuyo impacto general ‘se maximiza cuando están diseñadas en combinación con medidas pasivas (es decir, soporte al ingreso) de una manera mutuamente compatible’ (OIT, 2016, p. 166). Se decía que las oportunidades de capacitación, en particular, corrían el riesgo de ser rechazadas si no iban acompañadas de medidas de sostén al ingreso. Asimismo, la Recomendación de la Plataforma de Protección Social No. 202 de la OIT establece que al diseñar e implementar sus plataformas de protección social, los Estados Miembro deben garantizar la coordinación con otras políticas, incluyendo aquellas que mejoran la educación, la alfabetización, la capacitación vocacional, las habilidades y la empleabilidad. El compromiso exitoso con oportunidades de LLL, en particular para las poblaciones vulnerables, de hecho depende de si también se les otorgan los medios para respaldar este compromiso; y los derechos sociales coherentes son la piedra fundacional en este aspecto.

Conclusión

El derecho de todas las personas a la educación necesita una comprensión renovada y ampliada donde se alienta cada vez más a las personas y se espera que aprendan a lo largo de la vida. Ya no alcanza con garantizar las oportunidades de escolarización para respaldar el reclamo de que todos tienen derecho a una educación, y existe una necesidad de garantizar las oportunidades de aprendizaje más allá de las paredes de la escuela. Un esfuerzo combinado de funcionarios del gobierno, especialistas en educación, abogados, el sector privado, la sociedad civil y otras partes interesadas relevantes, debería apuntar a desarrollar un sistema integral que garantice el acceso y el financiamiento de oportunidades de LLL para todos. Dicho esfuerzo debe reconocer la necesidad de una garantía eficiente de derechos complementarios (establecidos o emergentes) en la medida que puedan constituir la condición de acceso al aprendizaje.

Notas al pie

1. Tratados internacionales sobre el derecho a la educación: Convención contra la Discriminación en Educación (1960) y Convención sobre Educación Técnica y Vocacional (1989).
2. Tratados internacionales con disposiciones específicas sobre el derecho a la educación: Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección de Civiles en Tiempos de Guerra, art. 24, 50, 94, (1949); El Protocolo adicional a I Convención de Ginebra del 12 de agosto de 1949, y relacionado a la Protección de Víctimas de Conflictos Armados No Internacionales, art. 4 (3)(a), (1977); el Pacto sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, art. 10 (1979); el Pacto sobre los Derechos del Niño, art. 28-30 (1989), el Pacto Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Inmigrantes y los Miembros de sus Familias, art. 12, 30 y 45 (1990); y el Pacto sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, art. 24 (2006). También hay diversos textos legales no vinculantes, como recomendaciones internacionales, que promueven el derecho a la educación.
3. <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52143>, art. 3.
4. <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52187&rctPstCnt=3&searchCondition=AllButCsfCd&searchKeyword=lifelong+education>, art. 4 § 1.
5. Ley 2014-288 del 5 de marzo de 2014 en relación a la capacitación vocacional, el empleo y la democracia social, ver: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/3/5/ETSX1400015L/jo#JORFSCATA000028683585>, acceso el 11 de septiembre de 2017.
6. Para información detallada sobre el financiamiento, ver <http://www.cegos.fr/actualites/dossiers-thematiques/reforme-formation-professionnelle/Pages/compte-personnel-formation.aspx>, Acceso el 11 de septiembre de 2017.
7. Ley No. 2016-1088 del 8 de agosto de 2016 sobre el trabajo, la modernización del diálogo social y la garantía del desarrollo profesional, ver: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032983213&categorieLien=id>, Acceso el 11 de septiembre de 2017.
8. Ver: http://www.dpmc.gov.au/publications/skills_for_all_australians/chapter1_overview.html, Acceso el 11 de septiembre de 2017.
9. Ver: <http://portal.mte.gov.br/data/files/F808081475961470147DAC84E0D2754/Res679.pdf>, Acceso el 11 de septiembre de 2017.

Referencias

Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, ITU, & UNESCO. (2017). *El estado de la banda ancha: la banda ancha como catalizador del desarrollo sostenible*. Recuperado de https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/pol/S-POL-BROADBAND.18-2017-PDF-E.pdf.

Cedefop. (2014). *Policy handbook: Access to and participation in continuous vocational education and training (CVET) in Europe*. Documento de trabajo de Cedefop, No. 25. Luxembourg, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Daudet, Y., & Singh, K. (2001). *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard-setting Instruments*. Education Policies and , Strategies Series No. 2. Paris, UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001238/123817e.pdf>.

ILO. (2016). *World Employment and Social Outlook 2016: Transforming jobs to end poverty*. Ginebra, ILO.

UNESCO. (1972). *Aprender a ser: la educación del futuro*. París, UNESCO.

UNESCO. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión internacional de educación para el siglo XXI para la UNESCO*. París, UNESCO.

UNESCO. (2015). *Repensar la educación: ¿hacia un bien común universal?* París, UNESCO.

UNESCO, & Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. (2003). *Derecho a la educación: alcance e implementación; Comentario general 13 sobre el derecho a la educación, Art. 13 del Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales*. París, UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133113e.pdf>

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Resolución adoptada por la Asamblea General del 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1. Nueva York, UN.

Naciones Unidas, Asamblea General & Consejo de derechos humanos. (2016). *La promoción, la protección y el disfrute de los derechos humanos en internet*. Resolución adoptada por la Asamblea General en 1 Julio 2016. A/HRC/32/L.20. Nueva York, UN. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/131/89/PDF/G1613189.pdf?OpenElement>.

Vargas, C. (2017). El aprendizaje a lo largo de toda la vida desde una perspectiva de justicia social. . *Education Research and Foresight Working Papers Series*, No. 21. Paris, UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002500/250027E.pdf>.

World Economic Forum, & The Boston Consulting Group. (2016). *Internet for All, A Framework for Accelerating Internet Access and Adoption*. White Paper. Ginebra, Foro Económico Mundial. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Internet_for_All_Framework_Accelerating_Internet_Access_Adoption_report_2016.pdf Acceso el 11 de septiembre de 2017

La misión humanista de la educación

 **Kishore Singh**, ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación
 kishoreparis@gmail.com

Resumen

El artículo hace hincapié en cómo, en los sistemas educativos nacionales, los niños y los jóvenes son desarraigados de los valores humanos en busca de fines materialistas. Por lo tanto, subraya la necesidad de que la política de estado en la esfera de la educación preserve y aliente la misión humanista de la educación.

Palabras clave

Educación de valores
Humanismo
Privatización
Educación digital

Introducción

Aproximadamente 20 años atrás, la Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI (UNESCO, 1998) ilustró la inminente crisis de valores. En su Preámbulo, la Declaración expresó la necesidad de hacer cambios radicales en la educación superior 'para que nuestra sociedad, que está atravesando una profunda crisis de valores, pueda trascender las meras consideraciones económicas e incorporar dimensiones más profundas de moralidad y espiritualidad' (UNESCO, 1998, p. 25).

Crisis de valores

Desde entonces, si bien una 'crisis de valores' ha adquirido mayores dimensiones, la preocupación expresada en la Declaración continúa siendo muy pertinente hoy en día, no solo para la educación superior sino también para la educación escolar. En lugar de ser un ícono del pacifismo, las escuelas están propensas a los incidentes de violencia. La falta de respeto por parte de los niños y adultos hacia sus maestros, padres, y la comunidad, es evidencia de la creciente crisis de valores. Los niños y los jóvenes están siendo desarraigados de los valores humanos. La violencia en las escuelas y un entorno escolar que no respeta los valores humanos son manifestaciones de esta crisis. Esto pone en tela de juicio la responsabilidad de la dirección de la escuela. En años recientes, trágicos incidentes sobre los almuerzos en las escuelas en India, que provocaron enfermedad e incluso la muerte de varios niños, ofrecen evidencia de la depravación moral de las autoridades escolares.

Fuerzas que ponen en riesgo la misión humanista de la educación

La búsqueda material en detrimento del humanismo se ha convertido en algo común hoy. La educación está siendo despojada de su misión humanista. Esto se debe en gran parte a la deformación de la privatización en educación, dando como resultado su comercialización. Las escuelas como cimientos de valores humanos y las universidades como sedes de aprendizaje para la búsqueda de ideales de la humanidad se están convirtiendo en una fortaleza de valores materialistas por las fuerzas de la privatización. La privatización y la comercialización de la educación promueven una cultura corporativa dominada

por búsquedas materialistas. Los empresarios privados o las empresas que comercializan la educación propagan valores materialistas y establecen un sistema de aprendizaje desprovisto de diversidad cultural, a medida que satisfacen estratos sociales particulares y el interés comercial del sector corporativo. Los sistemas educativos también están apestados de corrupción. Esto está cautivando incluso a los docentes.

Los desafíos de preservar los valores humanos en la educación también deben ser considerados a pesar de la euforia por las tecnologías digitales. El uso de tecnologías digitales en educación trae las ventajas de la conectividad, el acceso a la información y el material, y los procesos de aprendizaje innovadores. Sin embargo, las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) son simplemente herramientas para complementar los procesos educativos. No debe permitirse que se conviertan en un camino alternativo para la educación, socavando el aprendizaje y la enseñanza presencial, y en especial, el contacto humano en la educación. Los dispositivos digitales e Internet tienen un impacto dañino sobre la capacidad de concentración y contemplación de los estudiantes, convirtiendo a los elementos humanos en algo obsoleto y prescindible cuando se trata de nutrir la mente de nuestros niños: ‘el pensamiento meditativo, como esencia de nuestra humanidad, puede convertirse en una víctima de ellos’ (Carr, 2010).

Fundar un sistema educativo sobre la misión humanista

A la luz de dichos desarrollos, es de suma importancia apegarse a preservar los valores de educación y fomentar la misión humanista de la educación. Un desafío sobrecogedor para la educación escolar es despertar el pensamiento crítico y nutrir de valores morales a los niños y adultos. Es necesario incorporar nuevos enfoques pedagógicos aptos para menores, inspiradores y motivadores, que a la vez garanticen que la enseñanza y el aprendizaje reflejan valores humanos. Los docentes tienen un rol importante en promover los valores humanos para que se conviertan en una parte integral de los patrones de conducta de los estudiantes. Construir un entorno escolar pacífico es una vocación esencial de la educación, en la cual no solo los maestros sino también los padres y las comunidades son partes interesadas y participantes activos. Esto requiere que las autoridades públicas asuman su responsabilidad. Pueden ser inspiradas por la Declaración de París prometida por los ministros responsables de la educación en la Unión Europea, expresando su ‘deber especial de garantizar que los valores humanistas y cívicos que comparten sean salvaguardados y transmitidos a las generaciones futuras’.¹ En esto, una pesada responsabilidad recae sobre la educación superior de ‘ayudar a proteger y mejorar los valores sociales y reforzar (...) las perspectivas humanistas (...) inspiradas por el amor a la humanidad y guiadas por la sabiduría’ (UNESCO, 1998, Art. 1, 2). Esto debería, de hecho, penetrar en todo el sistema educativo.

Ahora se está notando que es crítico transmitir valores humanos a la vez que se imparten habilidades a través de la educación y la capacitación técnica y vocacional (TVET por sus siglas en inglés). Más allá de las consideraciones técnicas, la TVET así como también la educación superior, debe incluir el desarrollo de habilidades sociales y pensamiento crítico y cultivar la ética del trabajo con un sentido de responsabilidad social. Al igual que en China, las políticas educativas deben apuntar a integrar el aprendizaje con el pensamiento.²

Derecho a la educación y fundamentos normativos de los valores humanos

El derecho a la educación, como derecho internacionalmente reconocido, puede guiarnos en dicha dirección. Las dos dimensiones clave del derecho a la educación – el subsidio en términos de acceso a la educación y el empoderamiento en términos de impartir conocimiento, valores, competencias y habilidades – se encuentran inextricablemente unidas. El rol empoderativo de la educación debe ser evaluado en función de su misión humanística. Esto es central para ‘el desarrollo completo de la personalidad humana’ como objetivo esencial de la educación, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), cuyo artículo 26 establece los objetivos del derecho a la educación. La Convención de UNESCO contra la Discriminación en Educación (1960) establece expresamente estos objetivos. También se encuentra establecido en otros pactos de derechos humanos, en particular en el Artículo 13 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que contempla el derecho a la educación de manera integral. Estos derechos se encuentran explicados en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) Artículo 29(1), que establece que la educación debe preparar al niño para una vida responsable en una sociedad libre y desarrollar el respeto por los derechos humanos, los padres del niño, su propia identidad cultural, su idioma y sus valores, su país de origen, y por civilizaciones diferentes de la suya propia. En este contexto, también es importante mencionar el Artículo 18(2) de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de las Personas (1981), que establece que ‘el estado debe tener la obligación de asistir a la familia que es la depositaria de los valores morales y tradicionales reconocidos por la comunidad’. El Informe Delors (UNESCO, 1996), como se lo conoce popularmente, refleja más concisamente los objetivos que la educación debe perseguir centrado en los ‘cuatro pilares de la educación’— aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir, aprender a ser.

Los gobiernos deben operativizar el marco normativo internacional del derecho a la educación. Las leyes y políticas sobre educación a tal fin deben encarnar los principios y las normas del derecho a la educación y profundizar sobre el espíritu y los conceptos subyacentes. En un sistema educativo tan trazado, es de crítica importancia definir bien los objetivos y los contenidos de educación. Se ha observado acertadamente

que ‘la educación cívica democrática y de derechos humanos no solo enseña norma: también nos hace más compasivos, más humanos, y más comprometidos socialmente, proporcionando de esta modo las piedras fundamentales para garantizar dignidad, libertad y justicia para todos’ (Consejo de Europa, 2017, p. 48).

Agenda de educación 2030: nueva ética y valores humanos globales

Las consideraciones sobre la dignidad, la libertad y la justicia también fueron centrales en la elaboración de la agenda de desarrollo post-2015.

Las reflexiones sobre la agenda futura reconocieron la necesidad de desarrollar ‘una nueva ética global para la humanidad’ (Naciones Unidas, 2013). Al comprometerse con la Agenda para el Desarrollo Sustentable 2030, los líderes internacionales se han comprometido a ‘promover la comprensión y la tolerancia intercultural, el respeto mutuo y una ética de ciudadanía global y responsabilidad compartida’ (Naciones Unidas, 2015).

El derecho a la educación es un derecho individual en aras del desarrollo completo de la persona; a su vez, es un derecho colectivo de desarrollo social y bienestar común. En su ejercicio, debe darse consideración primordial a los valores humanos con foco en el aprendizaje para la convivencia, y sobre todo, para ‘aprender a ser’ una persona humana. En ese espíritu, la misión humanista de la educación debe ser apoyada y promovida globalmente para crear un mundo mejor.

Notas al pie

1. Declaración de París sobre la promoción de la ciudadanía y los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación en educación, 17 de marzo de 2015.
2. Boceto del Plan Nacional de China para la Reforma Educativa y el Desarrollo a Mediano y Corto Plazo (2010-20).

Referencias

- Unión Africana. (1981). Carta africana de los derechos humanos y de los pueblos. Banjul: Unión Africana
- Carr, N. (2010). *Superficiales: ¿Qué está haciendo internet con nuestras mentes?* W. W. Norton & Company, U.S. and Canada.
- Consejo de Europa. (2017). Informe sobre el estado de ciudadanía y educación en derechos humanos en Europa, p. 48.
- Comisión Europea. (2015). Declaración de París para promover la ciudadanía y los valores comunes de libertad, la tolerancia, y la no discriminación a través de la educación, 17 de marzo de 2015.
- Comisión internacional sobre educación para el siglo XXI, Delors, J., y UNESCO. (1996). Learning, the treasure within: Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre educación para el siglo XXI. París: Unesco Pub.
- Ministerio de Educación de la República Popular de China. (2010) China's National Plan Outline for Medium and Long-term Education Reform and Development (2010-20).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales. *Treaty Series*, 999, 171.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sustentable, 21 de octubre de 2015, A/RES/70/1.
- Naciones Unidas. (1948). Declaración universal de derechos humanos.
- Naciones Unidas. (1989). Convención de los derechos del niño. *Treaty Series*, 1577, 3.
- Naciones Unidas. (2013). Una nueva sociedad global – Informe del grupo de alto nivel de expertos presentado al Secretario General de Naciones Unidas el 30 de mayo de 2013.

La educación transformadora en derechos humanos como promesa amplia del derecho a la educación

 **Dr. Monisha Bajaj**, Profesora, Educación internacional y multicultural, Universidad San Francisco
 mibajaj@usfca.edu

Resumen

Dado que el derecho a la educación ha obtenido considerable atención a nivel internacional, este artículo sostiene que una educación amplia y transformadora sobre derechos humanos cumple la promesa del derecho a la educación, en particular para niños y jóvenes de comunidades históricamente marginales. Este ensayo grafica las relaciones entre los discursos sobre el derecho a la educación y el campo contemporáneo de educación en derechos humanos (EDH), recomendando una integración más amplia de la EDH en debates y discusiones sobre el derecho a la educación.¹

Palabras clave

Educación en derechos humanos
Derecho a la educación
Iniciativas internacionales

Introducción

El derecho a la educación se ha ido convirtiendo en parte central de las discusiones sobre qué constituye el desarrollo sustentable en medio de profundas desigualdades globales. Los conceptos de derechos humanos han influenciado discusiones internacionales y la elaboración de políticas relacionadas a la educación, delineando tres relaciones: 1) la educación como derecho humano (también conocida como derecho a la educación); 2) educación con derechos humanos y 3) educación para los derechos humanos.

La educación como derecho humano

Desde el punto de vista del Sur Global, en los años siguientes a la independencia del gobierno colonial, el acceso a la escolaridad pasó de ser un asunto de elite hacia visiones nacionales más amplias para el avance de la integración y cohesión social (si bien lenta y parcialmente realizadas) (Meyer, Ramirez, & Soysal, 1992). Luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando comenzaba el proceso de descolonización de partes de Asia y África, y con el surgimiento de instituciones como el Banco Mundial y Naciones Unidas, instrumentos de gran influencia como la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) (1948) anunciaron el derecho a la educación para todos los niños. Los gobiernos fueron concebidos como principales garantes de los derechos. La profundización de la escolarización occidental en nuevas naciones independientes se correspondió con el llamado internacional al acceso equitativo y amplio a la escolaridad sin importar si las justificaciones de los derechos se utilizaron localmente para tomar dichas decisiones (Fuller, 1991; Boli, Meyer & Ramirez, 1985).

Plantear el acceso a la escolarización como un derecho humano otorgó a los titulares de derechos la capacidad, al menos en teoría, de responsabilizar a los gobiernos. Estos esfuerzos, que requieren involucramiento a escalas globales, progresaron en particular a través de las Declaraciones de Educación para todos adoptadas en Jomtien² y Dakar (1990 y 2000, respectivamente) y codificadas a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) (2000) y los más recientes Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) (2015). Los marcos de derechos también

facilitan la representación de los niños y sus familias en exigir su derecho a la escolarización, en contraposición a ser beneficiarios pasivos o metas de intervenciones (típicamente enmarcadas en términos más amplios de eficiencia arraigados en argumentos para el desarrollo económico) (McCowan, 2013; Robeyns, 2006). Los críticos de los marcos de derechos en educación a menudo focalizan en el limitado subsidio ofrecido por las declaraciones y reuniones internacionales, es decir ‘acceso a la escolaridad primaria’, en lugar de una visión más integral de los derechos para continuar hacia la educación secundaria y terciaria, el alimento, el trabajo, la seguridad social, etc. Por otro lado, el excesivo foco en el acceso, al menos en los ODM, también ha sido criticado por su miopía frente a cuestiones de hacinamiento, escasez de recursos en las escuelas, y por consiguiente la pobre calidad educativa que no beneficia a los niños (y puede en realidad ponerlos en mayor riesgo, en particular a las niñas, al asistir a escuelas súper pobladas con supervisión adulta limitada) (Mirembe & Davies, 2001).

Aun así, el marco contemporáneo de acceso a la educación como derecho humano demuestra el potencial de la globalización para difundir ideas y marcos a nivel internacional. Desde la codificación inicial del derecho a la educación en la DUDH en 1948, cuando una pequeña minoría de los niños del mundo tenía acceso a la escolarización, el surgimiento de la globalización y la atención internacional al acceso educativo ha resultado en que la mayoría de los niños del mundo asistan a la escuela con un considerable consenso sobre la necesidad de lograr la matriculación primaria universal. Sin embargo, se ha discutido menos sobre el garantizar a los estudiantes sus derechos una vez que llegan a las escuelas.

Educación con derechos humanos

La importancia de la educación de alta calidad, con dignidad, y como parte de un proceso en el que las familias y las comunidades puedan efectivamente participar en la escolaridad, es cada vez más un foco de atención en los foros de políticas internacionales y nacionales. El acceso a escuelas primarias derruidas y abarrotadas es seguramente un ejercicio pobre del derecho a la educación. Sin embargo, a pesar del creciente reconocimiento de los límites de la política en materia de acceso, la captación de fondos ha sido desmesuradamente asignada a la educación primaria y a remover barreras relacionadas al acceso (Jones, 2007). Recientemente la literatura ha comenzado a extender su foco de ‘desertores’ escolares (donde la culpa está puesta en los niños y sus familias), a ‘expulsados’, o niños y familias que eligen abandonar la escuela debido a factores a nivel escuela, como discriminación, acoso, mala calidad, y otras razones (Reddy & Sinha, 2010).

La educación con derechos humanos se promueve dentro de las redes globales de difunden ideas, programas, y políticas de nivel escolar. Muchas de estas iniciativas surgieron en respuesta a numerosos informes en todo el mundo sobre abusos dentro

de las escuelas, que van desde el castigo corporal, la inasistencia docente, abuso sexual, hasta violencia o bullying. Para que las escuelas puedan ser lugares donde los estudiantes pueden aprender de manera digna y segura, se ha prestado atención al desarrollo de indicadores y normas para “Escuelas adecuadas para los niños”, una iniciativa emblemática de UNICEF en miles de escuelas en más de 56 países (UNICEF, 2009). Desde 1953, UNESCO tiene una red de instituciones educativas (que ahora ascienden a 9.000) que forman su Red de Escuelas Asociadas al Proyecto, en la cual los programas y enfoques basados en derechos se comparten a través de una red global de escuelas (UNESCO, 2013). Amnistía Internacional (AI) también ha publicado pautas para escuelas defensoras de los derechos humanos que establecen los procesos, contenidos, pedagogía, estructuras y políticas que enmarcan el modo en que las escuelas pueden operar con los principios de igualdad, dignidad, respeto, no discriminación, y participación (AI, 2009). Las escuelas a nivel global han identificado y seccionado escuelas defensoras de los derechos humanos para poder avanzar con la visión de AI. Un componente de las escuelas defensoras de los niños y sus derechos, ya sea conectadas con UNICEF, UNESCO, o AI— es un contenido programático y una pedagogía orientados a la enseñanza en pos de los derechos humanos.

Educación para los derechos humanos

En las últimas cuatro décadas, la educación en derechos humanos (EDH) se ha convertido en gran parte de las discusiones internacionales sobre política educativa, las reforma nacional de libros de texto, y el trabajo de organizaciones no gubernamentales (ONGs) (Bajaj, 2012 & 2017; Ramirez, Suarez, & Meyer, 2007; Meyer, Bromley-Martin, & Ramirez, 2010). Si bien existen muchas variantes de la EDH, hay un amplio acuerdo sobre ciertos componentes centrales de la EDH. Primero, la mayoría de los académicos y profesionales concuerdan que la EDH debe incluir tanto contenido como procesos relacionados con los derechos humanos (Flowers, 2003; Tibbitts, 2002). En segundo lugar, la mayor parte de la literatura discute la necesidad de que la EDH incluya metas relacionadas con componentes cognitivos (contenido) actitudinales o emotivos (valores/habilidades) y orientados a la acción.

