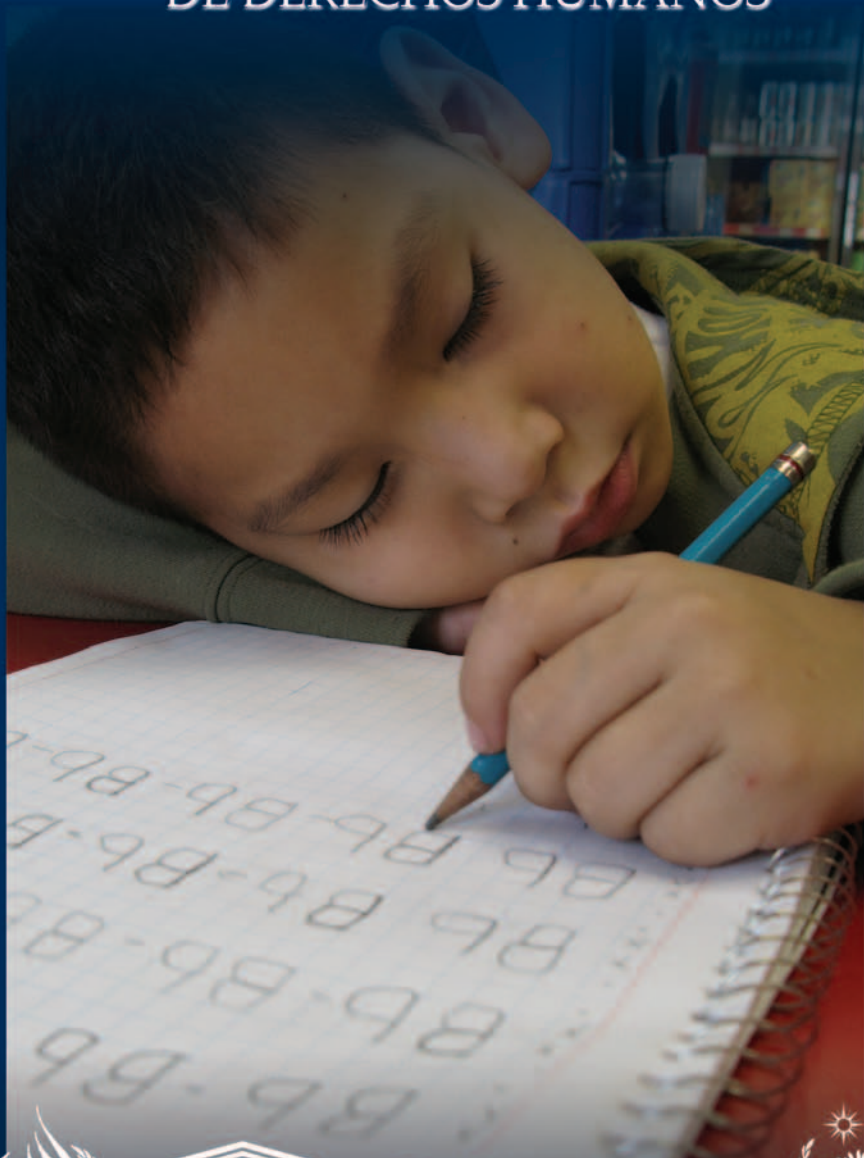


SEMINARIO INTERNACIONAL
DERECHO A LA EDUCACIÓN
Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES
DE DERECHOS HUMANOS



Red de Instituciones Nacionales
para la Promoción y Protección
de los Derechos Humanos del
Continente Americano



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SEMINARIO INTERNACIONAL
DERECHO A LA EDUCACIÓN
Y LAS INSTITUCIONES
NACIONALES
DE DERECHOS HUMANOS



Red de Instituciones Nacionales
para la Promoción y Protección
de los Derechos Humanos del
Continente Americano



México, 2008

Primera edición: agosto, 2008
ISBN: 978-970-644-590-2

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
Colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

ÍNDICE

Agradecimientos	7
Mensaje de bienvenida <i>Dr. Ramón Custodio López</i>	9
Mensaje durante la ceremonia inaugural <i>Emb. Salvador Campos Icardo</i>	13
Mensaje durante la ceremonia inaugural <i>Sr. Santiago Martínez de Orense</i>	19
Mensaje durante la ceremonia inaugural <i>Dra. Yvonne Donders</i>	23
Derecho a una educación de calidad <i>Sr. Francisco Gutiérrez</i>	27
Indicadores para monitorear las políticas públicas educativas desde un enfoque de derechos humanos <i>Mtro. Luis Eduardo Pérez Murcia</i>	41
Los retos de la educación en el siglo XXI: educación para la interculturalidad; educación para la paz; educación para el desarrollo y educación en derechos humanos <i>Dra. Elia Delsid</i>	69

Prioridades de las instituciones nacionales de derechos humanos en materia de protección y promoción del derecho a la educación <i>Sr. Carlos Ayala</i>	77
El derecho a la educación. Contenido y obligaciones del Estado. En los instrumentos internacionales, la Constitución Política y la jurisprudencia <i>Sr. Volmar Pérez Ortiz</i>	91

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi agradecimiento al personal de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el resultado obtenido en la conformación de los temas que dan cuerpo a este libro. Por ello, mi reconocimiento a las licenciadas Consuelo Olvera Treviño y Eréndira Peña Martínez, por coordinar el Seminario Internacional en el que se generaron estos materiales, así como por la organización y clasificación del contenido de cada uno de los trabajos que aquí se presentan; de igual forma a Laura Ávila García por el apoyo en el trabajo de captura y cotejo.