La EDH asume diversas formas, dependiendo del contexto, las ideologías y la ubicación (Bajaj, 2012; Tibbitts, 2002). La educación transformadora en derechos humanos—arraigada en el análisis crítico del poder y la desigualdad social—ha sido desarrollada por actores no estatales más que por sistemas escolares gubernamentales, específicamente por ONGs, movimientos sociales, y educadores basados en la comunidad (Bajaj, Cislighi, & Mackie, 2016). A pesar de la literatura altamente favorable y prescriptiva sobre la educación en derechos humanos, algunos académicos de la globalización y la educación aseveran que para cuando el contenido sobre derechos humanos se incorpore a los libros de texto, la EDH puede haber cambiado tanto que pierda su foco activista al

punto de que los derechos humanos se presenten de manera despojada de las luchas que lograron dichos derechos (Bajaj, 2012; Cardenas, 2005). La EDH Transformadora busca contrarrestar esto, y existen muchos ejemplos de dichas formas de EDH, como por ejemplo en el trabajo de la ONG de África occidental, Tostan (Cislaghi, Gillespie, & Mackie, 2016), la ONG India, el Instituto de Educación en Derechos Humanos (Bajaj, 2012), y en diversos escenarios de Estados Unidos incluyendo la Humanities Prep High School en la ciudad de Nueva York (Hantzopoulos, 2016). De hecho, estos procesos de adaptación pueden generar una mayor variación entre las iniciativas de EDH; así como la presión de arriba puede despolitizar la EDH, la presión de abajo puede profundizar la conexión de la EDH con las luchas por la justicia social.

He argumentado en otra parte (Bajaj, 2011) la importancia de seguir las cambiantes ideologías de las iniciativas de EDH a medida que proliferan por el mundo. Dependiendo de las relaciones con el poder y las condiciones de marginalización, los resultados percibidos y reales de la EDH pueden diferir en relación con la ubicación social (Bajaj, 2012).

Las iniciativas que trabajan en pos de la EDH transformadora tienden a fusionar las nociones freireanas de creación de conciencia con la tradición filosófica del cosmopolitanismo, como otros y yo hemos señalado en otros trabajos (Bajaj, 2011; Bajaj et al., 2016; Osler & Starkey, 2010; Tibbitts, 2002). La noción de concientización de Paulo Freire (1970) resulta de personas – a menudo de grupos desamparados – que analizan colectivamente cuestiones de desigualdad, y luego actúan y reflexionan para inspirar nuevas acciones de manera cíclica, a fin de superar situaciones de opresión y subordinación. El cosmopolitanismo es una posición filosófica que plantea una comunidad humana compartida y una noción global de ciudadanía y pertenencia (Appiah, 2007). Unir estas orientaciones filosóficas da como resultado la acción local y el análisis crítico (à la Freire) informado por solidaridad y conexión global (como se plantea en algunas versiones del cosmopolitanismo). Algunos académicos han llamado a este tipo de EDH “EDH transformadora” y documentaron sus principios y componentes a través de escenarios formales y no formales (Bajaj et al., 2016).

Esta forma de EDH transformadora – y su conexión con el derecho a la educación – está representada en las reflexiones de un estudiante de octavo grado en su experiencia en su programa de EDH en India administrada por una ONG, el Instituto de Educación en Derechos Humanos:

La EDH ha creado muchos cambios en la escuela en sí misma. Anteriormente había un gran árbol detrás de mi escuela, y si tomas una rama de ese árbol y le pegas a alguien en la mano o en otra parte, el lugar se inflamará mucho. Solíamos llenarnos de moretones por los golpes recibidos con esas ramas antes de

la EDH. Una vez que recibimos el libro, nuestros maestros nos dijeron, “a partir de ahora, no tocaremos la rama”. Eso nos dejó pasmados, de hecho. Aumentó nuestro interés y curiosidad por el libro porque ellos cambiaron mucho. Luego de eso, nunca más tomaron la rama. Creían que podían enseñarnos a través del afecto y el amor. Los maestros se tornaron tan amigables que incluso íbamos y nos parábamos junto a ellos, algo que no podíamos hacer antes porque no sabíamos qué humor tenían o si iban a golpearnos. Ahora incluso entramos a la sala de profesores y hacemos cualquier pregunta que necesitemos. Todos los docentes han cambiado porque los maestros de EDH se relacionan con todos los demás maestros. Y no solo imparten el conocimiento sobre los estudiantes, también lo comparten con el resto de los docentes. Si hay decisiones administrativas a tomar entre los maestros, siempre les llega a través del maestro de derechos humanos. Así que ahora nos encanta la escuela. (Surya, estudiante de 8vo., Tamil Nadu, como se cita en Bajaj, 2012, p. 116)

A pesar de la jurisprudencia de India en su Ley de Derecho a la Educación, 2009 y la prohibición en políticas anteriores, el castigo físico continúa siendo una práctica común y ha estado relacionado con las tasas de deserción en todo el país.³ Como se observa en el comentario anterior de Surya, la EDH transformó a los docentes y la dinámica estudiante-docente también, alentando a los estudiantes a permanecer en la escuela y compartir sus problemas con los maestros cuando surgen. Como país con una de las más altas tasas de deserción escolar (1,4 millones de niños indios entre 6 y 11 años están fuera del sistema escolar según UNESCO), a India y otros países les haría bien incorporar una EDH transformadora como catalizador del derecho a la educación. Garantizar el derecho a la educación por sí solo no obliga a las familias a enviar a sus hijos a la escuela ni garantiza que los docentes traten a sus estudiantes con dignidad. Integrar la EDH transformadora en contenido, pedagogía, y prácticas escolares generales, en los espacios educativos, ofrece el ingrediente faltante para garantizar que la promesa del derecho a la educación se traduzca en una realidad palpable.

Notas al pie

1. Este artículo surge de un trabajo previamente publicado por el autor y algunas secciones de este ensayo fueron adaptadas de Bajaj (2014).
2. La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño adoptada por Naciones Unidas en 1989 también proporcionó un marco contemporáneo para la discusión sobre el derecho a la educación en la Primera Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien en 1990.
3. Ver, por ejemplo, <http://indianexpress.com/article/cities/chandigarh/cbse-warns-schools-about-corporal-punishment/>



Referencias

- Amnistía Internacional (AI). (2009). *Guidelines for Human Rights Friendly Schools*. Londres: Amnistía Internacional.
- Appiah, K.A. (2007). *Cosmopolitismo: la ética en un mundo de extraños*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Bajaj, M. (2011). Educación en derechos humanos: ideología, ubicación y abordajes. *Human Rights Quarterly*, 33, 481–508.
- Bajaj, M. (2012). *Schooling for social change: The rise and impact of human rights education in India*. Nueva York: Continuum Publishing/Bloomsbury.
- Bajaj, M. (2014). The productive plasticity of rights: *Globalization, education and human rights*. In Stromquist, N. & Monkman, K. (Eds.), *Globalization and education: Integration and contestation across cultures* (2nd ed.) (pp. 51–66). Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Bajaj, M., Cislighi, B., & Mackie, G. (2016). “Advancing Transformative Human Rights Education” (Annex to the Global Citizenship Commission Report). Nueva York: Universidad de Nueva York.
- Bajaj, M. (2017). *Human rights education: Theory, research, praxis*. Filadelfia: Universidad de Pennsylvania Press.
- Boli, J., Meyer, J., & Ramirez, F. O. (1985). Explaining the origins and expansion of mass education. *Comparative Education Review*, 29, 145–170.
- Cardenas, S. (2005). Constructing rights? Human rights education and the state. *International Political Science Review*, 26(4), 363–379.
- Cislighi, B., Gillespie, D., & Mackie, G. (2016). *Values deliberations and collective action: Community empowerment in rural Senegal*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Reddy, A. N., & Sinha, S. (2010). *School dropouts or pushouts? Overcoming barriers for the right to education* (Monografía de investigación No. 40). Nueva Delhi: Universidad Nacional de Planificación Educativa y Administración.
- Flowers, N. (2003). ¿Qué es la educación en derechos humanos? Recuperado 10 de enero de 2017 de http://www.hrea.org/erc/Library/curriculum_methodology/flowers03.pdf
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the Oppressed (Pedagogía del oprimido)*. Nueva York: Continuum.
- Fuller, B. (1991). *Growing up modern*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Hantzopoulos, M. (2016). *Restoring dignity in public schools: Human rights education in action*. Nueva York, NY: Teachers College Press.
- Jones, P. W. (2007). *World Bank financing of education: Lending, learning and development*. Nueva York: Routledge.
- McCowan, T. (2013). *Education as a human right: Principles for a universal entitlement to learning*. Londres: Bloomsbury.
- Meyer, J. W., Ramirez, F. O. & Soysal, Y. N. (1992). World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociología de la educación*, 65(2), 128–149.
- Meyer, J. W., Bromley-Martin, P. & Ramirez, F. O. (2010). Human rights in social science textbooks: Cross-national analyses, 1970-2008. *Sociología de la educación*, vol. 83, no. 2, pp. 111–134.
- Mirembe, R., & Davies, L. (2001). Is schooling a risk? Gender, power relations, and school culture in Uganda. *Gender and Education*, 13(4), 401–416.
- Osler, A., & Starkey, H. (2010). *Teachers and human rights education*. U.K.: Trentham Books.
- Ramirez, F. O., Suarez, D. & Meyer, J. (2007). The worldwide rise of human rights education. In Benavot, A., Braslavsky, C. & Truong, N. (Eds.), *School knowledge in comparative and historical perspective* (pp. 35-52). Países Bajos: Springer.
- Robeyns, I. (2006). Three models of education: Rights, capabilities and human capital. *Theory and Research in Education*, 4(1), 69–84.
- Tibbitts, F. (2002). Understanding what we do: Emerging models for human rights education. *International Review of Education*, 48(3-4), 159–171.
- Tomasevski, K. (2006). *Human rights obligations in education: The 4-a scheme*. Países Bajos: Wolf Legal Publishers.
- UNESCO. (2013). Red de escuelas asociadas. Recuperado el 10 de diciembre de 2016 de <http://www.unesco.org/new/en/education/networks/global-networks/aspnet/>
- UNICEF. (2009). *Manual para las escuelas amigas de la infancia*. Nueva York: UNICEF.

Parte 3

Implementando la legislación

Mismo derecho, nuevos medios: la promoción del derecho a la educación a través de políticas de reducción de la pobreza en Brasil

 **Michelle Morais de Sa e Silva**, Departamento de Estudios Internacionales y de Área, Universidad de Oklahoma
 moraismichelle@gmail.com

Resumen

Este artículo analiza cómo el programa de transferencia condicional de dinero en efectivo (CCT por sus siglas en inglés) de Brasil, llamado Bolsa Familia, ha ayudado a mejorar la matriculación y la asistencia escolar, y los desafíos políticos e institucionales en torno a este programa, que ha llevado el derecho a la educación más allá de la ley escrita.

Palabras clave

Transferencias condicionales de dinero en efectivo
Paulo Freire
Restricciones políticas
Política de estado
Brasil

Cuando uno piensa en Educación y Brasil, el nombre Paulo Freire viene directamente a la mente. El autor de *Pedagogía del Oprimido* ha sido internacionalmente reconocido por sus ideas sobre pedagogía crítica y conceptos como ‘educación bancaria’ (Freire, 1970). *Pedagogía del Oprimido* es sin duda el libro brasileño sobre educación más traducido. Paulo Freire probablemente compita con otro Paulo—Paulo Coelho—cuando se trata del alcance internacional de sus obras.

Lo que comúnmente no se enseña sobre Freire es que escribió sus obras más importantes durante los años de dictadura de Brasil, cuando la opresión política estaba en su pico máximo y cuando la desigualdad social era atroz. Lo que tampoco se conoce bien a nivel internacional es que desde entonces su obra inspiró a movimientos y organizaciones sociales que luchan por el derecho a la educación en Brasil, así como también en el resto de América Latina. Desde su fundación en la década de 1980, el Partido Obrero de Brasil (Partido dos Trabalhadores, PT) ha basado su plataforma educativa en las ideas de Freire. Cuando el PT ganó las elecciones presidenciales en 2002, conduciendo a Luiz Inácio Lula da Silva (popularmente conocido como Lula) a su primer mandato presidencial a comienzos de 2003, se esperaba que la reducción de la pobreza y la educación estuvieran primeras en la agenda de la política federal.

A pesar de que la base socialista y Freireana del gobierno de Lula hizo de la educación una prioridad- y Lula, al día de hoy, habla constantemente de los logros de su gobierno en materia de educación- los medios utilizados para mejorar el acceso a la educación fueron bastante inesperados. Basado en la recomendación del Banco Mundial y motivado por el alto compromiso político para luchar contra el hambre y la pobreza, Lula decidió invertir en extender los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo (CCT) en el país, que consolidó bajo el nombre Bolsa Familia (Asignación Familiar).

Como este artículo demostrará, *Bolsa Familia*, o simplemente Bolsa, ha sido responsable de grandes mejoras en los

indicadores sociales y educativos del país, haciendo del derecho a la educación una realidad para millones de niños brasileños.

Garantías formales y el derecho a la educación en Brasil

La Constitución de Brasil fue promulgada en 1988 cuando el país ponía fin a dos décadas de régimen militar e intentaba regresar a la democracia. La Constitución de 1988 se llamó Constitución Social, ya que incluía artículos y cláusulas que garantizaban un conjunto de derechos sociales y económicos. Desde el comienzo, el artículo 6 define a la educación como un derecho social. Luego, el artículo 205 establece lo siguiente:

La educación, que es un derecho de todos y una obligación del Estado y de la familia, será promovida y respaldada con la colaboración de la sociedad, en busca del desarrollo completo del individuo, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo¹ (Brasil, 2017).

El mismo artículo, al igual que el siguiente, asegura que el Estado ofrecerá educación básica pública y gratuita. En ese entonces, considerando que Brasil estaba atravesando la llamada ‘Década Perdida’ en lo que a estancamiento económico e inflación desenfrenada se refiere, esta era una garantía constitucional ambiciosa, si no visionaria. Como ejemplo de los desafíos a los que se enfrentaba, la tasa de analfabetismo entre brasileños de 15 años o más era del 20,1 por ciento en 1991 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017).

Por otro lado, la Constitución de 1988 establecía el llamado ‘Pacto Federativo’, conforme al cual el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales comparten la obligación de impartir educación pública. Para decirlo de manera simple, la educación primaria es responsabilidad de las municipalidades, mientras que la educación secundaria es responsabilidad de los estados. La educación terciaria básicamente recae sobre el gobierno federal. Por lo tanto, el gobierno federal, que está a cargo de establecer la currícula nacional, solo puede hacerlo en lo que respecta a garantizar que todos los niños estén escolarizados, y que la educación primaria y secundaria esté alcanzando a todos.

Venciendo restricciones institucionales y políticas: transferencias condicionales de dinero en efectivo

Lula fue elegido sobre la promesa de que cambiaría la vida de los pobres en Brasil. Quería mantener su promesa y hacerlo rápido. La primera iniciativa abordada, llamada *Fome Zero* (Hambre Cero), no producía resultados al ritmo que él había imaginado. Por lo tanto, en una reunión con funcionarios de primer nivel del Banco Mundial en 2003, sugirieron que extendiera las CCTs, que existían en el país desde la década de 1990 (Morais de Sa e Silva, 2017).

Las CCTs, como se las conoce internacionalmente, son programas de reducción de la pobreza que transfieren dinero en efectivo a la jefa de hogar mujer con la condición de que la familia realice actividades pre-definidas como matricular a sus hijos en la escuela, mantener la asistencia escolar mínima requerida, vacunarlos y realizar chequeos médicos frecuentes. Junto con México, Brasil tuvo uno de los primeros programas de CCT en el mundo —*Bolsa Escola* (Asignación Escolar)— que se implementó primero en el distrito federal.

La década de 1990 vio una proliferación de diferentes CCTs locales en Brasil, con el respaldo del gobierno nacional. Cuando asumió Lula, consolidó los programas existentes en *Bolsa Familia* y extendió el nuevo programa a todo el país. También, durante sus dos mandatos, así como también durante el mandato y medio de su sucesora Dilma Rousseff, *Bolsa Familia* fue mejorado de manera importante, alcanzando a 14 millones de familias con el objetivo de erradicar la pobreza extrema en el país.

Para el período 1998-2005, Glewwe y Kassouf (2010) estiman que *Bolsa Familia* fue la responsable de elevar la matriculación escolar en un 5,5 por ciento en los grados 1-4 y 6,5 por ciento en los 5tos grados, así como también logró reducir las tasas de deserción en 0,5 y 0,4 por ciento respectivamente.

Según datos nacionales, que abarcan un período más reciente, extraídos del Instituto de Estadísticas de UNESCO (UIS), la matriculación primaria no cambió de manera considerable entre 2007 y 2015, ya que el país estaba cerca de la matriculación universal. De hecho, la matriculación neta solo aumentó del 91 al 92 por ciento en educación primaria. Sin embargo, las mejoras fueron más significativas en educación secundaria, donde la tasa de matriculación ascendió de 73 por ciento en 2007 a 81 por ciento en 2015 (UIS, 2017). Claro que estos son indicadores nacionales y no es posible establecer una causalidad directa entre dicha tendencia y Bolsa Familia. Sin embargo, existen razones para creer que gran parte de dicho progreso ha estado concentrado en hogares pobres, que anteriormente habían estado fuera del sistema educativo formal.

Por otro lado, datos más recientes del programa indican que alcanza a 17 millones de estudiantes en las escuelas públicas del país. En el período entre 2008 y 2016, un monitoreo de condicionantes conducido por el Ministerio de Educación concluyó que en promedio, el 96 por ciento de los estudiantes beneficiarios de Bolsa Familia cumplían con la condición de asistir por lo menos al 85 por ciento de las clases para aquellos de 6-15 años de edad y 75 por ciento de las clases para los estudiantes de 16-17 años (Fernandes, 2014). Es decir que el programa ayudó a mejorar dos indicadores importantes con respecto al acceso a la educación: matriculación y asistencia.

¿Dónde irá Brasil de aquí en adelante?

Algunas de las comunidades de la política social y educativa se mostraron algo reticentes a *Bolsa Família* al comienzo de su implementación porque no parecía apartarse de una perspectiva crítica o buscar revolucionar las estructuras de poder. A pesar de esto, el impacto del programa lentamente convenció a los sectores más progresistas de Brasil que había logrado reducir la pobreza histórica del país y las tasas de desigualdad. Una vez más, a pesar de que el programa no influye fundamentalmente en temas de currícula y no altera las políticas educativas, ha sido crucial para acercar a los niños más pobres del Brasil a la escuela.

A pesar del amplio apoyo de los sectores progresistas, el programa ahora parece estar en una encrucijada. El PT fue exiliado del poder en 2016 con la destitución de la Presidente Rousseff, que muchos consideraron fue en realidad un golpe de estado. Los sectores conservadores que tomaron el poder y formaron el nuevo gobierno han sido críticos de *Bolsa Família* y han evaluado el pool de beneficiarios del programa en busca de algún beneficiario que podría ser excluido.

A medida que el conservadurismo gana un mayor espacio alrededor del mundo, no es sorprendente ver que se rechazan ideas críticas como las de Freire. En una protesta conservadora que se realizó en Brasilia en 2015, un manifestante fue visto con un póster que decía, 'Suficiente de Paulo Freire'. Sin embargo, lo sorprendente es cómo los conservadores se están volviendo en contra de una solución política que fue originalmente apoyada por el Banco Mundial y que muchos en algún momento tildaron de 'neoliberal'.

Por lo tanto, el goce del derecho a la educación en Brasil, que había sido formalmente garantizado por la Constitución Brasileña de 1988, se convirtió en una realidad con el programa más grande de reducción de la pobreza en la historia del país. El futuro de esta afortunada combinación de leyes y políticas aún está por verse, ya que el país enfrenta una crisis política importante y un futuro incierto.

Referencias

Glewwe, P., & Kassouf, A. (2010). *Qual o impacto do Programa Bolsa Família na Educação?* [¿Cuál es el impacto del Programa Bolsa Família en la educación?] Brasília: IPC-IG.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Censo Demográfico* [Demographic Census]. Recuperado de <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=4&op=0&vcodigo=CD101&t=taxa-analfabetismo-pessoas-15-anos-mais>

Brazil. (2017). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* [Constitución de la República Federal de Brasil]. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Fernandes, J. H. P. (2014). *Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil sem Miséria* [El acceso a la educación y la lucha contra la desigualdad: el rol de la educación en Brasil sin extrema pobreza' Plan]. In T. Campello, T. Falcão, P.

Costa (Org.). *O Brasil sem Miséria* [Brasil sin pobreza extrema]. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed* (Pedagogía del oprimido). Nueva York: Herder and Herder.

Morais de Sa e Silva, M. (2017). *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

UNESCO- Instituto de estadística (UIS). (2017). Tasa neta de ingreso por nivel de educación. Recuperado de <http://data.uis.unesco.org/#>

Notas al pie

1. Traducción del autor del original en portugués.

El rol de la fiscalía brasileña y de la oficina del defensor del pueblo en la promoción del derecho a la educación: la educación en la primera infancia

 **Dr. Nina Ranieri**, Profesora titular, Universidad de São Paulo, Facultad de Derecho
 nranieri@usp.br

Resumen

Este artículo analiza dos instituciones públicas que son responsables de garantizar el acceso a la justicia en Brasil: la fiscalía pública y la oficina del defensor del pueblo, en referencia a su rol pionero en juicios y acciones extra judiciales contra el Estado y las municipalidades para garantizar guardería y educación preescolar para todos los niños, con resultados positivos, en el estado de São Paulo.

Palabras clave

Acción judicial
Sistema legal
Equidad
Educación en la primera infancia
Brasil

En los casi 30 años de existencia de la Constitución Federal Brasileña (CF) de 1988, la universalización de los primeros tres años de educación básica ha sido prácticamente lograda. Por otro lado, según datos oficiales recientes, solo el 25 por ciento de los niños menores de cuatro años asisten a guardería, mientras que el 21 por ciento de los niños de 4-6 años, y el 62 por ciento de los jóvenes de 14-17 años no asisten a la escuela (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015). En cifras absolutas, actualmente 2.486.245 niños y jóvenes (entre 4-17 años de edad) en Brasil están fuera del sistema escolar. Otro problema es la generalmente pobre calidad de la educación pública: menos de la mitad de los niños han adquirido habilidades de lectura adecuadas para el fin del tercer año de educación básica. Al final de los 11 años de educación básica, solo el 9 por ciento de los estudiantes ha adquirido el conocimiento esperado en matemáticas, y no hay garantías de que hayan aprendido las habilidades mínimas requeridas en sus respectivos grados escolares. En general, estas circunstancias castigan a la población de color y a las comunidades en las áreas rurales más pobres, afectando la capacidad de Brasil para desarrollarse de manera equitativa, justa y sustentable.

¿Cómo y hasta qué punto puede el sistema legal garantizar y promover el derecho a educación de calidad para todos? En el sistema judicial brasileño, a la luz del aumento de actividades en los tribunales luego de 1988, dos instituciones han sido responsables de promover la equidad en lo que se refiere a acceso y calidad en el campo de la educación – la Fiscalía Pública y la Oficina del Defensor del Pueblo. Aprovechando el principio constitucional de justicia para todos (CF Art. 5, XXXV), su estrategia es el uso de juicios contra las autoridades públicas cuando asuntos más complejos relacionados a los derechos de educación individuales, colectivos o difusos no se resuelven de ninguna otra manera.

La Fiscalía Pública, tanto federal como estatal, es una institución permanente, esencial para la función jurisdiccional del Estado,

confiriendo, entre otras incumbencias, la facultad de actuar en favor de exigencias sociales, que involucra la obligación no solo de monitorear las políticas públicas sino también de actuar en la promoción y la supervisión de intereses individuales, colectivos, o difusos, relacionados con la niñez y la adolescencia (CF Art. 127). La particularidad de la Fiscalía Pública es que sus miembros actúan con independencia institucional, es decir, demandan a las autoridades en base a su decisión independiente.

Las oficinas federales y estatales del Defensor del Pueblo tienen el objetivo principal de promover derechos humanos individuales y colectivos, en especial aquellos que involucran la educación, la salud y la vivienda, tanto en áreas judiciales como extra judiciales, para aquellos que no pueden pagar la asistencia legal (FC Art. 134). Sus actividades gratuitas comienzan con una solicitud de la parte interesada sobre cuestiones como la matriculación escolar, la falta de vacantes en escuelas públicas, y las políticas de reorganización escolar que abordan los derechos de los estudiantes, etc.

Los intereses colectivos incluyen los reclamos de categorías determinadas o determinables de personas; mientras que los intereses difusos incluyen los reclamos de un grupo, mayormente determinado, entre los cuales no hay una conexión legal o fáctica precisa. En el caso de la defensa de intereses difusos o colectivos, la fiscalía o la oficina del defensor del pueblo tiene legitimidad para presentar una Acción Civil Pública (CF Art. 129, III) contra el gobierno en situación previstas por la Ley de Niñez y Adolescencia (Ley No. 8.069/90), como la no oferta o la oferta irregular de educación obligatoria; servicios especializados de educación para personas con discapacidades; jardín de infantes y maternal; y la provisión de materiales de enseñanza.

La Fiscalía y la Oficina del Defensor del Pueblo pueden trabajar de manera conjunta por el derecho a la educación, y han estado haciéndolo, en especial en el área de educación para la primera infancia. Con esto en mente, han iniciado un rol pionero en juicios y acciones extra judiciales contra las autoridades estatales para garantizar el jardín maternal y preescolar para todos los niños, con resultados muy positivos.

Cada niño entre 0-5 años de edad tiene derecho a asistir a guardería y a la educación preescolar, y es obligación de las municipalidades garantizar lugares gratuitos para ellos de manera indiscriminada (CF Arts. 6; 7, XXV; 208, IV; y 227, que garantizan la prioridad absoluta de los derechos del niño). En 2009, la Enmienda Constitucional No. 59 estableció que la matriculación escolar es obligatoria a partir de los cuatro años de edad; en consecuencia, el acceso universal para todos se convirtió en un requisito bajo pena de responsabilidad de las autoridades competentes (CF Art. 208, I y párrafo 2; Art. 30 de la Ley Nacional de Educación No. 9.394/1996). A la luz de

estas disposiciones legales, la Fiscalía Pública y la Oficina del Defensor del Pueblo han estado presionando a las autoridades de educación municipales para que creen vacantes disponibles en guarderías y centros de educación preescolar para todos los niños, a través de acciones judiciales y extra judiciales.

Según estudios recientes (ver, Cajuela, 2016 y Côrtes, 2010), entre los años 2005 y 2015, los resultados de los juicios fueron más efectivos al lidiar con reclamos individuales que cuando estuvieron relacionados con acciones colectivas o de clase que podían afectar al gasto público, y a los que los jueces mostraban más resistencia, con respecto al principio de separación de poderes del estado. Por otro lado, las acciones de clase que exigen la construcción o la expansión de escuelas suelen ser rechazadas ya que son vistas como una interferencia en la rama ejecutiva del gobierno. Sin embargo, existe una excepción pionera y paradigmática – el caso de la Fiscalía del Estado de São Paulo vs. la ciudad de Santo Andre (Apelación No. 410,715, 2005), en la cual la Corte Suprema de Brasil falló que el gobierno municipal local debía crear de inmediato nuevas vacantes de preescolar, incluso a expensas de fondos públicos destinados a otras áreas. En este caso, el tribunal determinó la suma de gastos públicos requerida de las agencias locales de educación para garantizar educación preescolar gratuita para todos. Esta decisión influenció al Congreso Nacional, que votó por una reforma constitucional (No. 59/2009) que determina el acceso universal a la educación preescolar.

En el mismo período, los reclamos judiciales que abarcan derechos individuales relacionados con los centros maternos y las instituciones de educación preescolar fueron normalmente aceptados; luego de 2006, el 100 por ciento de estas acciones tuvo un resultado favorable para los autores. No existe un patrón de decisiones del tribunal en São Paulo sobre los reclamos colectivos y difusos, que no están relacionados con una cantidad específica de niños; por lo tanto, la Oficina del Defensor del Pueblo presenta más acciones individuales que acciones civiles públicas.

Los estudios también detectaron que las acciones públicas civiles son mayormente motivadas por los valores personales de los fiscales y los defensores, y no por un proyecto institucional específicamente diseñado para el área educativa. Sin embargo, aun cuando no son guiados institucionalmente, han dado lugar a discusiones sobre la promoción del derecho a la educación en los tribunales.

Sin embargo, los fallos de los tribunales sobre matriculación individual en centros maternos han creado otro problema. Dado que tratan reclamos individuales, no dicen nada sobre las obligaciones de las municipalidad de extender la disponibilidad de vacantes, sino que solo establecen que el niño en cuestión será una ‘prioridad’, es decir, la vacante pre-existente debe ser asignada a ese niño en detrimento de la lista de espera

especialmente creada por las municipalidad para lugares en instituciones de tipo guardería. Por lo tanto, fue necesario desarrollar nuevas estrategias, cambiar los perfiles de los juicios para establecer una política pública amplia para la educación en la primera infancia.

Aprovechando una acción civil pública ya presentada por algunas organizaciones no gubernamentales (Brasil, 2013), que reclamaban por los intereses difusos en la extensión de vacantes en centros maternos y preescolares en la capital del estado de São Paulo, los fiscales, los defensores, y algunos despachos crearon un grupo de trabajo con varios actores involucrados en el juicio, incluyendo la magistratura. Luego de muchas audiencias públicas que recibieron exposición en los medios, la Corte Suprema finalmente decidió que la municipalidad estaba obligada a eliminar la lista de espera y satisfacer los parámetros de calidad del Consejo Nacional de Educación en la extensión de vacantes disponibles. Asimismo, el tribunal declaró que la cantidad de vacantes creadas hasta 2016 sería la anunciada públicamente por el poder ejecutivo en su plan de gobierno (150.000 vacantes). Este fue el primer fallo judicial que prevaleció sobre la rama ejecutiva para elaborar un plan de acción, bajo ciertos parámetros, en lugar de simplemente establecer que un niño tenía derecho a la vacante. La municipalidad apeló el fallo del tribunal y el caso se encuentra actualmente en la Corte Suprema, que se verá obligada a analizar el alcance de la interferencia de la magistratura en este asunto (Brasil, 2014).

Los resultados positivos que se lograron en este caso expresan el rol fundamental de la Fiscalía y la Oficina del Defensor del Pueblo en promover el derecho a la educación en los tribunales, pero solo fue a través de su articulación con la magistratura y la sociedad civil, y bajo gran presión social, que el objetivo de extensión se pudo lograr.

Referencias

Brasil. (1988). Constitución Federal (FC). Recuperado de http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_en_us&idConteudo=120010

Brasil. (2005). Corte Suprema Federal. Appel no. 410,715. Recuperado de <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>

Brasil. (2013). Tribunal de justicia del estado de São Paulo. Acción civil pública no. 0150735-64.2008.8.26.0002. Recuperado de <https://pgppij.files.wordpress.com/2015/09/decisc3a3o-tj-sp-educacao-infantil.pdf>


Brasil. (2014). Corte Suprema Federal. Acción cautelar no. 4010. Recuperado de <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>

Cajuella, F. S. (2016). O acesso à justiça e o direito à educação infantil: um estudo sobre a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo [El acceso a la justicia y el derecho a la educación en la primera infancia: un estudio sobre el desempeño de la oficina del Defensor del pueblo del estado de San Pablo]. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16697/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Fayola_Biblioteca_2016_para%20publicar_OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Côrtes, L. B. Q. (2010). O Ministério Público e a defesa do direito à educação: estudo de caso sobre a atuação dos promotores de justiça da grande São Paulo [La oficina del fiscal y la defensa del derecho a la educación: un estudio de caso sobre el desempeño de los fiscales en San Pablo City]. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8378>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2015). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) [Encuesta domiciliar nacional]. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>

Contribución de la sociedad civil y los tribunales al desarrollo normativo del derecho a la educación básica en la Constitución de Sudáfrica

 **Faranaaz Veriava**, Asesora jurídica e investigadora senior, Sección 27, Sudáfrica
 veriava@section27.org.za

Resumen

La movilización de las organizaciones de la sociedad civil ha iniciado, en los últimos años, campañas vibrantes y desafíos legales para remediar el statu quo en las escuelas históricamente necesitadas de Sudáfrica. Este artículo analiza la influencia de esta jurisprudencia en el desarrollo normativo del derecho a la educación básica, y de una reforma educativa más amplia.

Palabras clave

Jurisprudencia de la educación
Organizaciones de la sociedad civil
Apartheid
Sudáfrica

En 2007, el entonces vice-jefe de Justicia de la Corte Constitucional Sudafricana ("La Concorte"), Dikgang Moseneke, lamentó la ausencia de algún caso que aborde la calidad educativa. Dijo, "nadie vino a decirme: 'mi hijo está estudiando bajo un árbol, no hay tizas, no hay pizarras, los maestros no vienen todos los días a la escuela'. Nadie vino aquí a decirlo (ver Barron, 2007)". En ese momento, no había habido un solo desafío jurídico en relación con la provisión de la educación básica por parte del Gobierno Sudafricano, a pesar de que el sistema educativo se percibía ampliamente en estado de crisis.

Un pilar fundamental del apartheid era la financiación desigual de la educación negra para crear y mantener una fuente de mano de obra negra barata. Este legado de la educación del apartheid aún persiste. La mayoría de los estudiantes negros pobres continúan asistiendo a las escuelas históricamente desfavorecidas, devastadas por décadas de bajos recursos y que permanecen insuficientemente subsanadas en el contexto post-apartheid.

El impacto de la calidad educativa deficiente se evidencia en los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales del desempeño educativo. Estos resultados sugieren que los estudiantes que asisten a escuelas históricamente desfavorecidas se desempeñan muy por debajo de sus homólogos asistiendo a escuelas históricamente favorecidas y con mejores recursos, con muchos estudiantes luchando para ir más allá de la alfabetización básica y la aritmética.

La Constitución Sudafricana declara que todo el mundo tiene derecho a la educación básica. Este derecho ha sido descrito como derecho socioeconómico "irrestringido" porque no está sujeto a los calificadores de "realización progresiva" y "dentro de los recursos disponibles del Estado", que caracterizan a los otros derechos socioeconómicos en la Constitución (que incluye los derechos a la educación superior, la atención sanitaria, la alimentación, el agua y la seguridad social).

El estándar de revisión adoptado por la Concorte de Sudáfrica, con respecto a estos derechos socioeconómicos limitados, ha sido calificada como la "norma de revisión de la racionalidad". Por lo tanto, cuando existe un desafío respecto de estos derechos socioeconómicos limitados, un tribunal solo evalúa si el programa gubernamental objeto de examen es razonable para facilitar progresivamente el cumplimiento del derecho. Además, la jurisprudencia de la Concorte, en relación con los derechos socioeconómicos limitados, ha elaborado una lista de criterios para evaluar si los programas gubernamentales pueden considerarse razonables. La Concorte ha adoptado esta prueba de "razonabilidad", en lugar de un enfoque alternativo, que fue sugerido por algunos juristas eruditos, lo que implicaría definir el contenido básico de un derecho socioeconómico y luego requerir al Gobierno que provea en consecuencia.

Dadas las diferencias textuales entre los derechos socioeconómicos cualificados y los no cualificados, hasta hace poco, solo ha habido especulación entre los juristas eruditos y los activistas por los derechos de la educación, en relación con el posible enfoque que deben adoptar los tribunales sobre el derecho no cualificado a la educación básica. Muchos de ellos han argumentado que los diferentes encuadres del derecho a la educación básica, son sugestivos de la necesidad de un mayor nivel de protección para el derecho que aquel proporcionado por la norma de revisión de la racionalidad.

En el caso de Juma Musjid (2011) se produjo un momento decisivo en la jurisprudencia de la educación básica de Sudáfrica. El caso no se refería a la provisión de la educación, sino al dueño de una propiedad privada que trataba de desalojar una escuela pública establecida en su propiedad.¹ La Concorte, sin embargo, aprovechó proactivamente la oportunidad de distinguir el derecho irrestricto a la educación básica de los derechos socioeconómicos cualificados, como así también sentar las bases para un enfoque sustantivo de la interpretación del derecho a la Educación. Al hacer esto, el tribunal declaró lo siguiente:

- Es importante, a los efectos de esta sentencia, entender la naturaleza del derecho a una educación básica en virtud de la sección 29 (1) (a). A diferencia de algunos de los otros derechos socioeconómicos, este derecho es inmediatamente realizable. No existe una limitación interna que exija que el derecho sea "realizado progresivamente" dentro de los "recursos disponibles", sujeto a "medidas legislativas razonables". El derecho a la educación básica en la sección 29 (1) (a) solo puede limitarse en términos de una ley de aplicación general, que es "razonable y justificable en una sociedad abierta y democrática basada en la dignidad humana, la igualdad y la libertad". Por lo tanto, este derecho es distinto del derecho a la "educación superior" prevista en la sección 21 (1) (b). El estado, en términos de ese derecho, está obligado, a través de medidas razonables, a promover más educación superior "disponible y accesible progresivamente". (Juma Musjid, 2011, párrafo 37, énfasis agregado.)

La Concorte fue más allá para identificar el "acceso" como uno de los componentes "necesarios" del derecho a la educación básica.

Después de la sentencia, un grupo central de organizaciones de la sociedad civil,² alentados por las prometedoras señales de la Corte Suprema de Sudáfrica, iniciaron una serie de casos de provisión de educación, cada uno basado en la noción subyacente de que la provisión insuficiente de insumos específicos, como infraestructura escolar, libros de texto, provisión de maestros, muebles y transporte, en las escuelas históricamente desfavorecidas, constituyen violaciones del derecho a la educación básica.

Este movimiento de adecuación vagamente coordinado se ha convertido en un actor habitual en el litigio de provisión de educación, a veces actuando de manera colaborativa entre sí, y otras veces de manera independiente, pero con un enfoque común a la interpretación del derecho a la educación básica. De este modo, en cada uno de los casos, las organizaciones han afirmado la realización inmediata del principio establecido por Juma Musjid (2011) como indicador del derecho como un derecho directamente ejecutable. Por otro lado, en cada caso, han afirmado que es esencial un subsidio particular para el cumplimiento del derecho, de este modo defendiendo un enfoque sustancial al derecho.

Este enfoque común ha impactado significativamente en la evolución de la jurisprudencia en la definición gradual del contenido del derecho. Así, en la sentencia del Ministro de Educación Básica de la Corte Suprema de Apelaciones (2016), se sostuvo que cada alumno tiene derecho a un libro de texto en cada asignatura al comienzo del año académico. La sentencia señaló explícitamente que el corolario de este derecho es el deber del gobierno de proporcionar estos libros de texto a cada alumno.

Los tribunales inferiores también han identificado otros derechos que tratan de dar contenido al derecho a la educación básica. Así, en el caso Madzodzo (2014), el tribunal sostuvo que el gobierno tiene la obligación de proporcionar escritorios y sillas a los estudiantes en las escuelas con "efecto inmediato". En el caso del Comité Directivo Tripartito (2015), la Corte sostuvo que el derecho incluye directamente el derecho a contar con el transporte hacia y desde la escuela, a expensas del estado, para aquellos estudiantes que vivan lejos y que no puedan pagar el costo del Transporte.

Un poco menos explícitamente, los tribunales han sugerido que los puestos docentes y no docentes en las escuelas tienen mayor derecho respecto del derecho a la educación básica (véase el Centro de Derecho Infantil, 2012; véase también Linkside, 2015). También ha habido casos relacionados con la infraestructura escolar que se han resuelto a favor de los demandantes, y que

sugieren que la infraestructura escolar adecuada constituye otro componente del derecho (véase, e.g. Centro para la Ley del Niño, 2011; Educación Igualitaria, 2011).

Sin embargo, en muchos de estos casos, a pesar de las órdenes judiciales impartidas a los departamentos de educación pertinentes a proporcionar estos derechos específicos, los departamentos no han cumplido.

Esta aparente obstinación del gobierno, ha requerido la vigilancia persistente de la sociedad civil en el monitoreo del cumplimiento de las órdenes judiciales, y en varios casos, ha hecho necesario regresos repetidos a los tribunales por parte de organizaciones que buscan recursos que han sido cada vez más innovadores, experimentalistas e incluso de naturaleza coercitiva, para asegurar el cumplimiento.

Así, si bien las ganancias a veces pueden haber sido lentas, estos casos han ejercido presión sobre el gobierno para mejorar las condiciones en las escuelas desfavorecidas, en lo que respecta a los derechos específicos para los que los litigios se han emprendido. Los casos han ampliado simultáneamente la conciencia pública en cuanto a las cuestiones sistémicas que aquejan a la educación básica en Sudáfrica. Se espera que esto genere un efecto dominó para presionar aún más al gobierno hacia una reforma educativa más eficaz conforme con sus obligaciones constitucionales, y en consonancia con la visión de reducir el actual legado de desigualdad estructural en Sudáfrica.

Referencias

Barron, C. (2007, April 1). From courtroom to campus, this is a man in his element. Sunday Times.

Centre for Child Law & Others v. Minister of Basic Education & Others. 4 All SA 35 (ECG). (2012).

Centre for Child Law & Seven Others v. Government of the Eastern Cape Province & Others. Case No. 504/10. (2011). Tribunal superior de Cape, caso Bhisho.

Equal Education & Others v. Minister of Basic Education & Others. Case No 81. (2012). Tribunal superior de Cape, caso Bhisho

Juma Musjid Primary School & Another v. Ahmed Asruff Essay N.O. & Others. (8) BCLR 761 (CC). (2011).

Linkside & Others v. Minister of Basic & Others. (3844/2013). ZAECHGHC. (2015).

Madzodzo & Others v. Minister of Basic Education & Others. (3) SA 441 (ECM). (2014).



Minister of Basic Education & Others v. Basic Education for All & Others. 1 All SA 369 (SCA). (2016).

Tripartite Steering Committee & Another v. Minister of Basic Education & Others (5) SA 107 (ECG). (2015).

Notas al pie

1. Si bien el desalojo siguió adelante porque los alumnos habían sido colocados con éxito en escuelas alternativas, la Concorte no obstante reconoció el principio de que las entidades privadas tienen la obligación de respetar el derecho a la educación básica de los educandos en su Propiedad.
2. Las organizaciones jurídicas y los movimientos sociales que constituyen este grupo central, incluyen el Centro de Recursos Jurídicos; el Centro de Derecho Infantil; Artículo 27; Educación igualitaria; y el Centro de Derecho de Educación Igualitaria.

Un derecho sin recursos

 **Praveen Jha**, Profesor de economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi
 praveenjha2005@gmail.com

Resumen

La suficiencia de los recursos ha sido un elemento central en los discursos sobre las políticas públicas en materia de educación en la India. Este artículo se vincula con un conjunto de preocupaciones importantes con respecto a la provisión pública de educación primaria universal de calidad, y señala un conjunto de cuestiones relevantes. En particular, se argumenta que el Gobierno ha demostrado escasa atención a los desafíos críticos de movilizar los recursos apropiados y los procesos subyacentes a la utilización de los recursos asignados.

Palabras clave

Ley sobre el derecho de los niños a la educación gratuita y obligatoria
Provisión de fondos públicos
Asignaciones financieras
India

Como es bien sabido, la India promulgó la Ley sobre el Derecho de los Niños a la Educación Gratuita y Obligatoria (ley RTE) en 2009 para niños en el grupo etario de 6 a 14 años, y por lo tanto se convirtió en el país n° 135 en hacer de la educación primaria un derecho fundamental. Para empezar, este derecho que ha sido promulgado más de 60 años después de la independencia del país, refleja la negligencia de los sucesivos gobiernos hacia la prestación de un derecho fundamental a los "ciudadanos más vulnerables" del país. Otra cuestión importante es el hecho de que la legislación no estaba acompañada de un memorando financiero, que era esencial para prever recursos sustanciales para la universalización de la educación de calidad. Además, la ley RTE tenía varias lagunas, incluyendo las siguientes: la definición de «niño», que excluye a los niños menores de 6 años y mayores de 14; ambigüedad en cuestiones de escuelas vecinales y selección de los docentes; atención inadecuada a cuestiones de calidad, división de responsabilidades entre los gobiernos de la Unión y los estados, arquitectura de la aplicación y gestión; y ambigüedades en cuanto a plazos, etc. Hay literatura sustancial sobre estas cuestiones, y muchas otras preocupaciones, en las que no voy a ahondar aquí. El objetivo de esta nota es delimitar, discutiblemente, uno de los mayores desafíos que enfrenta el derecho a la educación: el de un aprovisionamiento público adecuado.

La adecuación de los recursos ha sido fundamental, y con razón, para los discursos sobre las políticas públicas de educación en India. Como se mencionó anteriormente, con respecto a la provisión pública para la educación elemental universal y de calidad, esta nota se vincula con un conjunto de cuestiones importantes en la coyuntura actual y señala un conjunto de cuestiones fundamentales pertinentes. En particular, cabe destacar que la Unión, así como otros gobiernos, han demostrado escasa atención a los desafíos críticos de la movilización de los recursos apropiados — el dinero y otros recursos institucionales — y los procesos subyacentes a la utilización de los recursos asignados. La situación general, en este aspecto, está tomando un giro peor y la idea de un derecho universal (de buena calidad) a la educación bien puede diluirse aun más bajo la actual administración del gobierno de la Unión.

Hace ya casi 50 años desde la recomendación de la primera Política Nacional de Educación (1968), que una asignación del 6% del Producto Bruto Interno (PBI) ha sido tratada como un punto de referencia. Los académicos y activistas que trabajan en la educación a menudo han destacado esta cifra, pero este objetivo ha sido evadido hasta la fecha. Las pruebas disponibles demuestran que en ningún momento desde la independencia, la India se ha acercado a este punto de referencia. Actualmente, el gasto total del gobierno en educación es de aproximadamente 3,7 % del PBI; de esto, el gobierno de la Unión gasta menos del 1%, y el resto corresponde a los estados y los territorios de la Unión. También podemos observar que la proporción del presupuesto de educación escolar ha bajado del 2,7% del PBI en 2011-12 a 2,68 % del PBI en 2015-16.

Además, cabe señalar que en las asignaciones presupuestarias del gobierno de la Unión, a pesar de que el Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos (MDRH) aprueba un presupuesto (que según ellos es el adecuado), el Ministerio de Hacienda casi nunca proporciona lo mismo. Por ejemplo, en el ejercicio presupuestario (EP) 2014-15, la asignación de fondos para MDRH era solo del 54,7 % de lo que se había exigido. En el año fiscal 2017-18, esta proporción había bajado al 42,7 %, lo que refleja una vez más la falta de prioridad otorgada a la educación escolar por parte del gobierno. La situación de la financiación por parte de los gobiernos estatales no es diferente. En la mayoría de los estados, el gasto total para la educación escolar es inferior al 50 % de los recursos totales exigidos. Más preocupante es el hecho de que la liberación de fondos para la educación escolar es a menudo inferior a la asignación presupuestaria; por ejemplo, varía en el rango del 40-55 % del gasto total en el AF 2014-15 en diferentes Estados. En Resumen, la provisión por parte de los gobiernos estatales sigue siendo extremadamente inadecuada y ad hoc.

De hecho, la planificación de lo que puede considerarse una asignación apropiada no ha recibido consideración suficiente, sería y continua por parte de los encargados de la formulación de políticas. El punto de referencia de los costos unitarios de la educación de calidad debería ser el punto de partida a este respecto. Por lo tanto, para llegar a los puntos de referencia en un marco dinámico, el gasto por niño en una "escuela apropiada", con respecto a los parámetros aceptables sobre la calidad, debe calcularse periódicamente.

No es que no se hayan hecho tales ejercicios, ya que varios comités y comisiones (por ejemplo, la Comisión Kothari (1964-66), el Comité de Tapas Majumdar (1999), y el Consejo Central Consultivo de Comités de Educación, por nombrar algunos) han intentado hacerlo. Sin embargo, en primer lugar, muchos de estos ejercicios han sido sometidos a críticas sustanciales por ser demasiado conservadores; y en segundo lugar, las diferencias entre los comités para llegar a los requisitos de recursos indican que, metodológicamente, ha sido un terreno seriamente

resbaladizo y polémico. Por lo tanto, me gustaría sugerir que como regla simple general, puede ser apropiado considerar el gasto por estudiante para Kendriya Vidyalaya como punto de referencia aproximado para todas las escuelas del gobierno.