Dr. Javier Moctezuma Barragán,
Secretario Ejecutivo de la CNDH

MENSAJE DE BIENVENIDA

Dr. Ramón Custodio López,
Comisionado Nacional
de los Derechos Humanos de Honduras

En la lengua misquita resuelven eso de ellos y ellas, todos y todas con una sola palabra “yaguan gambi”, eso incluye a todas las personas de cualquier color, estatura, condición y forma, y simplifica las relaciones entre ellos; eso es parte de la cultura misquita. Estamos hoy aquí convocados en forma muy exitosa por la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que oportunamente quiso y supo escuchar nuestro ruego de traer un poco la Red hacia Centroamérica; gracias Juan Carlos Mazzini, gracias señor embajador Salvador Campos, por ese gesto generoso. También estamos acá en presencia de dignos representantes, doña Yvonne Donders y don Santiago Martínez, ambos representan dos organismos importantes de la Organización de Naciones Unidas. La UNESCO está representada por una mujer joven, es parte del nuevo paradigma de abandonar un poco el patriarcado y reconocer no solamente el género, sino la juventud de una persona, como nuestra querida invitada especial este día, y también la Defensora de los Habitantes de Costa Rica; ella es doctora en Medicina, no es abogada, tiene esa cualidad y esa debilidad; ella y yo nos desempeñamos en el campo de lo jurídico, pero los derechos humanos, más que de juridicidad, tienen un contenido de humanidad.

En ese sentido, yo quisiera poderles decir también que otra de las culturas nuestras es la cultura del pueblo garinago, ellos tienen su lengua garifuna y se les conoce más por el nombre de su lengua que por su gentilicio de pueblo, y ellos dicen “buiti buina” para decir “buenos días”; en el resto del día se saludan con un simple

“buiti”; yo quisiera poder decir en otras lenguas autóctonas la parte restante que me tocaría decir en este momento obligado de bienvenidas, pero sólo lo sé hablar en español; medio lo he leído en alemán: “wilkommen”; el “welcome”, para todos los que hablan inglés, y el “benvenutti”; en fin, no sé decirlo en las otras lenguas de los pueblos que todavía son parte del crisol de nuestra raza en Honduras, los tawankas, los misquitos, los pech y los torrupanes, que tienen sus lenguas vivas, todavía las hablan, pero son parte de la exclusión y una de la forma de ella es no hablar sus lenguas; los educamos en español y no respetamos la educación intercultural bilingüe.

Quisiera aprovechar la oportunidad para explicar que ayer debimos haber presentado y desarrollado los objetivos del taller de este seminario, pero realmente el momento de fatiga a que habían llegado muchos de nuestros invitados nos hizo tomar una decisión prudente, y hacerlo esta mañana.

Hemos venido a este lugar, en donde se reunieron hace muchos siglos otros pueblos, los mayas, y acordaron asuntos sobre la astronomía, que ellos dominaban y lo simplificaban en una piedra, que es el Altar Q, piedra que sintetiza la sabiduría astronómica de esos pueblos; definitivamente ellos no formularon las leyes universales que rigen el movimiento de los cuerpos esféricos en el universo, sin embargo formularon otras leyes, tenían el concepto del cero, tenían las matemáticas.

Los mexicanos y los peruanos han sido más cuidadosos en recuperar sus culturas; sin embargo, nosotros tratamos de seguir ese ejemplo rindiendo homenaje, viniendo a estos lugares en momentos importantes como éste.

¿A qué hemos venido?, nos hemos convocado para identificar los obstáculos que nos desafían para que la educación sea realmente un derecho humano, y como tal sea realmente universal, integral, tan indivisible como exigible; eso es lo que debemos tratar de lograr en un primer objetivo. El segundo objetivo es definir prioridades en la atención a este derecho tan humano, por parte de las Instituciones Nacionales, conocidas en algunos lugares como Procuradurías de Derechos Humanos, en otros como Defensorías de Derechos Humanos, en otros más como Defensoría de los Habitantes y aquí, en

Honduras, como Comisionado Nacional; pero debe haber una definición prioritaria que no cause otras exclusiones, porque ya he escuchado el reclamo de que cuando nosotros, los humanos, tomamos decisiones de prioridades siempre terminamos excluyendo otras, que quizás son igualmente prioritarias o menos prioritarias en ese momento, porque hay una prioridad para cada oportunidad.