La falta de recursos para cumplir los compromisos de la ley RTE debe verse en el contexto de la política macroeconómica de deflación general (hacia el gasto público) en los últimos años. Según las instrucciones del gobierno, la ley RTE debía ser implementada a través del Sarva Shiksha Abhiyan (SSA), que es un esquema patrocinado por el gobierno central y ha estado en operación desde 2001.

Lanzado el 16 de noviembre de 2000 en todo el país, su objetivo primordial fue la universalización de la educación elemental de calidad a través de la propiedad comunitaria del sistema escolar. El plan Kasturba Gandhi Balika Vidyalaya (KGBV), que fue lanzado en agosto de 2004 para centrarse en la educación de la niña, se fusionó con la SSA como uno de sus componentes en Abril 2007.

La SSA se había propuesto proveer educación primaria de calidad útil y relevante a todos los niños en el grupo etéreo de 6-14 años en 2010. También apuntaba a tender un puente entre las brechas sociales, regionales y de género. Es importante señalar que el programa ha experimentado una disminución absoluta de los recursos desde su creación. Aunque los primeros cinco años del programa entre 2009 y 2014 experimentaron una tendencia cada vez mayor en las asignaciones en SSA, no ha sucedido lo mismo en los últimos tres años. La asignación total de la SSA ha disminuido de RS. 28.258 crore (US \$4,2 mil millones) en 2014-2015 a RS. 23.500 crore (US \$3,5 mil millones) en 2017-18. Además, una gran parte (aproximadamente el 65 %) de esta financiación se realizó a través del impuesto de educación, que en efecto solo se suponía que era una fuente suplementaria de financiación.

Como cabría esperar, la falta de financiación adecuada se refleja en las asignaciones de la SSA por estudiante, que se calculan dividiendo el total de los presupuestos aprobados por el número de niños matriculados en las escuelas gubernamentales. En el año fiscal 2016-17, las asignaciones por estudiante se ubicaron en RS. 6.350 (US \$99) (utilizando los datos de matrícula de 2015); sin embargo, este nivel de gasto es mucho menor que el gasto del gobierno en estudiantes que estudian en un Kendriya Vidyalaya, que fue RS. 32, 698 (US \$507) en 2015-16. Por lo tanto, existe una brecha abismal entre el nivel de financiación y lo que puede considerarse un requisito razonable para una educación de calidad adecuada.

Un estudio realizado por el Centro de Rendición de Cuentas del Presupuesto y la Gobernación (2016), en 10 estados principales del país, recoge varias conclusiones relevantes importantes con respecto al progreso de la ley RTE. De acuerdo con este estudio,

se puede concluir que el objetivo de proveer educación primaria gratuita bajo la ley RTE sigue siendo un sueño esquivo. Los datos demuestran que solo aproximadamente el 60 % de los niños aprovechan la educación primaria gratuita, y que existen variaciones significativas en el nivel del estado en la prestación de esta educación. El estudio informa que en casi todos los estados, los padres terminan gastando sustancialmente de sus propios bolsillos. En promedio, en 2014, un hogar rural gastó RS. 975 (US \$15) por niño, por año, en una escuela gubernamental, y esto subió a RS. 6.452 (US \$100) en una escuela asistida por el gobierno y RS. 7.905 (US \$123) por niño en una escuela privada. Este gasto aumentó considerablemente en cada nivel más alto de la escolaridad, siendo el máximo RS. 6.056 (US \$94) por niño en una escuela del gobierno, RS. 10.803 (US \$168) en una escuela asistida por el gobierno, y RS. 13.688 (US \$212) en una escuela privada en el nivel superior de la secundaria. Es evidente que tales gastos de desembolso en las zonas rurales son casi imposibles para la inmensa mayoría de los hogares, en una situación en la que el ingreso anual promedio de un agricultor es de aproximadamente RS. 32.692 (US \$507), y la deuda promedio de un hogar agrícola es de aproximadamente RS. 40.000 (US \$620) en el mismo período (según las últimas estimaciones disponibles para 2012-13). Cabe destacar que la investigación relevante muestra una relación positiva notable y fuerte entre los gastos educativos y los logros.

Frente a tal panorama, los recientes pronunciamientos del Instituto Nacional para la Transformación de la India (NiTi Aayog), con respecto a la relación entre los desembolsos presupuestarios y los resultados del aprendizaje en las escuelas, parecen preocupantes. En un taller reciente sobre los resultados del aprendizaje, el Prof. Kartik Muralidharan, asesor honorario de NiTi Aayog, dijo: “las mejores pruebas disponibles sugieren que el aumento de los gastos de educación en la India en todo el Consejo no ha llevado a una mejoría en los resultados del aprendizaje. Los insumos como infraestructura, formación de maestros, relación estudiante-maestro, etc., han tenido un impacto insignificante en el aprendizaje estudiantil.” Tal afirmación errónea parece haber sido adoptada por el actual gobierno para justificar su falta de financiamiento de la educación primaria. No es de sorprender que los datos disponibles sugieran que en los últimos años hay un éxodo de escuelas públicas a escuelas privadas y solo los sectores pobres y vulnerables, que no pueden permitirse escuelas privadas, envían a sus hijos a las escuelas gubernamentales.

Para concluir esta breve nota, se puede recordar la preocupación expresada por el Ministro de Educación de la Unión, Sr. M.C. Chagla, quien dijo ya en 1964 que “los padres de nuestra Constitución no tenían la intención de tan solo instalar chozas, poner allí a los estudiantes, darles profesores sin preparación, darles libros de texto malos, sin patios de recreación, y decir, hemos cumplido con el artículo 45 y la educación primaria se está expandiendo (citado en JAI, das, Mohanty, & Jai, 2008).” Es una tragedia monumental

que 70 años después de la independencia, los temores del Primer Ministro de Educación deban seguir atormentándonos.

Referencias

Centro de responsabilidad presupuestaria y a nivel directivo. (2016). Public Financing of School Education in India: A Fact Sheet. Informe publicado en colaboración con Chid Rights and You (CRY). Recuperado de <http://www.cbgaaindia.org/wp-content/uploads/2016/12/Fact-Sheet-CBGA-and-CRY.pdf>

Jha P. K., Das, S., Mohanty, S. S., Jha, N. K. (2008). *Public Provisioning for Elementary Education in India*. Nueva Delhi: Sage Publication.

Oficina de prensa. (2016). Press briefing on behalf of the Niti Aayog, Gobierno de India, de fecha noviembre 2016. Recuperado de <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=153425>

Parte 4

Actores institucionales: gubernamentales, no gubernamentales y la comunidad

Agenda del derecho a la educación en Brasil: un breve estado de los progresos, desafíos, actores clave, y la necesidad de una nueva narrativa



Priscila Cruz, Presidente ejecutiva, Todos Pela Educação (Todos por la Educación)



priscila@todospelaeducacao.org.br



Olavo Nogueira Filho, Director de política educacional, Todos Pela Educação (Todos por la Educación)



olavobatistafilho@gmail.com

Resumen

El artículo presenta un breve panorama del escenario educativo de Brasil en las últimas décadas, ya que refiere a asegurar el derecho a la educación de todos los niños, y ofrece un análisis rápido de dos actores clave en este proceso. También argumenta que si la postura que defiende el "derecho a la educación" ha perdido su impulso como palanca para movilizar el cambio transformacional en el debate educativo de Brasil, entonces se debe avanzar sobre una nueva narrativa si se espera un cambio relevante en un futuro próximo.

Palabras clave

Ministerio público
Organizaciones no gubernamentales
Todos por la educación
Defensa
Brasil

La agenda del derecho a la educación ha sido parte del escenario de políticas públicas de Brasil durante casi 30 años. Incluido en la Constitución Federal de 1988 como componente importante de lo que representó el retorno de Brasil a un régimen democrático, la postura del derecho a la educación ha tenido impacto profundo en un país que durante mucho tiempo fue conocido por su incapacidad para avanzar sobre metas educativas, tales como la provisión de acceso a todos los niños, donde en 1970, por ejemplo, el 54% de los jóvenes brasileños de 5-19 años de edad aún no estaban escolarizados (Lourenço Filho, 1970).

La Constitución de 1988 estableció la educación como un derecho de los niños de 6-14 años de edad (conocido como "educación fundamental"), y si bien fue recién en 2009 que una enmienda constitucional determinó que la educación era obligatoria para los niños de 4-17, Brasil hizo avances significativos en la cobertura. Sin embargo, la agenda de derecho a la educación se ha estancado en gran medida durante la última década, mientras que el país lucha por avanzar en la calidad en todo el sistema educativo.

En este trabajo, en principio nos esforzamos por transmitir brevemente una imagen del escenario educativo de Brasil en las últimas décadas, en lo que se refiere a asegurar el derecho a la educación para todos los niños. Entremezclados con esa entrega, pretendemos proporcionar un análisis rápido de dos actores clave en este proceso. Por último, argumentamos que si una postura de defensa del derecho a la educación ha perdido de hecho su impulso como palanca para movilizar el cambio transformacional en el debate educativo de Brasil, entonces se debe avanzar sobre una nueva narrativa si esperamos un cambio relevante en un futuro próximo.

En los últimos 30 años, en gran parte catapultados por una ola significativa de estabilidad económica y crecimiento, particularmente entre 1994 y 2008, Brasil ha visto un aumento

significativo del gasto público en educación y avances notables en la expansión del acceso. En 1998, el 97 % de los niños de 6-14 años de edad se habían matriculado, y después de la enmienda constitucional de 2009, la cobertura a niños de más de 4-5 años se disparó significativamente.

Hoy en día, cerca del 90 % de los niños en ese rango de edad tienen acceso garantizado (Anuario de Educación Brasileña, 2017).

Además del papel central que los organismos gubernamentales a nivel nacional, estatal y municipal han tenido en la promoción de políticas significativas para asegurar estos resultados (como la internacionalmente aclamada ley FUNDEF/FUNDEB, que diseñó un único mecanismo de financiamiento redistributivo destinado a proporcionar recursos a los operadores locales y regionales para aumentar el acceso a las escuelas), dos actores clave han desempeñado un papel relevante en el adelanto de este programa: *Ministerio Público* (Agencia del Gobierno Brasileño para la Aplicación de la Ley) y las organizaciones de defensa de la educación, como *Todos Pela Educação* (Todos Por La Educación).

El trabajo del *Ministerio Público* se centra principalmente en supervisar judicialmente la promulgación de la ley a nivel federal, estatal y municipal. Una de sus principales ramas de acción desde la Constitución 1988, ha sido la de asegurar la prestación de servicios de salud, asistencia social y educación, de conformidad con los derechos promulgados por la ley superior.

Considerando que el problema del acceso a la educación ha sido durante mucho tiempo un problema de provisión (es decir, no hay suficientes escuelas), la presión promulgada por el *Ministerio Público*, especialmente en el departamento de educación estatal y municipal para construir instalaciones y aumentar la cobertura, ha sido bien documentada en las últimas dos décadas.

De manera similar, el auge y fortalecimiento del sector educativo no gubernamental en Brasil ha contribuido en gran medida a la creación de un entorno favorable a la educación en las últimas dos décadas. Un ejemplo es la organización no gubernamental nacional (ONG) *Todos Pela Educação*, que ha logrado establecerse como una de las principales instituciones de la sociedad civil que abogan por el derecho a la educación en el país. Fundada en 2006 por algunos de los especialistas más influyentes en el área, en asociación con fundaciones educativas privadas, junto con un conjunto políticamente diverso de ex dirigentes de educación pública, el impacto de *Todos Pela Educação* en la agenda de acceso ha sido doble: en primer lugar, fue el principal actor responsable de presionar al Congreso para promulgar la enmienda Constitucional en 2009; y en segundo lugar, durante los primeros años de su existencia, la organización logró capacitar a más de 500 empleados de los medios de comunicación de todo el país (*Todos Pela Educação*, 2017) para

cubrir mejor (y presionar) una agenda de derecho a la educación en la prensa nacional y regional (periódico, televisión y radio).

A pesar de estos avances relevantes, y quizás lo más importante, considerando que la inversión pública en educación casi se ha triplicado en las últimas dos décadas, alcanzando recientemente el 6 % del producto interno bruto (PBI), Brasil todavía no ha podido abordar la agenda de calidad con el mismo éxito. Si bien los resultados de la educación primaria temprana (escuela primaria) a nivel nacional han mostrado signos de mejoría consistente en los últimos años, los resultados de los logros estudiantiles en el nivel de la escuela media se han estancado a niveles extremadamente bajos en las últimas dos décadas, y los indicadores de rendimiento de la escuela secundaria han estado empeorando con el tiempo, creando lo que muchos han llamado "crisis nacional de la escuela secundaria" (*Todos Pela Educação*, 2013), con una tasa de deserción de 35 % y con solo un 7 % de estudiantes que se gradúan con un nivel adecuado de Matemática (SAEB 2015/Ministerio de Educación de Brasil).

Si bien los recientes avances a nivel política nacional, como el Núcleo Común Nacional pronto a ser promulgado, y una nueva ley de estructura curricular de secundaria que permitirán rutas flexibles durante los últimos dos tercios del itinerario de aprendizaje de un estudiante, proporcionan una visión relevante de la esperanza hacia el futuro cercano, el hecho de que la asistencia escolar media es todavía menor a cinco horas al día, que muy pocas políticas exitosas se sostienen en diferentes ciclos de gestión, y que el escenario de un personal docente de baja calidad extrema sigue siendo descuidado como principal obstáculo para mejorar el rendimiento estudiantil (Bruns & Luque, 2015), se trata de un paisaje desafiante para los años por venir.

No sorprende, entonces, que ese contexto haya llevado a muchos especialistas en la materia a indicar correctamente que la agenda de derecho a la educación en Brasil ha estado cayendo dramáticamente por debajo de su promesa. Profundizamos en ese análisis y registramos que el poder de la "llamada a la acción" establecido en 1988 alrededor del derecho de todos los niños a tener acceso a la escuela y a aprender, lamentablemente, ha perdido ímpetu. La incapacidad de Brasil para promover la calidad, complementada por las crisis económicas, políticas e institucionales más recientes que impactaron dramáticamente en Brasil, ha naturalizado en gran medida una realidad desastrosa en el logro estudiantil y ha insensibilizado a una gran parte de la población a la necesidad de un cambio profundo y estructural en la educación. En efecto, mientras que "mejorar la calidad de la educación" fue catalogada como la tercera prioridad para el país en una encuesta nacional en 2013, hoy se encuentra en el séptimo lugar (Confederação Nacional de la Industria, 2017).

En este contexto sostenemos que, al menos en el corto plazo, una de las formas más eficaces de revocar el escenario descansa, inicialmente, en el desarrollo de una nueva narrativa pública (y pragmática) en torno a la urgencia de la promulgación de la agenda del derecho a la educación (que se presenta a menudo como una postura emocional de la justicia social). Se trata de una narrativa orientada y sostenida por cinco pilares:

- 1) anclado en la noción de que si bien la educación no resolverá todos los problemas de Brasil, sin una educación de calidad, siempre nos quedaremos como un "país del futuro";
- 2) eficaz para transmitir concretamente el impacto de un sistema educativo de baja calidad en otras esferas como los niveles de productividad, indicadores de violencia, problemas de salud, desarrollo económico, etc.;
- 3) lo suficientemente potente como para representar claramente que en una economía global basada en el conocimiento, la educación no es algo "bueno a tener" sino, en cambio, algo "a deber tener";
- 4) vinculado a una agenda política basada en la evidencia, que no solo indica las áreas principales que deberían ser el foco de las agencias gubernamentales, sino también, lo que es más importante, una agenda que va acompañada de un monitoreo público robusto de los resultados y procesos educativos (políticas);
- 5) dirigido a aquellos que puedan ejercer una influencia directa en las agendas políticas nacionales y estatales antes que en los electores generales: la élite intelectual y económica del país.

Tal estrategia tiene como base un entendimiento de que si bien el diseño de políticas es clave, el desafío de Brasil en el avance de la agenda de derecho a la educación ha sufrido una falta de centralidad política, no solo por una baja priorización del tema en la población en general, sino también debido al hecho de que el costo político de la "inacción" y los "beneficios" políticos de crear cambios en la educación son a la vez bastante bajos. Por lo tanto, hay poco o ningún incentivo para inducir la voluntad política. Además, este enfoque establece una visión de que, si bien la crisis actual de Brasil presenta un desafío adicional al progreso de la calidad del programa de derecho a la educación, tal vez es precisamente en este momento en particular que el "caso de la educación" podría ser más fuerte, especialmente dado un sentido creciente de la necesidad de repensar los fundamentos del país y el surgimiento de muchos grupos de la sociedad civil centrados en debatir la necesidad de desarrollar un proyecto a largo plazo para la nación.

A medida que el país se acerca a las elecciones nacionales y estatales en 2018, y considerando que la oportunidad de una reforma estructural en la educación puede presentarse durante los primeros meses de 2019 (como se hace a menudo al comienzo de nuevos términos políticos), el momento de "un nuevo capítulo para la agenda del derecho a la educación en Brasil", centrado en la calidad, debe ser ahora. De lo contrario,

no solo perderemos otra ventana de oportunidad relevante, sino que, con toda seguridad, seguiremos viendo que la agenda del derecho a la educación sigue siendo solo una agenda.

Referencias

Anuário da Educação Brasileira. (2017). Todos Pela Educação. Recuperado de https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf

Bruns, B., Luque, J. (2015). Grandes maestros: cómo incrementar el aprendizaje estudiantil en América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20488/9781464801518.pdf>

Confederação Nacional da Indústria. (2017). *Retratos da Sociedade Brasileira – Problemas e Prioridades*. Número 36. Recuperado de https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/3a/d7/3ad79363-04b5-433a-a4c6-9fa04300ebd4/retratosdasociedadebrasileira_36_problemasprioridades.pdf

Lourenço Filho, M.B. (1970). Redução das taxas de analfabetismo no Brasil entre 1900 e 1960: descrição e análise. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, 44, 100, p. 250-272, out/dez. Fundação IBGE, Séries Estatísticas Retrospectivas. Recuperado de: www.oei.es/quipu/brasil/historia.pdf

SAEB 2015 / Ministerio de Educación de Brasil

Todos Pela Educação. (2017). *Educação uma Agenda de Todos*. Recuperado de https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/tpe_10anos_completo12.pdf

Todos Pela Educação. (2013). *Educação em Debate*. Recuperado de [https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/educacao_debate_completo_\(1\).pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/educacao_debate_completo_(1).pdf)

Derechos, responsabilidad, y participación en la educación: el caso del derecho a la educación en India

 **Arathi Sriprakash**, Universidad de Cambridge
 as621@cam.ac.uk

 **R. Maithreyi**, Centro de Estudios Políticos y Presupuesto
 maithreyi@cbps.in

Resumen

La Ley India sobre el Derecho de los Niños a la Educación Gratuita y Obligatoria de 2009 (ley RTE según sus siglas en inglés) enfatiza la importancia de la participación de los padres en términos de asegurar la matriculación de los niños en las escuelas, y estar involucrados en la gestión y el monitoreo de la escuela. En este artículo, repasamos cómo los contextos sociales y económicos del sistema educativo de la India restringen significativamente las posibilidades de tal participación parental en la educación. Sugerimos que estas son las políticas de derechos y responsabilidad que pueden conducir al afianzamiento, en lugar de mitigación, de las desigualdad educativa.

Palabras clave

Ley india sobre el derecho de los niños a la educación Gratuita y obligatoria
Participación de los padres
Derechos y responsabilidades
India

Introducción

La Ley India sobre el Derecho de los Niños a la Educación Gratuita y Obligatoria de 2009 (ley RTE) estableció por primera vez un marco jurídico nacional para el derecho constitucional de cada niño a la educación gratuita y obligatoria. En virtud de la ley RTE, todos los niños entre 6-14 años de edad deben estar matriculados en escuelas apropiadas para su edad en instituciones públicas, privadas o asistidas reconocidas por el Estado.

La ley RTE explícitamente pide a los padres que participen activamente en la aplicación de sus objetivos. Si bien la participación local y descentralizada tiene una larga historia en la educación de la India, esto se ha intensificado y se ha encomendado a través de la ley RTE. La responsabilidad de los padres se presenta como una "compulsión moral" (MHRD, 2011, p. 6), llevando los compromisos políticos del Estado a una firme asociación con las obligaciones morales de la familia.

En este artículo, repasamos cómo los contextos sociales y económicos de la educación india restringen significativamente las posibilidades para tal participación parental. Sugerimos que estas son las políticas de derechos y responsabilidad que pueden conducir al afianzamiento, en lugar de mitigación, de la desigualdad educativa. Como tal, este artículo apela a que los responsables de políticas y a los investigadores estén atentos a las limitaciones y contingencias de la participación en el desarrollo educativo basado en los derechos.

Participación de los padres según la ley RTE: condiciones y consecuencias

La Ley RTE de la India ha sido introducida en un contexto educativo caracterizado por una extensa descentralización y comercialización. El crecimiento rápido del sector privado de bajo costo, y el alcance de su ecosistema de productos y servicios conexos, ha incorporado e integrado firmemente el mercado educativo como una fuerza clave para lograr la educación para todos (Srivastava, 2016).

De hecho, la ley RTE ha legitimado el mercado escolar en la India. Busca alcanzar el objetivo de la escolaridad gratuita y obligatoria a través de una disposición que exija a las escuelas privadas reservar el 25% de las matriculaciones a "niños pertenecientes a sectores más débiles y grupos desfavorecidos del vecindario" (Ministerio de Derecho y Justicia, 2009, págs. 5-6).

Lo que significa que los fondos públicos se canalizan hacia las escuelas privadas, en lugar de fortalecer las escuelas gubernamentales en las que todos las plazas son gratuitas y abiertas a los niños de todos los sectores de la sociedad. Es en este contexto que identificamos el triple papel de los padres en la realización de los derechos educativos en virtud de la ley RTE. Debatisimos estos roles a su vez y reflexionamos sobre sus consecuencias para abordar la desigualdad educativa.

Los padres como agentes morales

La ley RTE deja en claro que, al adoptar un marco basado en los derechos, busca apartarse de los enfoques anteriores basados en incentivos en la educación, y avanzar hacia la noción de derecho educativo. Como parte de este movimiento, a los padres se les concede mayor responsabilidad para hacer realidad los derechos de sus hijos.

Como dice la legislación, "será el deber de todos los padres o tutores admitir o hacer que se admita a su hijo o pupilo, según sea el caso, a la educación primaria en la escuela vecinal (Ministerio de Derecho y Justicia, , 2009, p. 5). "

Es particularmente importante notar que el deber de los padres (y otros actores educativos) está explícitamente enmarcado en términos de moralidad, una obligación interna para alcanzar los objetivos del Estado. Como establece el marco nacional de 2011 para la aplicación de la ley RTE, *la obligación moral* se impone a través de la ley RTE a los padres, maestros, administradores de la educación y otras partes interesadas, en lugar de cambiar el énfasis en los procesos punitivos (MHRD, va, 2011 , pág. 6; énfasis añadido). Discutiblemente, la consecuencia de enfatizar las obligaciones individuales (incluso internas) para lograr los derechos educativos, oculta y deja sin resolver las condiciones estructurales a través de las cuales se produce la desigualdad educativa.

Los padres como participantes

La India tiene una larga historia de gobernación descentralizada de la educación, incluyendo el establecimiento de Comités de Monitoreo de Escuelas locales (SMCs en su sigla en inglés), a los que les ha sido otorgado estatus legal según la ley RTE. Tienen una serie de funciones que incluyen el monitoreo del trabajo de los maestros, el mantenimiento de registros y la realización de planes de desarrollo escolar para los derechos del niño, materiales de enseñanza y aprendizaje, y métodos de evaluación (MHRD, 2011, p. 79). Los padres/tutores deben componer al menos tres cuartas partes del Comité, incluida la posición de

Presidente. Por lo tanto, la participación de los padres a través del SMC se ha convertido en una responsabilidad por mandato. Sin embargo, solo se les otorga "poderes blandos"; su mayor responsabilidad no ha sido acompañada por la autoridad real para actuar (Mukhopadhyay, Ramkumar, & Vasavi, 2009). Se requiere que los padres supervisen el funcionamiento del sistema escolar a nivel local, mientras que no tienen ninguna opinión en los procesos de toma de decisiones más amplios relacionados con el plan de estudios o la planificación. Además, se presta una atención inadecuada a los procesos y contextos de nivel micro, especialmente a los diferenciales de poder entre los actores del sistema descentralizado (Ramachandran et al., 2013). Esto significa que los padres que suelen provenir de comunidades que han sido marginadas educativa y socialmente, a menudo tienen poco poder o influencia en comparación con otros miembros del SMC, que incluyen figuras de autoridad relativa, como maestros o miembros del gobierno local (panchayat).

Los padres como consumidores

La ley RTE requiere que los padres se conviertan en "ciudadanos consumidores" (Fernandes, 2006) dentro del mercado escolar. Se espera que los padres no solo elijan entre las opciones de escolaridad dentro de un sistema estructuralmente desigual, sino que también asuman la responsabilidad del funcionamiento de los servicios públicos (escolares) a través de su papel en el SMC.

Sin embargo, este gesto hacia una mayor elección y albedrío de los padres está, de hecho, altamente condicionada. Por ejemplo:

- Las vacantes reservadas en las escuelas privadas sin subsidio encomendadas por la ley RTE, se deben completar a través de un proceso de selección al azar. Sin embargo, estas son, en realidad, solo abiertas a una pequeña proporción de padres con el capital social y cultural para trabajar a través de los complejos, y a menudo corruptos y burocráticos, procesos de asignación (Sarangapani, Mehendale, Mukhopadhyay, & Namala, 2014).
- Aunque se espera que los padres escojan la escuela adecuada para su hijo, la ley RTE ha reducido los parámetros de elección al reducir lo que constituye una escuela. La ley RTE introdujo nuevos requisitos relacionados con la infraestructura, el plan de estudios, la calificación de los maestros y la cantidad de maestros para las escuelas, para ser reconocidos oficialmente por el Estado. Esto ha llevado a la falta de reconocimiento de varias iniciativas locales y comunitarias que funcionan como proveedores de educación, incluyendo la escolarización en casa, la escolaridad no formal y alternativa.
- Las recientes y generalizadas fusiones y cierres de escuelas del gobierno debido a las bajas tasas de matrícula, según se informa, han dejado a muchas familias pobres con opciones limitadas de escolarización local. Los cierres de las escuelas

gubernamentales han llevado a un mayor crecimiento de las escuelas privadas de bajo costo como proveedores alternativos, y en muchos casos, los cierres contravienen las normas de la ley RTE, que estipula la necesidad de "escuelas vecinales" a poca distancia de las viviendas de los niños (Rao, Ganguly, Singh, & Dash, 2017).

- Si bien la elección parental está tanto estructural como discursivamente inclinada hacia las escuelas privadas, la participación de los padres en las escuelas privadas es, de hecho, muy limitada. Esto se debe a que las escuelas privadas no tienen ninguna obligación de incluir un SMC, o cualquier otra forma de participación de los padres, dentro de la escuela.

Por lo tanto, mientras que los padres son considerados consumidores morales, responsables de tomar decisiones educativas, estas son opciones (incluso derechos) que son altamente condicionales y que a menudo no están disponibles para los más desfavorecidos.

Conclusión: políticas de derechos y responsabilidades

La ley RTE ha sido celebrada por permitir que las familias exijan educación, especialmente para aquellos que han sido marginados y excluidos de la escolarización. Sin embargo, también es importante prestar atención a cómo, al permitir estos derechos, la ley RTE ha hecho que las familias (y especialmente los padres/tutores) sean responsables de mejorar sus propios resultados educativos.

Como han argumentado los estudiosos del desarrollo, tales enfoques participativos no "revierten o modifican la hegemonía del desarrollo, tanto como proporcionan instrumentos más eficaces para extender el control tecnócrata o promover intereses externos... (Mosse, 2005, p. 4)."

Sostenemos que el énfasis en la responsabilidad y participación en la ley RTE — y su operacionalización en un contexto educativo altamente comercializado y estratificado, oscurece las relaciones hegemónicas a nivel macro (por ejemplo: estructuras desiguales del mercado de la escolarización) y en el nivel micro (por ejemplo: diferenciales de poder dentro de las comunidades escolares).

Al desplazar la atención hacia la responsabilidad y la participación de los individuos, se pasan por alto y se arraigan potencialmente los mecanismos que producen y sostienen los sistemas y prácticas educacionales desiguales. Estas son las políticas de derechos y responsabilidad que los educadores deben atender urgentemente.

Referencias

Fernandes, L. (2006). *India's New Middle Class. Democratic Politics in an Era of Economic Reform*. Minneapolis: Prensa de la Universidad of Minnesota.

MHRD, GoI. (2011). *Sarva Shiksha Abhiyaan. Framework for Implementation Based on the Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009*. Nueva Delhi: Depto. de educación escolar y alfabetización, MHRD.

Ministerio de justicia, GoI. (2009). The Right of Children to Free and Compulsory Education Act 2009. En *Gazette of India: Extraordinary, Parte 2, Sección 1* (pp.1-13). Nueva Delhi: Gobierno de India.

Mosse, D. (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto Press.

Mukhopadhyay, R., Ramkumar, N., and Vasavi, A.R. (2009). *Management of Elementary Education: Structures and Strategies. Education for All - Mid-Decade Assessment*.

Nueva Delhi: Universidad nacional de planificación y administración educativa.

Ramachandran, V., Patni, R., Kompalli, S., Jandhyala, K.,

Patni, B., and Mehrotra, N. (2013). *School Management for Quality Inclusive Education and Decentralised School Governance*. Delhi: Education Resource Unit.

Rao, Srinivasa S., Sriti Ganguly, Juhi Singh and Roma Ranu Dash. (2017): *School Closures and Mergers: A Multi-State Study of Policy and Its Impact on Public Education System - Telengana, Odisha and Rajasthan*, Nueva Delhi: Save the Children.



Sarangapani, P., A. Mehendale, R. Mukhopadhyay, and A. Namala. (2014). *Inclusion of Marginalised Children in Private Unaided Schools under the Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009*. Nueva Delhi: Oxfam India.

Srivastava, P. (2016). Questioning the global scaling-up of low-fee private schooling: the nexus between business, philanthropy, and PPPs. In A. Verger, C. Lubienski, and G. Steiner-Khamsi, (Eds.), *Anuario mundial de educación 2016: The Global Education Industry* (pp.248-263). Nueva York: Routledge.

Notas al pie

1. Ver <http://mhrd.gov.in/rte>

El derecho a la educación en Sudáfrica: la lucha continúa

 **Profesor Crain Soudien**, Consejo de investigación en ciencias humanas, Sudáfrica
 csoudien@hsrc.ac.za

 **Dra. Andrea Juan**, Consejo de investigación en ciencias humanas, Sudáfrica
 ajuan@hsrc.ac.za

Resumen

En las últimas décadas, Sudáfrica ha desarrollado un extenso marco de legislación y política, para hacer efectivo el derecho a la educación básica para cada niño. Este documento resume lo que se ha logrado y lo que no, con respecto al derecho a la educación básica. También discute los esfuerzos de la igualdad de Educación (EE, Equal Education en inglés) para obligar al Estado a cumplir con su propio marco político como iniciativa importante de la sociedad civil.

Palabras clave

Legislaciones en educación
Iniciativa de la sociedad civil
Educación igualitaria
Desigualdad
Sudáfrica

Durante su mandato de más de 40 años, el gobierno sudafricano del apartheid introdujo una batería de legislación que tenía efectos devastadores en el desarrollo social de su pueblo. Produjo privilegio y poder para las personas clasificadas como blancas, y la subyugación para los negros. Esto era particularmente así en el campo de la educación (Fiske & Ladd, 2004). Cuando el nuevo gobierno democrático llegó al poder en 1994, tuvo que hacer de la educación una de sus prioridades. Su primer paso fue abolir los 11 departamentos de educación racialmente separados, groseramente desiguales y diferenciados, heredados del apartheid, y reemplazarlos por un único sistema nacional de jure. Al hacer esto, por más de un período de dos años entre 1994 u 1996, arraigó a la ley, a través de la Constitución así como la Ley de Escuelas Sudafricanas (ambas aprobadas en 1996, el derecho a la educación básica para todos. Este derecho debía lograrse expandiendo el sistema, asegurando el acceso, reparando los desequilibrios pasados y normalizando la calidad.

En lo que sigue, intentamos mostrar cuán desafiante ha sido este proceso de revisión social. Proporcionamos una sinopsis de la elaborada y ambiciosa agenda legislativa desarrollada por el gobierno post-apartheid y un breve análisis de sus resultados. Además, intentamos mostrar cómo esta agenda estimuló una nueva ola de resistencia social. Nos centramos en el trabajo de una iniciativa de la sociedad civil líder Equal Education (EE). EE exigió que el gobierno cumpla las promesas hechas después de llegar al poder en 1994.¹

Promesas legislativas y decepciones

En una evaluación reciente de la efectividad del trabajo de política del gobierno post-apartheid en educación, encontramos que entre 1994 y 2017, habían sido introducidos al menos 172 instrumentos políticos (leyes, reglamentos y pautas políticas; Soudien, Juan, Harvey, Zúlu, & Hannan, 2017). Entre ellos eran claves la Constitución de Sudáfrica (República de Sudáfrica (RSA), 1996a), la Ley Nacional de Política Educativa (NEPA: National Education Policy Act en inglés) (RSA, 1996b) y la Ley

de Escuelas Sudafricanas (SASA: South African Schools Act en inglés) (RSA, 1996c), que fueron introducidos en 1996, dos años después del final del Apartheid. La Constitución estipulaba inequívocamente que todos tenían derecho a la educación básica. La NEPA, como parte del proceso de eliminación de las desigualdades heredadas, prescribió las normas nacionales y los estándares para la prestación de todos los aspectos de la educación. La SASA proporcionó un sistema uniforme para la administración, la gobernanza y la financiación de las escuelas, con el objetivo de asegurar que todos los estudiantes tuvieran acceso a una educación de calidad sin discriminación. Motivado por la necesidad de dar a las comunidades anteriormente desempoderadas mucho más que decir en la educación de sus hijos, adoptó un modelo de gobierno escolar que otorgó importantes poderes a los Organismos Rectores Escolares (SGBs, School Governing Bodies en inglés). También introdujo reformas curriculares drásticas. Sin embargo, estas reformas no se discuten aquí.

Al revisar esta agenda legislativa, reconocimos que el Gobierno había hecho progresos significativos desde 1994. Había cumplido con el objetivo de garantizar el acceso. Para 2015, había alcanzado la matrícula casi universal de 1,2 millones de niños en el 1° Grado. Además, el número de individuos de 15 años o más que completaron el 12° Grado y la educación secundaria, se habían elevado. Entre 1996 y 2016, el número de sudafricanos de 15 años o más que completó el 12° Grado, aumentó de 3,7 millones a 11,6 millones (Estadísticas Sudáfrica, 2017). Aún reconociendo estos logros, está claro que el peso del pasado pende fuertemente sobre el sistema. Si bien las reformas recientes han aportado mejoras, también han exacerbado involuntariamente viejas desigualdades, lo que ha dado como resultado un sistema educativo bifurcado: por un lado, la creación de un sistema de escolarización de mala calidad y en gran medida negro; y por otro lado, la perpetuación del sistema históricamente blanco de una calidad mucho más alta. Esto es particularmente evidente en dos áreas de la experiencia educativa: el acceso y el lenguaje de la instrucción.

Con respecto al acceso, el nuevo estado democrático eligió una política macroeconómica que limitaba el gasto social, incluyendo la educación (Fataar, 2008). A pesar de sus promesas, no fue capaz de proporcionar una educación básica gratuita y obligatoria para todos. En cambio, introdujo un sistema de cuotas relacionado con el mercado (Christie, 2010). En 2006, en un intento por solucionar algunos de los desafíos que surgieron en relación con la implementación de este sistema, el gobierno declaró a varias escuelas como "escuelas sin cuotas". Estas escuelas fueron, y aún son, totalmente subvencionadas por el Estado y no se les permite cobrar ningún costo escolar. Esto produjo el resultado de una matriculación casi total en el nivel de educación básica. Sin embargo, la subprestación continuó. El informe del Sistema de Gestión de la Infraestructura Educativa Nacional (Departamento de Educación, 2011)

encontró que de las 24.793 escuelas públicas del país, 3.544 no tenían electricidad, 2.402 no tenían agua, y 913 no tenían instalaciones de ablución (EE, 2016). Por el contrario, las escuelas adineradas, con acceso a un apoyo parental abundante a través de altos niveles de cuotas escolares, han florecido (Soudien et al., 2017).

En términos de lenguaje de instrucción, el país se encuentra enredado en un problema iniciado durante el período del apartheid. El Gobierno ha intentado revertir el decreto del apartheid que fija que los niños deben aprender en inglés o en Afrikaans. Los estudiantes ahora tienen derecho a ser educados en su idioma de origen (RSA, 1996a; RSA, 2011). Sin embargo, a través de la continuación de la práctica en la que la mayoría de las escuelas del país pasan de la enseñanza en lengua materna al inglés o al Afrikaans en el 4° grado; y el poder conferido a SGBs para determinar el lenguaje de instrucción de su escuela (que invariablemente es el inglés), este derecho ha sido negado, con efectos nocivos en el desarrollo académico de los niños (Soudien et al., 2017). En 2006, los avances en el Estudio Internacional de Alfabetización en Lectura (PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study, por su sigla en inglés) determinaron que la alfabetización media sudafricana en los niveles de 4° y 5° grados fue la más baja de los 45 sistemas educativos en donde se realizaron las pruebas. Los estudiantes sudafricanos de 4° grado lograron 253 puntos, mientras que los estudiantes de 5° grado lograron una puntuación promedio de 302, ambos muy por debajo del Punto Medio Internacional de 500 puntos (Howie et al., 2007).

La sociedad civil influenciando al gobierno para que considere el caso de Equal Education

Sudáfrica tiene uno de los registros más intensos de protesta civil en el mundo. En la educación, dados los desafíos descritos anteriormente, los resultados de la protesta civil han sido sorprendentemente débiles. En cambio, la lucha por el derecho a una educación de calidad ha tenido lugar a nivel jurídico en el que el Estado se ha visto obligado, a través del sistema judicial, a cumplir con su mandato constitucional de proporcionar educación básica a todos. Surgió un caso de la corte constitucional que fijó el precedente para interpretar el derecho a la educación básica con respecto al proyecto de ley de Educación Escolar de 1995. En este caso, el Tribunal dictaminó que, en virtud de la Constitución provisional, se creara un derecho positivo para que el estado proporcionara educación básica a todos los ciudadanos. También se creó una obligación negativa, ya que el Estado no podía impedir que una persona persiguiera su educación básica.

La organización más activa en esta área es EE, un movimiento social formado por estudiantes, padres y maestros. El enfoque de EE ha sido exigir que el Estado cumpla sus promesas. Se ha visto a la organización montar campañas educativas para sus miembros y, lo más importante, asumir directamente el rol

del Estado con respecto a las cuestiones de calidad, como se prometió en el NEPA, así como los compromisos que ha asumido para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Ha convocado consistente y regularmente a sus miembros y al público más amplio a reuniones, conferencias y foros, en torno a los desafíos del aprendizaje y la enseñanza de calidad en las escuelas. EE está en el proceso de desarrollar una Carta Educativa que "... reconozca la base de la desigualdad histórica y establezca los principios para un sistema de Educación de calidad e igualdad (EE, 2015/2016, p. 12)."

El área de la disposición de la calidad es donde EE ha sido la más activa. A partir de 2010 aproximadamente, la organización inició la campaña de Infraestructura de Escuelas para obligar al Ministro de Educación Básica a "promulgar reglamentos legalmente vinculantes de normas y estándares para la infraestructura escolar" (EE, 2016, p. 4). La campaña fue motivada por una investigación conducida por EE, que demostró "el fracaso del gobierno en proveer infraestructura en los términos de la sección 5A de la SASA, un problema que afecta más severamente a las escuelas más pobres del país..." (EE, 2016, p. 5). EE presentó una solicitud contra el Ministro en 2012, acompañada de campañas como Diez Días de Acción en marzo de 2012, marchas por todo el país, piquetes en el parlamento, escritos y acampes fuera de los tribunales. Si bien el gobierno accedió a las demandas y publicó el proyecto de normas y estándares en Enero de 2013, EE encontró este proyecto inaceptable. Además, EE encontró que las acciones tomadas por el gobierno eran insatisfactorias. Un estudio de EE detectó que a partir de Junio de 2016, 171 escuelas en el país todavía no tenían agua corriente, 569 no tenían electricidad, y 68 escuelas no tenían baños (EE, 2015/2016, p. 18). Frente a estos resultados, EE ha concluido que ganó "una victoria incompleta" (EE, 2015/2016, p. 18). Esto ha llevado a más protestas, gran parte de ellas se centraron en la Provincia Oriental del Cabo (Eastern Cape Province), donde las condiciones educativas son las peores del país. Una nueva campaña ha comenzado para garantizar que las normas y estándares se implementen eficazmente. La campaña lleva el nombre de Michael Komape, un niño de cinco años de edad que murió al caer en un inodoro de pozo. La lucha continúa.

Referencias

- Christie, P. (2010). The complexity of human rights in global times: The case of the right to education in South Africa. *International Journal of Educational Development*, 30(1), 3-11.
- Constitución de la República de Sudáfrica, Ley no. 108 of 1996.
- Secretaría de Educación. (2011). National Education Infrastructure Management System Report. Recuperado de <https://edulibpretoria.files.wordpress.com/2008/01/school-infrastructure-report-2011.pdf>
- Equal Education. (2015/2016). *Annual Report 2015/2016*. Recuperado de <https://equaleducation.org.za/wp-content/uploads/2017/07/Annual%20Report%202017.pdf>
- Equal Education. (2016). *School Infrastructure*. Recuperado de <https://equaleducation.org.za/campaigns/school-infrastructure/>
- Fataar, A. (2008). Education policy reform in postapartheid South Africa: Constraints and possibilities. *The Education of Diverse Student Populations*, 97-109.
- Fiske, E & Ladd, H. (2004). *Elusive Equality*. Washington, D C: Brookings Institution Press.
- Howie, S. J., Venter, E., Van Staden, S., Zimmerman, L., Long, C., du Toit, C., Archer, E. (2008). *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) 2006 summary report: South African children's reading literacy achievement*. Pretoria: Universidad de Pretoria.
- República de Sudáfrica (1996a). Constitution of South Africa Act 108 of 1996. Pretoria: Government Printers.
- República de Sudáfrica. (1996b). Ley nacional de educación 27 de 1996, Pretoria: Government Printers.
- República de Sudáfrica. (1996c). Ley de escuelas de Sudáfrica Act 84 de 1996, Pretoria: Government Printers.
- South African Schools. (2011). Basic Laws Amendment Act 15 of 2011, Pretoria: Government Printers.
- Soudien, C., Juan, A., Harvey, J., Zulu, N., & Hannan, S. (2017). *Furthering the Developmental Imperative? An assessment of the past 20 years of education legislation and policy in South Africa*. Reporte preparado para National Education Collaboration Trust.
- South African Schools Act no. 27 of 1996.
- Statistics South Africa. (2017). *Report 92-01-03 - Education series volume III: Educational enrolment and achievement*. Recuperado de http://www.statssa.gov.za/?page_id=1854&PPN=Report%2092-01-03&SCH=6977



Notas al pie

1. Ver <https://equaleducation.org.za/our-movement/>

Parte 5

Actores privados y privatización

Más allá de los slogans, poniendo en práctica el derecho a la educación: la definición de principios rectores de los derechos humanos para los actores privados de la educación

 **Sylvain Aubry**, Asesor legal y de investigación, Iniciativa global sobre derechos económicos, sociales y culturales (Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights)
 sylvain@globalinitiative-escr.org

Resumen

Un análisis de derechos humanos sobre la implicancia de los actores privados en la educación exige un enfoque matizado que encuentre un equilibrio entre las dimensiones y libertades potencialmente conflictivas. Este artículo aborda el trabajo realizado por la Iniciativa Global de Derechos Económicos Sociales y Culturales (donde el autor está trabajando) y la iniciativa del Derecho a la Educación sobre cómo el derecho a la educación se aplica a los casos de privatización.

Palabras clave

Derecho a la educación
Actores privados en la educación
Movimiento de la sociedad civil

El derecho a la educación se conoce y se reivindica en muchos espacios, desde la declaraciones¹ mundiales y donantes² institucionales, hasta organizaciones de apoyo³. También es uno de los derechos mejor protegidos en el derecho internacional a través de una serie de tratados legalmente vinculantes, incluyendo la cuasi-universalmente ratificada Convención sobre los Derechos del Niño,⁴ que tiene dos disposiciones dedicadas a este derecho.⁵

Sin embargo, las referencias al derecho a la educación son a menudo generales y simbólicas. Sigue siendo un derecho mal entendido, que rara vez se aplica a las complejas cuestiones que afectan a su implementación.

Desde 2013, un grupo de Organizaciones Internacionales y Nacionales de la Sociedad Civil (CSOs, Civil Society Organizations en inglés) han estado trabajando para poner en práctica el derecho a la educación, en lo que respecta a la participación de los actores privados. Esta experiencia en curso es rica tanto en el fondo de la cuestión, como en las lecciones aprendidas, en lo que se refiere al proceso de aplicación del derecho a la educación en la práctica. Ha tenido lugar a través de tres fases parcialmente solapadas, que se discutirán a su vez.

Las bases: el desembalaje del contenido legal y el entendimiento del derecho a la educación

La cuestión de la participación de los actores privados en la educación desde una perspectiva de los derechos humanos, es particularmente interesante y desafiante, ya que los tratados internacionales protegen tanto lo que se ha denominado la dimensión de la "igualdad social" del derecho a la educación, que requiere que los Estados garanticen una educación de calidad para todos sin discriminación y segregación (Aubry & Dorsi, 2016), como la dimensión de la "libertad", que protege la libertad de los padres de elegir o establecer una escuela, que no sea del Estado (ONU, 1996). Como sucede con muchas

otras cuestiones, el análisis de derechos humanos sobre la participación de los actores privados en la educación, exige un enfoque matizado que encuentra un equilibrio entre las dimensiones y las libertades potencialmente conflictivas. Para ello, varias organizaciones, entre ellas la Iniciativa Global de Derechos Económicos Sociales y Culturales (donde trabaja el autor) y la Iniciativa de Derecho a la Educación, ambas organizaciones de derechos humanos, han estado trabajando en un conjunto de iniciativas para definir cómo se aplica el derecho a la educación a los casos de privatización. Esto ha implicado tres series de actividades paralelas. El aspecto empírico del trabajo ha consistido en llevar a cabo investigaciones a nivel nacional, fundamentalmente revisando las leyes, las políticas y la literatura secundaria, para evaluar la realidad de algunos Estados respecto del marco de los derechos humanos.⁶ Basándose en una pieza de investigación iniciada en Marruecos,⁷ los informes fueron producidos conjuntamente por organizaciones nacionales e internacionales en una docena de países adicionales. Cada uno de esos informes se presentaron ante las Naciones Unidas (ONU) y órganos regionales de tratados de derechos humanos, como parte del proceso de examen periódico que cada estado parte de los tratados internacionales de derechos humanos debe atravesar cada cuatro a seis años. Estas revisiones, durante las cuales estos órganos de tratados examinan las pruebas presentadas por el Estado y las CSOs, se han obtenido a través de más de 20 observaciones finales que tratan el papel de los actores privados en la educación. Tales observaciones finales son interpretaciones cuasi-jurídicas del derecho a la educación, que ayudan a entender cómo se aplica a situaciones concretas. Por ejemplo, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CRC, Committee on the Rights of the Child en inglés) recomendó que Brasil "estableciera un marco reglamentario claro, en virtud del cual todos los proveedores de educación privada estén obligados a informar regularmente sobre sus operaciones a las autoridades públicas designadas, en consonancia con las reglamentaciones normativas, que cubren cuestiones como las cuotas escolares y los salarios, y declarar, de manera totalmente transparente, que no se dedican a la educación para fines lucrativos (CRC, 2015)".

Mientras tanto, la fase teórica de este trabajo ha consistido en la revisión de la literatura, la jurisprudencia, los trabajos preparatorios de los tratados (historia de la negociación), y otras fuentes jurídicas teóricas. Desde 2013, se han elaborado diferentes documentos de este trabajo, incluyendo resúmenes de jurisprudencia, revisión de leyes y políticas sobre educación privada, etc.⁸ La sociedad civil también ha aumentado su entendimiento sobre lo no-legal analizando el impacto de la privatización de la educación desde una perspectiva no-legal, como la Campaña Mundial para la Educación de la Revisión de la Literatura sobre Escuelas Privadas de Bajo Costo (Campaña Mundial para la Educación, 2016), y por medio de incrementar el trabajo y la conexión con la Academia, especialmente en conferencias, como la Conferencia anual de la Sociedad

Comparativa e Internacional de Educación (CIES, Comparative and International Education Society en inglés). Además, el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación (Singh, 2014; 2015a; 2015B) produjo tres informes sobre la cuestión.

Sumado a las fases empíricas y teóricas del trabajo, la movilización creciente ha tenido lugar a través de una serie de reuniones periódicas entre organizaciones. En 2014 y 2015, dos reuniones fundacionales en Ginebra permitieron a las organizaciones debatir cuestiones clave, mejorando así el diálogo y la comprensión entre las organizaciones sobre este tema.¹⁰ Este también es el lugar donde la estrategia de tres fases discutida aquí fue ideada colectivamente. Este proceso, que es tanto legal como político, dio lugar a una herramienta inicial, ampliamente aceptada, para evaluar la existencia o el crecimiento de los actores privados en la educación contra las normas de derechos humanos, denominado Marco de Evaluación de la Privatización en la Educación (PAF, Privatisation in Education Assessment Framework en inglés). El PAF enumera cinco áreas que deben evaluarse cuando los actores privados participan en la educación, ya que están legalmente protegidos por el derecho a la educación y no pueden ser socavados:

1. igualdad, no discriminación y segregación;
2. educación gratuita y de calidad;
3. carácter humanista del derecho a la educación;
4. reglamentos adecuados;
5. debido proceso.

El PAF ha sido revisado varias veces, acompañado de una guía metodológica¹¹, y utilizado en varias oportunidades para evaluar casos particulares, incluyendo el análisis de datos sobre una cadena de escuelas.¹² Se formalizó eventualmente en un artículo académico publicado en el Oxford Review of Education (Aubry & Dorsi, 2016).

Prepararse para la acción: consolidar el marco normativo y construir un movimiento

Mientras que el PAF ofrece inicialmente una buena base, es un instrumento de utilidad limitada para evaluar la realidad y no tiene un enfoque global de la cuestión. También carece de todo el peso y la legitimidad de un texto jurídico. Como resultado, tiene limitaciones en cuanto a la aplicación práctica del derecho a la educación, por ejemplo, para litigar.

Por lo tanto, el paso siguiente de la labor ha sido solidificar el desdoblaje inicial del marco de derechos humanos realizado en la primera fase. Un medio clave para ello ha sido la definición de los Principios Rectores de los Derechos Humanos sobre las obligaciones del Estado en relación con los actores privados de la educación (en adelante, los "Principios Rectores"; el título se sigue discutiendo en el momento de la redacción).¹³ El objetivo de estos Principios Rectores es seguir desarmando y solidificando la ley vigente en materia de derechos humanos que protegen el derecho a la educación. A través de una serie de consultas,

aportes de expertos y reuniones, que buscan desarrollar una sólida comprensión del marco jurídico que puede ser utilizado por los jueces, responsables políticos y profesionales. Este proceso se ve facilitado por cinco organizaciones como parte de una Secretaría (a saber: Amnistía Internacional; Centro de Derecho de Educación Igualitaria; Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Iniciativa para los Derechos Económicos y Sociales; e Iniciativa para el Derecho a la Educación), y que debería concluir con la adopción de un texto de un grupo de expertos a finales de 2018.

Paralelamente, los esfuerzos de apoyo también han adquirido impulso y han proporcionado la base política para los cambios en la toma de decisiones. En una serie de tres resoluciones (2015, 2016, 2017), el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (HRC, Human Rights Council en inglés), el órgano político más alto de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, abordó cada vez más el papel de los actores privados en la educación. La resolución de 2015, basada en el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, se presentó ese año y pidió que se vigilaran y reglamentaran adecuadamente los actores privados y la investigación sobre el impacto de la comercialización.

Las resoluciones de 2016 y 2017 fueron notables al abordar la cuestión sin recurrir a ningún informe particular del Relator Especial de las Naciones Unidas, y pasaron a formar parte del lenguaje básico de la resolución anual sobre el derecho a la educación. Además, también expandieron la lengua. La resolución de 2016, explícitamente llamaba a "abordar cualquier impacto negativo de la comercialización de la educación",¹⁴ y la versión de 2017 exigió "evaluaciones independientes" de los modelos educativos.¹⁵

A lo largo de los años, en respuesta al escepticismo de algunos estados, en particular los Estados Unidos, el Reino Unido y México, varios países han alzado la voz al defender la inclusión de esta cuestión en la resolución anual del HRC sobre el derecho a la educación.

Apoyando estas evoluciones políticas, las CSOs han empezado a organizarse en un consorcio informal. Basándose en las primeras reuniones celebradas en Ginebra, las CSOs se reunieron en Londres (2015), Nairobi (2016) y Katmandú (2017), como parte de una red informal que reagrupa a casi 50 organizaciones, desde una internacional hasta una local. Este movimiento libre, que tiene como objetivo complementar y añadir valor a las redes existentes, ha sido decisivo en la articulación y coordinación de estrategias entre los actores que trabajan en el tema y que responden rápidamente a importantes acontecimientos preocupantes, como el crecimiento descontrolado de las academias Bridge (Bridge International Academies).¹⁶

Un ejemplo del poder influyente y movilizador de este

movimiento es la red Francófona contra la comercialización de la educación, que forma parte del mencionado consorcio mundial.¹⁷ Esta red juntó más de 300 firmas a través de países de habla francesa en una Llamada de la Sociedad Civil Francófona Contra la Comercialización de la Educación,¹⁸ que llevó a los 57 jefes de estado de la organización francófona a incluir un párrafo que pedía la reglamentación de las escuelas privadas en una declaración anual.¹⁹

Conclusión: lecciones aprendidas y próximos pasos

La última fase de la obra, y quizás la más importante, será convertir el desarrollo normativo y el ímpetu político antes mencionados, en instrumentos políticos concretos y cambios para las comunidades afectadas. El impulso adquirido hasta ahora y la adopción en 2018 de los Principios Rectores permitirán el uso de más herramientas para la aplicación del derecho a la educación.

Por ejemplo, la aclaración normativa proporcionada por los Principios Rectores hará posible el pleno uso de los litigios estratégicos en los que la participación de las privatizaciones en la educación viole los derechos humanos, que grupos como el Centro de Derecho de Educación Igualitaria (EE) ya han comenzado a pequeña escala en Sudáfrica.²⁰

También podría permitir mayores protestas y movimientos masivos de comunidades cuyo derecho a la educación se ve afectado negativamente por la privatización de la educación, reforzando, por ejemplo, las movilizaciones de los sindicatos de docentes en los que los derechos laborales son socavados por la privatización.

Sin embargo, los progresos realizados hasta ahora, en pocos años, no deben sobrevalorarse. Algunos cambios ya han empezado a producirse en 2017. Por ejemplo, Francia ha cambiado su política para incluir la respuesta a la comercialización de la educación como una prioridad en su estrategia educativa de ayuda al desarrollo de 2017-2020, que podría tener un impacto político importante y afectar el uso de millones de dólares para Educación.²¹ Los avances normativos también han empezado a encontrar un lugar en las interpretaciones oficiales, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2017), Observación General 24, que aborda las cuestiones de privatización en dos párrafos seminales, es decir, 21-22. Entretanto, se están cerrando algunas escuelas que no respetan las normas mínimas en Uganda y Kenia.²²

Los últimos cuatro años han demostrado cómo la sociedad civil puede participar en la conformación del significado de un derecho y su aplicación, en un tiempo relativamente corto y con recursos limitados. Este progreso se ha hecho posible gracias a la combinación de tres elementos, que probablemente se aplicarían a otras esferas del derecho a la educación. En primer lugar, fue necesario trabajar en la clarificación normativa del significado

del derecho de un área determinada, los actores privados en la educación, que es la base necesaria para el uso de herramientas de derechos humanos, tales como litigios, y para movilizar a la sociedad civil en general. En segundo lugar, ha sido esencial la organización de diversas CSOs, que involucran tanto a los derechos humanos como a otros sectores, en una estructura ligera, flexible e informal que complementó otras iniciativas existentes y que adoptaron la forma de un consorcio.

Y en tercer lugar, ninguna dinámica sería posible sin construir una dinámica política positiva entre los estados, reflejada, por ejemplo, por la cambiante política en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Notas al pie



1. Por ejemplo, Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la Aplicación del Objetivo de Desarrollo Sustentable 4, http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf, p. 10, 28, 30, 31, 44, 46, 57, 65, 70.
2. Ver por ejemplo: <https://www.norad.no/en/front/thematic-areas/education/right-to-education/>
3. Por ejemplo: <https://www.unicef.org.uk/rights-respecting-schools/the-right-to-education/>
4. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/OHCHR_Map_CRC.pdf
5. Asamblea General de Naciones Unidas, Convención de los Derechos del Niño, 20 de Noviembre de 1989, Obtenido de: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
6. Ver generalmente <http://bit.ly/privatisationproject>
7. Ver <http://bit.ly/privatMaroc>
8. Ver <http://bit.ly/synthesisprivatisation>
9. Ver <http://www.right-to-education.org/issue-page/privatisation-education>
10. Ver por ejemplo: <http://www.right-to-education.org/blog/civil-society-organisations-discussed-privatisation-and-right-education-during-human-rights>; <http://globalinitiative-escr.org/human-rights-council-side-event-human-rights-policy-responses-to-the-growth-of-private-actors-in-education/>
11. Ver http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_GIESCR_Methodological_Guide_Privatisation_and_Human_Rights_2016_En.pdf
12. Ver <http://bit.ly/2h2Vizs>
13. Ver más en: <http://bit.ly/GPprivatisation>
14. Ver <http://globalinitiative-escr.org/historic-un-resolution-urges-states-to-regulate-education-providers-and-support-public-education/>.
15. Ver <http://globalinitiative-escr.org/new-un-resolution-urges-again-states-to-take-action-on-commercialisation-of-education/>.
16. Ver <http://bit.ly/statementWBprivatisation>
17. Ver <http://nevendepasleducation.org/>.
18. Ver <http://nevendepasleducation.org/wp-content/uploads/2017/07/CallFINALVERSION.pdf>.
19. Ver <http://globalinitiative-escr.org/57-head-of-states-signed-a-declaration-without-precedent-against-commercialisation-of-education/>.
20. Ver <https://eelawcentre.org.za/portfolio-posts/right-protest-challenging-regulations-gatherings-act-2/>.
21. Ver <http://globalinitiative-escr.org/france-commits-to-act-against-commercialisation-of-education-in-international-cooperation/>.
22. Ver por ejemplo: <http://observer.ug/education/56059-bridge-schools-under-fire-in-kenya-and-uganda.html>.

Referencias

- Aubry, S., & Dorsi, D. (2016). Towards a human rights framework to advance the debate on the role of private actors in education. *Oxford Review of Education*, 42, 612-628. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/03054985.2016.1224301>
- CRC (2015). Concluding observations: Brazil, CRC/C/OPAC/BRA/CO/1, 28 de octubre de 2015, para. 76. Recuperado de <http://bit.ly/2lV3jcb>.
- Global Campaign for Education. (2016). Private Profit, Public Loss: Why the push for low-fee private schools is throwing quality education off track. Recuperado de http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/PPPL_FINAL%20EDITION_15%20SEPT%202016_A4_WEB.pdf.
- Singh, K. (2014). Privatization and the right to education. A/69/402. Recuperado de http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/69/402
- Singh, K. (2015a). Protecting education against commercialization. A/HRC/29/30. Recuperado de http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/29/30
- Singh, K. (2015b). Asociaciones público-privadas y el derecho a la educación. A/70/342. Recuperado de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/342
- UN (1996). Asamblea general de Naciones Unidas; Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, 16 de diciembre de 1966, Artículo 13. Recuperado de <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.
- ONU. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. (2017). Comentario general No. 24 sobre obligaciones del estado bajo el Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de actividades comerciales. E/C.12/ GC/24.

Cómo la privatización y la comercialización de las escuelas socava el derecho a la educación en India

 **Carol Anne**, Profesora asociada de educación internacional, Universidad de Nueva York
 spreen@nyu.edu

 **Sangeeta Kamat**, Profesora en el Departamento de política educativa, investigación y administración, Universidad de Massachusetts, Amherst
 skamat@educ.umass.edu

Resumen

Este artículo aborda la presencia de un conjunto complejo y bien interconectado de actores globales, que están fuertemente involucrados en el negocio y la comercialización de la educación. Desafía las reivindicaciones de que la escolarización privada para pobres, sea rentable y proporcione una educación de calidad simultáneamente.

Palabras clave

Privatización
Comercialización
Escuelas privadas de cuota baja
India

Las corporaciones multinacionales privadas con fines de lucro están ganando miles de millones de dólares cobrando a familias pobres de todo el mundo para enviar a sus hijos a la escuela. Los gobiernos están desviando fondos significativos y atención a lo que las corporaciones globales han postulado como "la solución" a la crisis en la educación, flexibilizando las regulaciones o haciendo caso omiso de las muchas violaciones de leyes y normas por parte de estas empresas multinacionales. Los gobiernos también son culpables de invitar a las corporaciones a dirigir grandes segmentos del sector de la educación (desde el pre-escolar hasta el nivel universitario). Si la educación es un derecho humano fundamental, ¿por qué los pobres del mundo deberían pagar miles de millones a las empresas multinacionales por su educación?

India es un mercado emergente para la industria educativa global, y las corporaciones como Pearson, cadenas internacionales como Academias Internacionales Bridge, fundaciones como Dell, Gates, y Omidyar, así como consultores internacionales y firmas de capital de riesgo, han fomentado la privatización del sector escolar, especialmente dirigido a comunidades de bajos ingresos que representan, para ellos, un vasto mercado sin explotar. Asombrosamente, las estimaciones de las agencias de calificación global ponen el valor potencial del mercado educativo de la India en US \$110 mil millones. Durante décadas, las escuelas financiadas por el gobierno han sufrido la falta de inversión y negligencia, creando un éxodo masivo de los trabajadores pobres y de clase media de las escuelas públicas, dejando detrás a los más pobres y más vulnerables. La falta de voluntad política para financiar adecuadamente la educación pública ha abierto la puerta para que el sector corporativo ingrese al sector de la educación a través de la promoción de la escolarización privada con fines lucrativos, el e-learning y las alianzas público-privadas (PPPs)

public private partnerships en inglés).

En 2016, hemos co-escrito un informe para la Educación Internacional: *Aprovecharse de los pobres: el surgimiento de los edu-negocios multinacionales en Hyderabad, India* (Kamat & Spreen, 2016), que reveló los planes del global edu-negocio mundial para invertir, crecer, beneficiarse ofreciendo educación a las comunidades pobres de India.

En nuestra investigación, averiguamos que Pearson y otros actores clave en la industria educativa mundial se estaban posicionando como precursores en este vasto mercado de la educación con un potencial de beneficio significativo. Inspirados por el economista indio C. K. Prahlad y su "Riqueza en la Base de la Pirámide", esas empresas multinacionales han estado analizando los beneficios de los padres pobres que aspiran a enviar a sus hijos a buenas escuelas, aunque cuesten muy caro. Con un 68,7 % de la población India que gana menos de US \$2 por día y el 41,6 % de la población que gana menos de US \$1,25 por día, el empuje hacia las escuelas privadas para los pobres es una cuestión de grave preocupación. Nuestro informe explica cómo las familias gastan alrededor del 30 % de sus ingresos por niño en escuelas privadas de "cuota baja" (también poniendo esta opción fuera del alcance de muchas familias, bifurcando aún más un sistema ya estratificado y desigual). Sostenemos que la comercialización de la educación está en flagrante violación de la Ley de Derecho a la Educación de la India (ley RTE, Right To Education en inglés), y solo profundizará la desigualdad y socavará un sistema educativo ya enfermo.

En las últimas dos décadas, la educación privada ha crecido significativamente en la India. De manera alarmante, la matriculación en escuelas privadas ahora es más del 50 % en Andhra Pradesh (AP) y Telangana y más del 80 % solo en Hyderabad. *Beneficiarse de los pobres* muestra cómo, dada la cercanía del sector de las tecnologías de la información (TI) de Hyderabad y la densidad de las escuelas privadas de bajo costo, esta área ha surgido como un laboratorio para la industria educativa mundial para incubar y desarrollar productos y servicios educativos comercialmente rentables. Para la industria multinacional de e-learning, Hyderabad es un "ecosistema de edu-soluciones" y un laboratorio para probar nuevos modelos y soluciones tecnológicas que se replicarán en todo el país y en otras economías en desarrollo. Nuestra investigación revela una agrupación compleja y bien encadenada de actores globales que están fuertemente involucrados en el negocio de la educación, y que apuestan a obtener una ganancia considerable de ella. Desafiamos las afirmaciones de los actores multinacionales de que la escolarización privada para los pobres puede ser rentable al mismo tiempo que promete una educación de calidad. Nuestra investigación muestra que, a pesar de las altas expectativas, las escuelas privadas de bajo costo no han sido rentables para los propietarios locales ni han otorgado nada parecido a una educación de calidad.

Escuela pública vs. privada y el derecho a la educación

La India tiene la población juvenil más grande del mundo, y la matrícula de la escuela primaria ha mejorado debido a varios programas gubernamentales e intervenciones sostenidas.¹ Con matrículas que alcanzan al menos el 96 % desde 2009, y las niñas que constituyen el 56 por ciento de los nuevos estudiantes, se han bordado muchos problemas relacionados con el acceso a la escolarización. Sin embargo, si bien se han obtenido ganancias, esto claramente no es suficiente. En muchos sentidos, las escuelas no han recibido recursos suficientes para manejar la creciente población que va a la escuela. Hay escasez de 689.000 maestros en las escuelas primarias, solo el 53% de las escuelas tienen baños funcionales para niñas, y el 26% no tiene acceso al agua potable. A pesar del crecimiento de la matriculación, la calidad del aprendizaje es un tema importante y los informes demuestran que la mayoría de los niños no son capaces de leer o entender matemáticas después de años de escolarización. Según el informe de Pratham ASER 2013, cerca del 78 % de los niños en 3° grado, y alrededor del 50 % de los niños en 5° grado no saben leer aún, y solo el 26 % de los estudiantes en 5° grado saben hacer una división (ASER, 2014). Sin esfuerzos inmediatos y urgentes por parte del gobierno y los docentes, hay muchos niños que no progresarán en el sistema educativo. Mejorar la calidad del aprendizaje en las escuelas es el próximo gran desafío para el gobierno de la India.

Debido en gran parte a la negligencia del gobierno en las escuelas estatales, la escolarización privada ha crecido perceptiblemente en la India, y en Hyderabad la relación de escuelas del gobierno y las escuelas privadas es casi 1:4. Si bien hay muchos tipos de escuelas privadas, son las "escuelas privadas de bajo costo", descritas como "escuelas asequibles" las de interés primordial para los inversionistas multinacionales. Hay aproximadamente 1.300 escuelas privadas de bajo costo agrupadas dentro y alrededor de la ciudad vieja en Hyderabad. Se considera que los niños que asisten a escuelas privadas de bajo costo están en ventaja, generando discriminación contra los pobres que se ven obligados a acudir a escuelas gubernamentales que no cuentan con fondos suficientes y que están mal mantenidas. También se estima que el 37 % de la población del país vive por debajo de la línea de pobreza, y no puede permitirse ni siquiera las escuelas privadas de bajo costo más baratas. En promedio, el 30% de los gastos de los hogares en diferentes categorías de ingresos se destina a la escolarización privada, y todo tipo de desigualdades en los gastos de los hogares en materia de educación — por género, zonas rurales y urbanas, en quintiles de gastos del hogar e incluso por tipo de educación — son los más altos en la educación primaria. Cada vez más, los críticos señalan esta enorme disparidad entre la educación urbana y rural, donde los niños ricos y pobres tienen experiencias de escolarización radicalmente diferentes. En todo el mundo, se ha demostrado que las tarifas de usuario en la educación exacerban la

desigualdad y conducen a la estratificación social. En particular, el sistema de escuelas privadas de bajo costo ha sido criticado por continuar profundizando y "legitimar el actual sistema de educación escolar de calidad inferior en varias capas, donde la discriminación seguirá promoviendo a las élites que puedan pagar las cuotas escolares en un país donde un gran número de familias vive en la pobreza absoluta". (Sadgopal, 2011)²

Aprovecharse de los pobres se lanzó en junio de 2016, en Hyderabad y Delhi, con mucha fanfarria de los políticos y las organizaciones de docentes. Hicimos un llamamiento a los políticos y defensores de la educación de la India para que examinen críticamente el discurso popular en torno a las "escuelas gubernamentales que fallan" que se utiliza para justificar el crecimiento y el establecimiento de escuelas privadas de bajo costo, y no miran la composición de los factores que han llevado a la ejecución de la educación pública y la debilitación del derecho a la educación. Nuestro estudio demostró cómo la privatización ofrece no solo educación de mala calidad para la clase obrera y los niños pobres, sino que también conduce a aumentar las desigualdades derivadas de la discriminación de género y la exclusión social, y a la desprofesionalización de los docentes. También cuestionamos el nivel y tipo de aprendizaje que se lleva a cabo en escuelas privadas de bajo costo, con maestros no calificados, planes de estudio guionados y "crecimiento de pruebas estandarizadas", principal preocupación de esta nueva industria.

Argumentamos que los niños tienen derecho no solo a la educación pública gratuita, sino también a una educación de calidad en las escuelas que cuenten con recursos suficientes y con maestros que están entrenados profesionalmente. La Ley de Derecho a la Educación de la India (ley RTE), 2009, subraya el derecho a la educación gratuita y obligatoria para los niños de entre 6-14 años de edad. La ley RTE establece principios y normas clave para la provisión de educación, lo que hace que sea legalmente demandable que cada niño exija educación elemental gratuita y se lo admita escuelas privadas sin ninguna certificación. Desafortunadamente, la Ley RTE también tiene disposiciones para compensar a estas escuelas privadas por inscribir a niños pobres, pero esta medida ha sido vista por algunas organizaciones (como el Foro de la India para el Derecho a la Educación), como el Estado abdicando su "obligación constitucional de proporcionar educación elemental".

Garantizar el derecho a la educación y asegurar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad en la India, demandará más que promesas o mandatos legales. El crecimiento de las escuelas privadas de bajo costo está directamente relacionado con el hecho de que el gobierno no cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus obligaciones en virtud de la Ley RTE, así como sus obligaciones internacionales de proporcionar una educación de calidad gratuita como un derecho humano. Se necesita

desesperadamente una financiación adecuada y una mejor provisión. El presupuesto de Educación de la India se cierra en torno al 3 % del Producto Bruto Interno, que está muy por debajo del compromiso del 6% realizado hace más de 60 años.

La industria del edu-negocio

Aprovecharse de los pobres también describe cómo la densidad de las escuelas privadas de bajo costo ha funcionado como un mercado para las empresas y los inversores globales, para incubar nuevos productos y servicios, y desarrollar nuevos modelos de escuelas con fines lucrativos. Describimos la presencia de una industria IT (Information Tehcnology, Tecnología de la Información), como parte esencial del modelo de negocio que se persigue. Replicando un modelo de negocio inicial, los edu-negocios parecen tener la intención de probar e incubar nuevos productos y servicios y desarrollar nuevos modelos de escuelas con fines lucrativos. La industria de IT en Hyderabad es de fácil acceso a los jóvenes altruistas trabajadores de software que diseñan productos y servicios habilitados para IT, tales como sistemas de evaluación a gran escala, planes de estudio en línea y software de entrenamiento y pruebas. Estas "soluciones edu" basadas en la tecnología son una parte esencial del modelo de negocio en el que se espera que las escuelas para los pobres operen a gran escala, basándose principalmente en los planes de estudio de e-learning basados en tabletas, facilitados por docentes no capacitados y no calificados a los que se les paga salarios mínimos.

Pearson, junto con numerosas fundaciones privadas, como Gates y Dell Foundations, están promoviendo edu-negocios en Hyderabad. Trabajan con empresas de capital de riesgo, como Gray Ghost, para comercializar productos y servicios para las escuelas de bajo costo, ofreciendo a los propietarios de escuelas préstamos de alto interés (hasta un 25 % de interés) para ampliar y poner en marcha los fondos para establecer franquicias y crear modelos de negocio rentables de escuelas para los pobres. El reciente memorando de entendimiento entre el gobierno de Andhra Pradesh y la cadena internacional Bridge International Academies (Academias Internacionales Bridge) para dirigir la educación primaria y de la primera infancia estatal, es una señal siniestra de lo que está por venir. Bridge es financiado por Pearson, Gates, y la Fundación Zuckerberg, y ha sido sometido a fuertes críticas en Uganda y Kenia por su plan de estudios y dependencia de maestros no entrenados, entre otros temas.³

Aprovecharse de los pobres muestra claramente que las escuelas de bajo costo no cumplen las normas universales de Educación de calidad. Utilizan enfoques de reducción de costos como "procesos estandarizados y replicables para lograr economías de escala y permitir un rápido desarrollo" y "aprovechar la tecnología de bajo costo y alto impacto". Por último, la investigación sobre los resultados del aprendizaje es

mixta, con pocos estudios dirigidos externamente, rigurosos o bien diseñados (por ejemplo, no controlan las diferencias socioeconómicas entre los estudiantes que pueden afectar a los resultados del aprendizaje).

Una razón clave por la cual tales escuelas depredadoras con fines lucrativos están aumentando y reciben miles de millones anualmente en honorarios e inversiones corporativas mientras toman dinero de familias pobres es que los poderosos de nivel internacional, los políticos, los abogados, los líderes empresariales y las celebridades, han estado dispuestos a atestiguar para estas compañías, sirviendo como sus lobistas pagos, miembros de la Junta, inversionistas, y patrocinadores.

En todo el mundo, los gobiernos están tratando de redefinir cómo entendemos y promovemos la calidad de la educación, particularmente subrayando que el papel del maestro no es solo impartir conocimientos y habilidades para la prueba, sino más bien un profesional con deberes y responsabilidades para preparar a los estudiantes para la vida y para formar y transformar la sociedad. Los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS sus siglas en inglés: Sustainable Development Goals), el actual plan para la política global, no solo ampliaron el alcance de la educación más allá de la matriculación, sino que incluyeron metas y objetivos específicos con respecto a la "Educación de calidad para todos", al mismo tiempo que apuntan a abordar las disparidades de género y mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Lo que es más importante, lo central del objetivo 4 de los ODS es aumentar el número de docentes calificados, especialmente a través del desarrollo y el apoyo de los docentes. *Aprovecharse de los pobres* sostiene como eje central que sectores escolares enteros no pueden ser administrados por maestros no calificados, mínimamente entrenados y mal pagos (en su mayoría mujeres). La India debe apoyar a sus maestros, no solo con una tableta y un plan de estudios con guiones para que puedan enseñar un conjunto de resultados de aprendizaje estrechamente definidos, sino proporcionando oportunidades y recursos para que los maestros construyan habilidades y capacidades para ofrecer una educación de calidad, a través de planes de estudio respetuosos y no discriminatorios, (por ejemplo, a través de enfoques sensibles al género y con sensibilidad cultural y atendiendo a las aptitudes para la vida) en escuelas bien provistas.

La privatización de la educación (en todos los aspectos) socava el derecho a la educación, fomentando la educación segregada y desigual para los pobres. También conduce a la desprofesionalización de los docentes y exacerba la desigualdad entre género y clase. Hay una amplia investigación en la India y en otros lugares, destacando la necesidad urgente de revitalizar y reinvertir en las escuelas públicas. Hay una necesidad igualmente urgente de detener la comercialización desenfrenada de la educación y la búsqueda de lucro de

las empresas multinacionales. Esto debería servir como un recordatorio serio de las razones por las que las escuelas no deberían estar a la venta y las corporaciones multinacionales no deberían permitirse sacar provecho de los gobiernos y las comunidades pobres. Esto está claramente explicado en la legislación de la Ley RTE de la India, así como en la ley internacional de derechos humanos.

Notas al pie

1. Intervenciones como la de Sarva Siksha Abhiyan (SSA) y el Plan de Comidas de Mediodía (Mid Day Meal Scheme en inglés MDM)
2. El conocido Educador Anil Sadgopal (hablando de escuelas de bajo costo).
3. <https://ed-gesf.com/2016/11/11/ugandas-high-court-orders-closure-of-bridge-international-academies/>



Referencias

SER (2014) Informe 2013 sobre el estado del sistema educativo. ASER Centre, Pratham: Nueva Delhi enero 2014. www.asercentre.org

Kamat, S., & Spreen, C. A. (2016). Profiting from the Poor: The Emergence of Multinational Edu-Businesses in Hyderabad, India. Education International: Brussels. Recuperado de <https://www.unite4education.org/resources/india/profitting-from-the-poor-the-emergence-of-multinational-edu-businesses-in-hyderabad-india/>

Sadgopal, A. (2011). Neoliberal Act. The Right to Education Act, which lacks a transformational vision, is geared to preparing foot soldiers for the global market. *Frontline*, Vol. 28, Issue 14 Recuperado de <http://www.frontline.in/static/html/fl2814/stories/20110715281400400.htm>

Educación de bajo costo para pobres: cadenas de escuelas y aprendizaje asequible¹

 **Geetha B Nambissan**, Profesora, Centro Zakir Husain de estudios educacionales, Universidad de Jawaharlal Nehru, India
 gnambissan@gmail.com

Resumen

En este artículo se examinan las reivindicaciones y la promoción de la educación privada de bajo costo para los grupos pobres y desfavorecidos de la India. También se analizan las implicancias del aprendizaje asequible, los edu-negocios y las asociaciones público-privadas que surgen de esta promoción para una educación equitativa y de calidad, como lo avala la Ley de Derecho a la Educación de 2009, en la India.

Palabras clave

Aprendizaje asequible
Edu-negocios
Privatización
India

Introducción

Los mercados de la escolaridad están integrados a una agenda global de reformas neoliberales en la educación. Sin embargo, la educación de bajo costo (cadenas escolares y aprendizaje asequible) es el aspecto más cuestionable de los intereses privados en la educación, ya que las habilidades mínimas se empaquetan y se comercializan como una escuela de alta calidad para los pobres. Centrándose en la India, este documento se preocupa por las implicancias de la educación privada de bajo costo, especialmente en el marco de la Ley de Derecho a la Educación, 2009 (ley RTE), que establece normas y estándares para garantizar la educación primaria de calidad equitativa para todos los niños, con especial atención en los grupos pobres y desfavorecidos.

Cadenas de escuelas de bajo costo

La educación de bajo costo para los pobres como una empresa de negocios con fines de lucro fue discutida por James Tooley alrededor de 2005. Basándose en un estudio realizado en Hyderabad, Tooley (2009) 2 afirmó que "las escuelas primarias privadas no reconocidas (no reglamentadas) (UPS, Unrecognised Private Schools en inglés) en la India, consideradas hasta ahora como "tiendas de enseñanza por debajo del estándar" ilegales, 3 tenían mejor desempeño (en términos de logros de aprendizaje) y eran más rentables (los salarios de los docentes son extremadamente bajos), en comparación con las escuelas primarias del gobierno. Renombrando las UPS como "escuelas privadas de bajo costo", también destacó que, al cobrar tasas de matrícula bajas (US\$ 1 a 2 por mes), resultaron asequibles a las familias más pobres e inferiores de la pirámide, que aspiraban a las escuelas privadas de lengua inglesa para sus hijos. También se enfatizó que las escuelas privadas de bajo costo rindieron beneficios y, por lo tanto, podrían ser atractivas también para los edu-negocios (ibid). Sin embargo, lo que Tooley estaba realmente recomendando como una buena proposición de negocios no era un UPS renovado en sintonía con la Ley RTE. Utilizando elementos del UPS, se desarrolló un modelo de educación de bajo costo que ofrecería una educación estandarizada, extensible a través de cadenas de escuelas de marca, y rentabilidad de rendimiento. Liderado por Tooley, una

Red de Defensa Transnacional (TAN: Transnational Advocacy Network en inglés) para la educación de bajo costo para los pobres fue construida incluyendo organizaciones pro-mercado, fundaciones y grupos de reflexión, tanto globales como locales (Nambissan, 2014). El TAN proactivamente construyó discursos alrededor de las escuelas gubernamentales en decadencia y profesores ausentes y de bajo desempeño por un lado, frente a la educación de "alta calidad", "categoría mundial" que podría ser proporcionada a bajo costo para los pobres y resultar rentable.

Se realizó un intento de establecer bajos costos escolares en Hyderabad alrededor de 2009, pero la empresa fue abandonada al cabo de un par de años (Nambissan, 2012).

Bridge International Academies (Academias Internacionales Bridge; BIA por sus siglas en inglés), una cadena de escuelas multinacionales con fines lucrativos establecida en Kenia en 2009, presenta el modelo de Educación de bajo costo en términos de discursos y prácticas. Bridge tiene como objetivo "revolucionar el acceso a una educación primaria asequible y de alta calidad para familias pobres de todo el continente" con una "red de escuelas primarias de ultra bajo costo, con fines lucrativos" y afirma que "sus escuelas ofrecen educación de alta calidad por menos de \$4 por niño, por mes, permitiendo que los administradores locales de las escuelas operen sus negocios escolares de manera rentable, mientras crean un negocio altamente exitoso a nivel central" ⁴ (énfasis aquí y en mi texto). Lo que se ofrece en BIA es "la escuela guionada", donde "cada paso del proceso de aprendizaje es dirigido de forma remota" (Stewart, 2015). Los profesores sin entrenamiento profesional (generalmente graduados de la escuela secundaria con sueldos bajos) se instruyen para tramitar el contenido estandarizado y digitalizado, las lecciones guionadas que les dicen qué decir y hacer, a través de los lectores de Nook, e-books y las tabletas. La enseñanza se reduce a simples tareas estandarizadas que son monitoreadas estrechamente con el enfoque en los resultados del aprendizaje.

Las cadenas de escuelas de bajo costo han sido objeto de críticas cada vez mayores por el estrecho plan de estudios ofrecido, las formas en que se tramita, los profesores no calificados profesionalmente y mal pagos, etc. BIA, Omega, y otras cadenas, no llegan a los niños más pobres según lo prometido, ya que sus honorarios comprenden una proporción significativa de los ingresos diarios ganados por los trabajadores asalariados en estos países (Riep, 2014).

Aprendizaje asequible y edu-negocio

Los últimos cinco años han visto el surgimiento del "aprendizaje asequible" como el nuevo fenómeno de edu-negocio en nombre de "los pobres". Pearson, el gigante corporativo y ahora una "empresa de aprendizaje", estableció el Pearson Affordable Learning Fund (PALF, Fundación Pearson para el Aprendizaje

Asequible) en 2012, con un fondo de US \$15 millones para "ayudar a mejorar el acceso a la educación de calidad para las familias más pobres del mundo".⁵ El aprendizaje asequible es una categoría "paraguas" que incluye diversas empresas lucrativas para el "aprendizaje" (el cambio a un "aprendizaje" individualizado es estratégico), informado por el modelo escolar de bajo costo, con énfasis en "la eficacia y los resultados del alumno" como índices de calidad. El aprendizaje asequible está involucrado en las redes, no solo por la promoción, sino también por los intereses en negocios que van más allá. Estas son las Redes de Negocios y Promoción de Aprendizaje Asequible (ALABN: affordable learning advocacy and business networks, en inglés) que comprenden poderosas corporaciones (que incluyen a Pearson, Google, Gates, Dell, Village Capital y otros) a través de sus fundaciones filantrópicas o empresas sociales.

Kamat, Spreen y Jonnalagadda (2016) ofrecen una mirada al creciente mercado de aprendizaje asequible en la India. Centrándose en Hyderabad, señalan la rápida expansión de los mercados no regulados de alto rendimiento para la preescolarización, las matrículas y el "Coaching", que se pone a disposición de las familias a precios "asequibles" dependiendo de lo que puedan pagar. La imagen que pintan es el del "crecimiento" proactivo de los mercados para edu-negocios, financiación y apoyo (Ibid). Por ejemplo, PALF apoya a los emprendedores educativos que están "creando soluciones educativas expansibles y rentables para el segmento de bajos ingresos".⁶ En la India, las empresas que PALF ha identificado y puesto en marcha incluyen pre-escolares de Sudhiksha (educación asequible en la primera infancia a través de centros pre-escolares de bajo costo), aparatos de ciencia Experifun (soluciones asequibles y rentables para las escuelas), y Zaya (soluciones de aprendizaje combinadas a las que se accede mediante software y tabletas vendidas a las escuelas).⁷ Lo que estamos viendo es edu-negocio lanzado en el marco del aprendizaje asequible: soluciones rentables y basadas en la tecnología, con énfasis en la "asequibilidad" para los consumidores, que son familias pobres o de bajos ingresos, y sus escuelas.

Srivastava (2016) es escéptico de la adaptabilidad real de las cadenas escolares privadas de bajo costo, y señala que (incluyendo BIA), constituyen solo una proporción minúscula de la provisión pública en los pocos países en los que operan. Sin embargo, como se ha comentado, el aprendizaje asequible comprende mucho más que las cadenas escolares e incluye una serie de emprendimientos educacionales rentables y redituables. Los pre-escolares no regulados, las escuelas no reconocidas de cuotas más altas (llamadas escuelas privadas "asequibles"), los tutoriales o el coaching, así como las nuevas pedagogías para el aprendizaje (contenido digital, lecciones con guiones, teléfonos inteligentes y tabletas), probablemente verán mercados crecientes. Los servicios, como pruebas y evaluaciones de estudiantes y escuelas, se integran en el

mercado de aprendizaje asequible, ya que los resultados del aprendizaje se proyectan cada vez más como indicadores de la efectividad del profesor y la calidad de la escuela. El "desarrollo docente", la certificación alternativa, así como el liderazgo escolar, son también nuevas esferas de edu-negocio. Sin embargo, el objetivo más amplio de la ALABN parece ser la reforma de la educación financiada públicamente, y las más de 1,2 millones escuelas primarias del gobierno en toda la India ofrecen hoy un vasto sitio para la promoción y el edu-negocio de aprendizaje asequible.

Escolaridad gubernamental, asociaciones público-privadas y educación de bajo costo

Robertson y Verger (2012) notan que la asociación público-privada (PPP) en la educación es parte de la agenda de privatización que se debatió desde finales de la década de 1990, liderada por el Banco Mundial, la IFC y otras organizaciones pro-mercado. Hoy, el PPP está integrado a la política educativa en la India y es visto como central por los gobiernos, y en los estados, según sea necesario para las reformas de mejora de la calidad de la educación para los pobres (Nambissan, 2014). La entrega de las escuelas primarias o secciones a los actores privados para mejorar su calidad, a pesar de PPP, se puede ver desde alrededor de 2009. Por ejemplo, la Fundación Satya Bharti de Airtel "adoptó" 49 escuelas primarias en Rajasthan en 2009, y en el mismo año, las organizaciones privadas recibieron tierras y otros incentivos para establecer escuelas Adarsh en Punjab. En 2010, 143 escuelas bajo la Corporación Municipal de la Gran Mumbai (MCGM: Municipal Corporation of Greater Mumbai en inglés) fueron entregadas al programa de excelencia escolar (SEP: Schollar Excellence Programme en inglés) como una PPP, liderada por McKinsey junto con Dell, Naandi Foundation, Akanksha, UNICEF y otros. La racionalidad y los términos de las PPP educativas específicas carecen de transparencia y no son llevadas dentro de las estructuras del proceso democrático. Lo que sucede dentro de las escuelas que opera el PPP también se mantiene en secreto.

La promoción y las prácticas de bajo costo se pueden ver en los esfuerzos hacia la reforma educativa por STIR (Schools and Teachers Innovating for Reform, o en español: escuelas y maestros innovadores para la reforma), un foro global con enfoque en la India. Para STIR 8, la solución para elevar la calidad de la escuela es "re-encender la motivación intrínseca" en los maestros y "cambiar mentalidades" a través de "construir redes de maestros" donde comparten su trabajo. También busca identificar, probar y medir la escala de "micro-innovaciones prometedoras de la escuela y del maestro" para mejorar los resultados educativos para los niños más pobres". STIR ofrece llevar a cabo reformas en las escuelas gubernamentales con este modelo global simplista y apunta a su "rentabilidad": se hará por "tan solo \$70 por maestro, o \$2 por niño, por año" (Ibid). STIR afirma que ha entrado en PPP con los gobiernos estatales de Uttar Pradesh y Delhi y espera difundirse

por toda la India. Teach for India (TFI, Enseña para India), dirigido por Akanksha (mencionado anteriormente), coloca a jóvenes profesionalmente incapacitados como maestros con contratos a corto plazo en las secciones medianas de lengua inglesa, especialmente creadas en las escuelas primarias del gobierno. Esto conduce a una mayor desprofesionalización de los docentes y la segregación en las escuelas primarias que atienden principalmente a los pobres.

Bajo un PPP en 2015, la institución ARK (Absolute Return for Kids), "adoptó" una de las escuelas primarias de la Corporación Municipal de Delhi del Sur, donde proporcionará "gestión académica, TLM y responsabilidad para los resultados". 9 En el mismo año, el ministro principal de Andhra Pradesh invitó a BIA "para fortalecer la prestación de la educación de primera infancia y la educación primaria en el Estado...". Fue citado diciendo: "el grupo podría usar tecnología de bajo costo que ha sido pionera, para mejorar radicalmente los resultados de aprendizaje a través de una prestación responsable". 10 Estos son elementos familiares de bajo costo o aprendizaje asequible, que están siendo traídos a la "reforma" de la educación del gobierno a través de PPP. Hay pocas dudas de lo que se ha discutido, que la educación privada de bajo costo (con soluciones escalables y regímenes de pruebas) está tratando de expandir los mercados en la educación financiada públicamente. Además, infringe todas las normas bajo la Ley RTE. Que el Estado sea cómplice de esto es una cuestión de grave preocupación.

Conclusión

En virtud de la ley RTE, las obligaciones de las escuelas privadas para garantizar el derecho de los niños a la educación están claramente establecidas dentro de un amplio marco general. Sin embargo, lo que estamos viendo es la (de) construcción deliberada de educación de "alta calidad" para los pobres, en términos minimalistas, por poderosas organizaciones pro-mercado. Se trata de prácticas antiéticas e ilegales impulsadas por la búsqueda de provecho. Las familias más pobres de la India (que incluyen principalmente a grupos socialmente discriminados y desfavorecidos) están excluidas de la escolarización privada (incluido el UPS), y se concentran fundamentalmente en las escuelas primarias del gobierno. Estas escuelas son hoy el foco del edu-negocio de bajo costo a través de las PPP, enmarcado por soluciones rentables, la desprofesionalización de los maestros, y los resultados de aprendizaje acotados, todos perjudiciales para las preocupaciones de la calidad y la justicia social en la educación. El edu-negocio de bajo costo es parte de la agenda más amplia de privatización que coloca la educación financiada públicamente y la Ley RTE en grave riesgo. La defensa de ambos es crítica. Sin embargo, también hay que abordar cuestiones urgentes que se refieren al papel de los docentes, las pedagogías y los procesos institucionalizados que fortalecerán la escolarización financiada públicamente. Para ello, debemos

reflexionar sobre la calidad de "público" en la educación actual, lo que se entiende por "público", y de hecho, el propósito mismo de la educación desde la perspectiva de la justicia social y la ciudadanía democrática.

Notas al pie

1. Este trabajo se basa en investigaciones realizadas para el grupo de investigación transnacional (TRG, Transnational Research Group) – reducción de la pobreza y política para los pobres entre los estados y los actores privados: la política educativa en la India desde el siglo XIX. Agradezco al profesor Nargis Panchapakesan por sus comentarios sobre un proyecto anterior.
2. Ver también Nambissan (2012) para detalles que incluyen problemas conceptuales y metodológicos con la investigación de Tooley.
3. <http://www.delhidistrictcourts.nic.in/Feb08/Social%20Jurist%20Vs.%20GNCT.pdf>. Bajo la Ley RTE 2009, todas las escuelas no reconocidas tuvieron plazo hasta 2013 para cumplir con las normas requeridas y obtener reconocimiento o cerrar.
4. Obtenido de <https://www.omidiyar.com/news/bridge-international-academies-launches-affordable-schools-kenyaOmdiyar>
5. Ver el sitio web de PALF: <https://www.affordable-learning.com/about.html>
6. Ibid
7. Ibid.
8. <http://stireducation.org/>
9. <http://arkonline.org/news/new-school-model-south-delhi-could-transform-education>
10. http://www.business-standard.com/article/pti-stories/bridges-international-to-partner-with-ap-state-government-115090901472_1.html

Referencias



- Kamat, S., Spreen, C. A., & Jonnalagadda, I. (2016). *Profiting from the Poor: the Emergence of Multinational Edu-businesses in Hyderabad, India*. Recuperado de https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ei-ie_edu_privatisation_final_corrected.pdf
- Kremer, M., Chaudhury, N., Rogers, F. H., Muralidharan, K., & Hammer, J. (2005). Teacher absence in India: A snapshot. *Journal of the European Economic Association*, 3, 658–667. Recuperado de doi:10.1162/jeea.2005.3.2-3.658
- Nambissan, G. B. (2012). 'Private schools for the poor: Business as usual'? *Economic and Political Weekly*, 47(4), 51–58.
- (2014). *Poverty, Markets and Elementary Education in India*. Recuperado de http://www.perspectivia.net/publikationen/trg-working-papers/nambissan_markets
- Riep, C. B. (2014). In I. Macpherson, S. Robertson, & G. Walford (Eds.), *Education, Privatization, and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia, and South East Asia* (pp.259–77). Oxford, UK: Symposium Books.
- Robertson, S. L., & Verger, A. (2012). Recuperado de <http://susanleerobertson.com/publications>
- Srivastava, P. (2016). In A. Verger, C. Lubienski, & G. Steiner-Khamsi (Eds.), *The World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry* (pp.248-263). Nueva York, NY: Routledge.
- Stewart, C. (2015) Recuperado de <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/bridge-international-academies-scripted-schooling-for-6-a-month-is-an-audacious-answer-to-educating-10420028.html>
- Tooley, J. (2009). *The Beautiful Tree*. London, UK: Viking.

Parte 6

El derecho a la educación: reflexiones desde América Latina

El derecho como proyecto político.

Notas a partir del análisis de las leyes generales de educación en América Latina

 **Néstor López**, Coordinador de programas, Instituto internacional de planeamiento de la educación IIEP UNESCO Buenos Aires, oficina para América Latina
 n.lopez@iiep.unesco.org

Resumen

Casi la mitad de los países de la región latinoamericana cuentan con leyes de educación nacidas en los últimos 15 años, y en la mayoría de esos textos se expresa de forma explícita que la educación es un derecho, y que el Estado es su garante. Existen todavía desafíos importantes, entre ellos que los diferentes actores del campo educativo, y la sociedad en su conjunto, se apropien de ese derecho en tanto proyecto político y orienten los esfuerzos necesarios en consecuencia.

Palabras clave

Leyes de educación
Educación obligatoria
Derecho a la educación

La Declaración Internacional de los Derechos Humanos pone en marcha un nuevo paradigma que se propone instalar como elemento estructurante de la dinámica social el respeto y la promoción de la dignidad de las personas. En este marco, instala un debate fundamental, que tiene aún plena vigencia, y que puede sintetizarse en las siguientes preguntas: ¿Cuál es el rol del Estado frente a la sociedad?, y ¿cuáles son los mecanismos legítimos para hacer efectiva esa promoción de la dignidad y el pleno desarrollo de las personas? A lo largo de sus artículos, el texto de esta declaración va recorriendo las diferentes dimensiones de la vida en sociedad, y enunciando para cada una de ellas derechos que son irrenunciables. En su artículo 26 señala que toda persona tiene derecho a la educación. Todos los países de América Latina han ratificado al menos uno de los múltiples tratados, convenciones o pactos que se han ido promoviendo a nivel regional o global, asumiendo el compromiso de garantizar el derecho a la educación. ¿En qué medida las leyes generales de educación vigentes en América Latina reflejan esos compromisos, promoviendo la realización del derecho humano a la educación y la consolidación de los Estados como garantes de ese derecho? El texto que aquí se presenta resume los hallazgos de un estudio cuyo objetivo fue responder a esta pregunta, a partir de un análisis de cada una de las leyes generales de educación vigentes en América Latina.

La ley como institucionalización de la obligación del Estado

El panorama regional es heterogéneo en términos del grado de adecuación de los textos a la perspectiva de derechos, y un factor determinante de esa heterogeneidad es la fecha en que cada ley fue sancionada. En la región coexisten leyes nuevas, de reciente entrada en vigor, con otras que tienen más de 50 años de vigencia. La más antigua es la de Costa Rica, del año 1957 (con dos modificaciones a lo largo de la década de los años 90). Durante la década de los años 90 se sancionaron 12 leyes de educación. Las reformas educativas que tuvieron lugar en ese entonces se enmarcaron, en gran medida, en los lineamientos presentes en ese momento del debate político, fuertemente

orientados a la conformación de una sociedad cuya dinámica se centrara en el mercado, y donde la formación de recursos humanos para la producción era un objetivo fundamental de los sistemas educativos. La crisis de las políticas económicas y sociales aplicadas en la década de los años 90 instaló, ya en este siglo, un nuevo debate en el cual se reabre un espacio de reflexión sobre el rol del Estado en relación con la dinámica económica y social de cada país, y en el cual se rescata una concepción de la educación como un derecho

humano fundamental. En este contexto se sancionaron 9 leyes nuevas; 4 de ellas – las de Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela- reemplazaron las dictadas en la década de los 90. Las más recientes son la de Bolivia, Honduras y Ecuador, que fueron sancionadas en esta última década. Hubo además modificaciones recientes a las normas vigentes, algunas con grandes implicancias políticas y sociales, como ocurrió, por ejemplo, en Chile.

Tabla 1. Leyes de educación y su modificación por países de América Latina

País	Nombre de la Ley de Educación	Año	
		Publicación	Última modificación
COSTA RICA	Ley Fundamental de Educación	1957	2001
GUATEMALA	Ley de Educación Nacional	1991	n/c
MEXICO	Ley General de Educación	1993	2017
COLOMBIA	Ley General de Educación	1994	2013
PANAMA	Ley Orgánica de Educación	1995	n/c
BRASIL	Directrices base de la Educación Nacional	1996	2015
EL SALVADOR	Ley General de Educación	1996	2011
R. DOMINICANA	Ley General de Educación	1997	n/c
PARAGUAY	Ley General de Educación	1998	n/c
PERU	Ley General de Educación	2003	2012
ARGENTINA	Ley de Educación Nacional	2006	2015
NICARAGUA	Ley General de Educación	2006	2014
CHILE	Ley General de Educación	2009	2010
URUGUAY	Ley General de Educación	2009	2012
VENEZUELA	Ley Orgánica de Educación	2009	n/c
BOLIVIA	Ley de Educación	2010	n/c
HONDURAS	Ley Fundamental de Educación	2011	n/c
ECUADOR	Ley Orgánica de Educación Intercultural	2016	n/c

Fuente: Elaboración propia.

Casi la mitad de los países de la región tiene leyes nacidas en los últimos 15 años, y en la mayoría de esos textos se expresa de forma explícita que la educación es un derecho, y que el Estado es su garante. Este hecho pone a la luz dos cuestiones que son de suma relevancia. Por un lado, evidencia la existencia de un debate intenso y rico sobre los alcances y contenidos del derecho a la educación en la región, y la capacidad que tienen los actores que son protagonistas de ese debate de incidir en el campo de las políticas públicas a través de los textos normativos. Por el otro, nos señala que una parte importante

de la ciudadanía latinoamericana está en contextos educativos que se rigen por principios que expresan de modo integral los diferentes compromisos que implica asumir a la educación como un derecho humano fundamental.

El derecho como proyecto político

Desde el punto de vista normativo, los Estados son garantes del derecho a la educación. Pero ¿son los Estados latinoamericanos realmente garantes del derecho a la educación? La realidad invita a pensar que no. Son muchas las fuentes de información

que ofrecen evidencia estadística respecto a que en la región sólo la mitad de los adolescentes logra completar el nivel medio de enseñanza, que hay profundas desigualdades en el acceso al conocimiento, y que ciertos grupos sociales –como los indígenas, los afrodescendientes, quienes viven en las zonas rurales o los de las familias más pobres- experimentan trayectorias educativas muy breves y con muy escasos aprendizajes. Entre ellas puede señalarse el Sistema de información de tendencias educativas en América Latina (SITEAL, IIPe UNESCO Buenos Aires, oficina para América Latina), CepalStat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, CEPAL) o el Centro de información para la mejora de los aprendizajes (CIMA, Banco Interamericano de Desarrollo).

Detrás de esos indicadores, hay procesos que hablan de dinámicas estatales que están lejos de ser las esperadas. En mayor o menor medida, cada uno de los países está atravesado por decisiones de política que se traducen en sistemas escolares segmentados, debilidad en la formación de los docentes u obstáculos al pleno funcionamiento de los espacios de participación, en especial de los estudiantes. A partir del momento en que los Estados se asumen como garantes del derecho a la educación, muchas de las prácticas que eran propias del funcionamiento del aparato público –y que aún cuentan con alta legitimidad en la sociedad- deben ser erradicadas. En este contexto, las leyes de educación –y en particular los lineamientos normativos que se desprenden del marco de derechos- se constituyen en una herramienta política de suma relevancia.



Las leyes generales de educación más que plasmar e institucionalizar dinámicas ya presentes en la sociedad operan como un instrumento que provee a la sociedad de recursos para transformar esa realidad. La normativa vigente ofrece, además de la posibilidad de exigir el goce de ese derecho cuando no está garantizado, recursos que permiten avanzar en la construcción de un Estado que asegura una disponibilidad universal de establecimientos educativos a toda la sociedad, que garantiza que cada uno de esos establecimientos es accesible en tanto está libre de toda barrera física, económica o de cualquier forma de discriminación, que cada establecimiento ofrece aprendizajes orientados a la formación de un ciudadano digno, pleno e integrado, y que esas prácticas se dan en contextos donde se disfruta del pleno ejercicio de todos los derechos humanos. La perspectiva de derechos es entonces una herramienta legitimada por los propios Estados, que permite al conjunto de la sociedad poner en discusión elementos centrales de las políticas públicas –y entre ellas las educativas–, tales como el diagnóstico del que parten, sus diseños, la institucionalidad que les da sustento, los espacios de participación de la ciudadanía, sus mecanismos de información y transparencia y sus formas de financiamiento.

La región se apropió, a través de sus leyes, de la noción de la educación como un derecho humano fundamental, y de este modo, de un proyecto político de gran alcance. El mismo diagnóstico que muestra los déficits de los sistemas educativos actuales también da cuenta de los avances que se hicieron en el campo normativo, y consecuentemente, de las herramientas específicas con las que ya se cuenta para seguir impulsando ese proceso de transformación de los sistemas educativos. El gran desafío que queda por delante es que los diferentes actores del campo educativo, y la sociedad en su conjunto, se apropien de ese proyecto político, y lo conviertan en el horizonte hacia el cual orientar todos los esfuerzos necesarios para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Notas al pie

1. Las leyes generales de educación en América latina. El derecho como proyecto político. CLADE – IIPe UNESCO Buenos Aires, 2015. El texto completo puede consultarse en <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/IIPe%20CLADE%20Leyes%20Generales%20de%20Educacion%20Nestor%20Lopez.pdf>

El derecho a la educación: comentarios desde América Latina

 **Flavia Terigi**, Investigador docente, Universidad Nacional de General Sarmiento
 fterigi@ungs.edu.ar

Resumen

Existen en América Latina grandes desafíos respecto del derecho a la educación, situación que se aprecia tanto en los indicadores estructurales como aquellos relativos a la extensión de la escolarización. Las dificultades estarían vinculadas con el poder traducir la legislación en políticas sectoriales y, más aún, en prácticas pedagógicas que conduzcan al cumplimiento efectivo de los derechos educativos consagrados en las leyes.

Palabras clave

Derechos humanos
Derecho a la educación
Escolarización
Calidad educativa

La educación es, en América latina, un sector en el cual las leyes de la enorme mayoría de los países son de avanzada en el reconocimiento de derechos, pero donde se experimentan grandes dificultades para traducir la legislación en políticas sectoriales y, más aún, en prácticas pedagógicas que conduzcan al cumplimiento efectivo de los derechos educativos consagrados en las leyes.

Con 612,5 millones de habitantes hacia 2014 (CEPAL, 2015), en 2012 un 28,2% de la población de América latina era pobre y la indigencia, o pobreza extrema, llegaba a un 11,3%. Esto significa que 164 millones de personas eran pobres, de las cuales 66 millones eran pobres extremos (CEPAL, 2013). Es cierto que la situación experimentó mejoras durante la primera década del siglo: según un informe de la CEPAL del año 2007, eran muchas más las personas que vivían en la pobreza (alrededor de 205 millones) y en la pobreza extrema (cerca de 79 millones) (CEPAL, 2007). Sin embargo, el ritmo de reducción de la pobreza, y en particular de la indigencia, se ha desacelerado en forma paulatina (CEPAL, 2013).

América latina es, también, una región con una fuerte proporción de población infantil y joven. Si bien en las últimas décadas su proporción descendió, los habitantes menores de 15 años conformaban en 2015 el 25,9% de la población (CEPAL, 2015), con una ratio del 50,3% de la población de 15 a 64 años (donde se concentra la fuerza laboral) con respecto a la población menor y mayor (CEPAL, 2015). Esto tiene una consecuencia importante para los sistemas escolares: los estados deben realizar un gran esfuerzo para asegurar un nivel relativamente homogéneo de educación básica, debido a la alta proporción de población infantil y joven y porque un 40,5% de los niños, niñas y adolescentes son pobres, uno de cada seis extremadamente pobres (CEPAL, 2015). En la región, la pobreza infantil total afecta a 70,5 millones de personas menores de 18 años; las realidades difieren mucho según grupos de países pero, entre aquellos con mayor pobreza infantil total, en promedio un 72% de los niños eran pobres (CEPAL, 2015).

Las tasas brutas y netas de escolarización, en todos los niveles, han crecido de forma sostenida en los últimos sesenta

años, superando en algunas naciones el intenso ritmo de su crecimiento demográfico, en un contexto de disminución también progresiva de las brechas de género dentro del sistema. Pero este proceso tiene sus sombras. El correlato de la pobreza en la desigualdad educativa es esperable: para no abundar en cifras, señalemos que la asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita del hogar, que ha tendido a equipararse en el tramo de 7 a 12 años de edad, es sistemáticamente inferior para el quintil I en los grupos de edad subsiguientes, y que el déficit de escolarización (entendido como la brecha observada entre la trayectoria escolar teórica y la efectiva) entre las y los jóvenes que residen en los hogares de los estratos sociales menos favorecidos es diez veces mayor que el de aquéllos que forman parte de las familias de los estratos sociales más favorecidos (D' Alessandre, 2017), aunque debe reconocerse al respecto un escenario regional sumamente heterogéneo.

Es, finalmente, una región de gran diversidad cultural, con una base principal de población latina y mestiza conformada en distintas oleadas migratorias, y con importantes grupos indígenas y afrodescendientes. La población indígena supera los 45 millones de personas, el 8,3% de la población de la región (CEPAL, 2014), el 70% de las cuales vive en países con bajos ingresos por habitante (CEPAL, 2009), en condiciones peores que las de sus connacionales. Al comparar la información de los censos de las rondas de 2000 y 2010, se observa un aumento significativo de la asistencia escolar de los pueblos indígenas en todos los grupos etarios (CEPAL, 2014). Las niñas y los niños indígenas de 6 a 11 años entran actualmente más temprano al sistema educacional, permanecen más tiempo y finalizan con mayor frecuencia los ciclos escolares. El grupo más rezagado en términos de escolarización es el de los jóvenes de 18 a 22 años, con bajos porcentajes de asistencia a instituciones educativas, que en ningún país de la región superan el 40% (CEPAL, 2014). Las propuestas educativas que reciben oscilan entre las tradicionales perspectivas asimilacionistas y las más recientes aproximaciones multiculturales (CEPAL, 2009).

En otro orden de cosas, la emigración de la población más educada se ha convertido en un problema a escala agregada: América latina y el Caribe experimentan desde hace décadas migraciones extra-regionales de población altamente calificada, aunque a partir de la crisis mundial de 2008 comienza a contabilizarse un flujo de retorno (Stefoni, 2017). Entre la población de 25 años o más censada en Estados Unidos en el año 2000 y nacida en América Latina, el 57,4% tenía 9 ó más años de educación, y el 18,8% más de doce años (Latin American and the Caribbean Demographic Observatory, 2006), lo que se explica principalmente por estudios realizados en su país de origen. Stefoni (2017) señala para América del Sur algo que puede razonablemente suponerse para la región en su conjunto: la salida de personas está relacionada con un modelo de crecimiento basado en una desigualdad estructural que organiza la economía mundial, así como con crisis económicas

y políticas específicas que enfrentan ciertos países y que producen salidas importantes de personas en períodos acotados de tiempo. Escapando de la pobreza, de las guerras, de las catástrofes naturales, de las condiciones de insalubridad, los migrantes se asientan en las periferias de las zonas urbanas, profundizándose sus condiciones de pobreza y su desarraigo de sus comunidades de origen. Estos procesos de segregación urbana impactan en la educación: la escuela es testigo activo de la profundización de las distancias sociales y culturales, y no siempre logra evitar ser ella misma parte del reforzamiento de las desigualdades entre quienes habitan una misma ciudad (Terigi, 2010). En estas condiciones, la protección de los derechos educativos de los migrantes requiere políticas no sólo educativas sino intersectoriales.

Aunque los indicadores sociales y educativos de América latina muestran cifras sistemáticamente menores en comparación con las de los países centrales, los datos expresan que en la región se han verificado una serie de mejoras que dan cuenta de los esfuerzos que han realizado los países en la primera década del siglo XXI, un período de crecimiento de los recursos: disminución de la pobreza y la indigencia, aumento en las tasas de escolarización, mayor incorporación de la población indígena y afrodescendiente al sistema escolar. Sin embargo, la inserción escolar acaba resultando insuficiente para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos. Como señala Gentili (2009), la inclusión es un proceso democrático integral, que involucra la superación efectiva de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión. Por tal motivo, indicadores de mejoramiento en las condiciones de acceso a un derecho –en este caso, a la educación escolarizada– pueden no ser suficientes para consagrar el fin de los procesos de exclusión históricamente producidos, que a la larga condicionan e incluso niegan el propio derecho a la educación.

En la actualidad, la región experimenta los efectos de una contracción global de la economía que tiene fuerte impacto en el gasto público social, y ello abre una serie de interrogantes sobre la posibilidad de los distintos países de sostener el ritmo de expansión de los sistemas escolares. Si ello no sucede, la parte de los presupuestos educativos que no se destina a salarios (por lejos, un rubro extenuante del gasto público en educación, no porque se trate de salarios cuantiosos sino por el bajo margen de inversión que pueden prever los presupuestos públicos) tenderá a contraerse, en desmedro de políticas integrales bien definidas, atendidas mediante recursos sostenidos en el tiempo.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

_____ (2015). *Observatorio Demográfico, 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

_____ (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

_____ (2013). *Panorama Social de América Latina, 2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

_____ (2009). *Panorama social de América Latina 2008*. División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas.

_____ (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

D' Alessandre, V. (2017). La relación de las y los jóvenes con el sistema educativo ante el nuevo pacto de inclusión en el nivel medio. En López, N.; Opertti, R. y Vargas Támez, C. (coords.), *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



Gentili, Pablo (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación*, 49, 19-57.

Latin American and the Caribbean Demographic Observatory (2006). *International Migration*, 1(1).

Stefoni, C. (2017). Panorama de la migración internacional en América del Sur. Resumen Ejecutivo. Versión preliminar. Paper presentado en la *Reunión regional latinoamericana y caribeña de expertas y expertos en migración internacional preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular*. Santiago de Chile, Agosto de 2017.

Terigi, F. (2010). Education and Social cohesion: a Latin American perspective". En Zupi, M. y Estruch Puertas, E. (eds.), *Challenges of social cohesion in times of crisis: Euro- Latin American Dialogue*. Madrid: FIAPP/ Editorial Complutense.

El derecho a la educación superior

 **Eduardo Rinesi**, Investigador docente, Universidad Nacional de General Sarmiento
 erinesi@ungs.edu.ar

Resumen

La declaración final de la Conferencia Regional de Cartagena, desarrollada en 2008 bajo los auspicios la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), declaró la educación superior como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esto supone un nuevo desafío para las leyes y las políticas orientadas a extender el derecho a la educación en la América Latina.

Palabras clave

Universidades
Derecho a la educación superior
Derecho a la educación

En el contexto de una interrogación sobre la cuestión del derecho a la educación, o de la educación *como* derecho, el problema específico del derecho a la educación superior presenta una singularidad más o menos evidente, toda vez que plantea el desafío de pensar si es posible representarnos como un derecho un nivel educativo que nunca o casi nunca, a lo largo de su ya muy larga historia, se concibió a sí mismo de ese modo. En efecto, la universidad en particular (o, de acuerdo a los países, el conjunto de las instituciones encargadas de la oferta de educación superior en general) nunca se pensó a sí misma como la encargada de garantizar nada que pudiera representarse como otra cosa que un relativo privilegio al que de hecho sólo tenían acceso quienes habían podido darse el lujo previo (en países en los que hasta hace poco tiempo la escuela secundaria no era obligatoria) de completar un nivel educativo que ninguna ley obligaba a nadie a completar. En un sentido muy general y básico, es posible sostener que sólo cuando la educación secundaria se ha vuelto una obligación (y esto más allá de que, como es obvio, hay un largo camino a recorrer desde el establecimiento de esta obligación hasta la universalización efectiva de un nivel que en muchos de los países de América Latina está muy lejos de alcanzar una cobertura que pueda dejarnos mínimamente satisfechos) puede la educación superior pensarse como un derecho.

Y de hecho esta posibilidad es, en el mundo entero, muy reciente. A cien años de la Reforma Universitaria de 1918, cuando uno revisa las consignas del movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba en ese acontecimiento por muchos motivos decisivo, no encuentra nada parecido a una reivindicación como la de que la Universidad pudiera pensarse o representarse como el derecho que nadie imaginaba que pudiera o que debiera ser. Y otro tanto puede decirse de los movimientos estudiantiles, medio siglo posteriores, de la Europa de fin de los sesentas. Todo a lo largo de ese largo ciclo, uno de los pocos sitios en los que puede encontrarse expresamente reivindicado un “derecho a la Universidad” es el extraordinario discurso de Ernesto Guevara en la Universidad de Las Villas, en Cuba, el 28 de diciembre de 1959, donde el “Che” reclama que la Universidad deje de constituir una prerrogativa de los ricos y que se convierta en “un derecho de todo el pueblo cubano”. Antes y

después de eso, la idea de la Universidad (e, insisto, del conjunto de la educación superior) como un derecho no aparece en la retórica de los grupos políticos, del movimiento estudiantil ni de las leyes de ninguna parte hasta ese documento extraordinario que es la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena de Indias en el año 2008, que establece que la educación superior es un bien público y social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los estados.

Esta idea es, en efecto, extraordinaria, y es posible que solo haya podido concebirse donde lo fue: en este rincón del mundo que es América Latina, en medio de los procesos políticos que signaron los tres primeros lustros de este siglo en muchos de nuestros países, y en medio también de una retórica que acompañó esos procesos poniendo en un lugar muy central en la representación de qué cosa era una sociedad democrática –y, más todavía, un proceso de *democratización* de una sociedad– la categoría de “derecho”. Durante los primeros quince años del siglo XXI, en efecto, en América Latina las ideas de democracia y de democratización pasaron a asociarse, más que a la noción de “libertad” con la que se habían vinculado a la salida del último ciclo de dictaduras en los años 70 y 80 del siglo anterior, con la perspectiva de una cantidad de *derechos* que las sociedades iban conquistando, es decir, con la comprensión de que una cantidad de posibilidades que nos habíamos acostumbrado a representarnos como privilegios de unos pocos debían conseguir pensarse como posibilidades que tenían que poder ser ciertas y efectivas para todos. En ese contexto de ampliación de derechos, y de desarrollo de políticas públicas activas que los sostuvieran, la educación superior pudo ser pensada por primera vez, entre nosotros, como un derecho humano universal. La declaración final de la Conferencia Regional de Cartagena expresa un estado interesantísimo del debate político y educativo en toda la región, y al mismo tiempo incide en muchas de las transformaciones normativas que pudieron desarrollarse en los años siguientes en la perspectiva que ella inaugura. En la Argentina, sin ir más lejos, la reforma de la Ley de Educación Superior producida a fin de 2015 permite que una ley de la nación diga hoy que la educación superior es un derecho universal.

La pregunta que puede ser interesante hacerse es qué significa exactamente eso. En principio, significa que todo ciudadano que quiera ejercer su derecho a procurarse un destino universitario tiene que poder ingresar a la Universidad, avanzar en sus estudios, recibirse en un plazo razonable y hacer todo eso *en el más alto nivel de calidad*, sea como sea que esa “calidad” se mida. Este último es un problema enorme, al que no nos referiremos en este texto. Pero la cuestión a dejar planteada es de orden más general: si nos representamos la Universidad como un derecho, no podemos aceptar el prejuicio según el cual deberíamos elegir entre tener una universidad buena y tener una universidad para todos. Si la Universidad es un derecho no

hay universidad buena si no es buena para todos, ni universidad para todos si no es, para todos, buena. No es verdad que los más no puedan hacer, en el mismo nivel de calidad, lo mismo que los menos, ni tampoco podemos excusarnos (nosotros, profesores universitarios) por nuestro fracaso en la tarea de garantizar ese derecho que asiste a todo el mundo pretextando las presuntas “carencias” en la formación de los jóvenes que recibimos. La Universidad no viene “después” del sistema educativo: forma parte de él, y tiene que hacerse cargo, de manera solidaria con los otros niveles que lo integran, de la tarea de garantizar una educación de la más alta calidad para todos.

Pero con lo importante que me parece entender las consecuencias de lo arriba planteado, la idea de que la Universidad es un derecho no puede reducirse a eso, porque tal cosa supondría aceptar una doble reducción del problema: pensar el derecho a la Universidad sólo en relación con su tarea formativa, y no en la perspectiva de sus tareas de investigación y de “extensión”, y pensar el derecho a la Universidad sólo como un derecho individual de los ciudadanos y no como lo que me gustaría postular –en la línea del discurso del “Che” que recordábamos más arriba– que también es: un derecho colectivo del pueblo. Entender la Universidad como un derecho del pueblo implica entender que el pueblo que pagando sus impuestos sostiene la Universidad tiene que tener derecho a que la misma forme para él los profesionales que ese pueblo necesita, a que le permita y le haga fácil la tarea de apropiarse de los conocimientos que ella produce como resultado de sus investigaciones y a que le garantice un funcionamiento, como suele decirse, “de puertas abiertas”. Pero de puertas abiertas no sólo “hacia afuera”, para dejarnos a nosotros, universitarios, “salir” al mundo de la producción, la sociedad y la política, sino también “hacia adentro”, para permitir que el mundo, con todos sus problemas y sus tensiones, ingrese a la Universidad y la enriquezca desde su interior.

NORRAG número especial 01, edición en español, Julio 2018



Network for international policies and
cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672
1211 Ginebra 1, Suiza
+41 (0) 22 908 45 47
norrags@graduateinstitute.ch



@norrags



@norrags.network

www.norrags.org/insi

ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