Tenemos que deliberar, más que debatir; por error se filtró la palabra debate para discutir un plan de acción; debate para discutir índices, que nos permitan medir nuestra eficacia y eficiencia en el logro de nuestras metas, y digo deliberar, más que debatir, porque al debatir siempre existe un vencido y un vencedor, y no importa si rompen o no las reglas, pero el caso es vencer, ése es el debate; en cambio, deliberar es ver los puntos de vista de todos, tomar en cuenta esos puntos de vista, entender a los demás y entender al otro antes que el otro me entienda a mí; es una regla de oro que tenemos que practicar un poco más, y definitivamente; además de redactar indicadores de éxito tenemos que salir comprometidos a reasumir un plan de acción que nos dé continuidad en el proceso de la demanda de una educación concebida como un derecho de todos y para todos.

Una educación en donde resolvamos el problema de la desnutrición, que no nos haga tener en nuestros propios territorios seres humanos con cerebros inmaduros porque no comen lo suficiente y lo debido en el momento preciso.

Cuando veo una mujer desnutrida y embarazada sé que los últimos tres meses de ese embarazo el niño, que todavía no ha nacido, ya está sufriendo un demérito en la madurez cerebral; esos seres mal nutridos son los seres que tenemos después, los que no saben entender una orden; su inmadurez cerebral les impide tener los elementos necesarios para una buena memoria.

Yo quisiera, pues, compartir con ustedes este momento y pedirles que pensemos en la educación como un derecho a hacer, como un derecho a desarrollar todas las actitudes y capacidades, como un derecho de los niños a jugar, como un derecho a gozar de la vida, no hacer de la vida una cruz más que cargar sobre nuestros hombros.

Escuché hace un par de semanas a una querida amiga de Ecuador, quien mencionó tres principios de los pueblos indígenas: el

“ama lula”, no mentir; el “ama jila”, no ser ocioso, y el “ama shura”, no robar.

Quiero decirles bienvenidos a Honduras, una Honduras muy dividida, con muchas exclusiones, pero que nosotros mantenemos el verde de la esperanza que reclamó Vallejo para darle vida a la justicia en este país, para que algún día todos tengamos las mismas oportunidades para hacer y para tener lo necesario, quizás lo indispensable.

Quiero finalizar mis palabras en este momento, pidiéndoles a todos ustedes que nos pongamos de pie y rindamos un homenaje de silencio por algo que acaba de suceder en nuestro querido México, ahí murió el licenciado José Antonio Bernal, Tercer Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, en el cumplimiento del deber, junto con el señor Ramón Martín Huerta, hombre de confianza del señor Presidente Fox; iban cuatro compañeros más en la búsqueda de justicia; yo pido ponerlos de pie y guardar un minuto de silencio por estas personas.

Muchas gracias, por algo el minuto tiene 60 segundos, por algo nuestro palpitar empieza con los 60 latidos por minuto, por eso la vida tiene su propio ritmo, la vida tiene su propio marcapasos. Estas personas no deben morir en vano, a nosotros nos debe reforzar la esperanza de justicia y seguir trabajando dentro del campo de los derechos humanos, tenemos que seguir en lo propio y por eso nos deben juntar cosas como el derecho a la educación, que es un derecho de todos a tener una mejor vida, a tener más justicia y a tener más tolerancia.

Hay una de las cinco virtudes de Confucio que yo quisiera invocar en este momento, él dijo que “el que es dirigente con ingenio, logra resultados”, ojalá que esa virtud nos acompañe y obtengamos los resultados previstos y ansiados.

Muchas gracias.

MENSAJE DURANTE
LA CEREMONIA INAUGURAL

Embajador Salvador Campos Icardo,
Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional*

Distinguido Dr. Ramón Custodio López,
Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras;

Apreciable Sra. Maritza Formisano,
*Sección para los Derechos Humanos de la Organización
de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura;*

Respetable Sr. Santiago Martínez Orense,
*Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas
para los Derechos Humanos;*

Distinguidos representantes de la Red de Instituciones Nacionales
de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Conti-
nente Americano;

Señoras y señores:

A casi 57 años de que las naciones de la tierra afirmaran en la De-
claración Universal de Derechos Humanos que “toda persona
tiene derecho a la educación”,¹ y aun reconociendo que el acceso
a ésta representa un acto de justicia social sin precedentes, obser-
vamos que en nuestro continente todavía persisten realidades como
las que a continuación se enlistan:

* Pronunciadas en Santa Rosa de Copán, Honduras, el 22 de septiembre de 2005.

¹ Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

- Alrededor de 92 millones de personas mayores de 15 años no han concluido sus estudios primarios en 29 países y territorios de América Latina y el Caribe.²
- De ese total, 36 millones de personas declaran no saber leer y escribir.³
- Once de los 29 países de nuestro continente, analizados en las Metas del Milenio, registran una tasa de analfabetismo declarado superior a 10 %, y seis de éstos presentan tasas iguales o superiores a 20 % en la población de 15 y más años de edad.⁴
- Al comienzo de la presente década, cerca de 92 millones de latinoamericanos de 15 años de edad (alrededor de 25 %) no habían concluido la educación primaria.⁵
- El 25 % de las niñas y niños en edad escolar deserta de la escuela antes de llegar al quinto grado, sin haber adquirido la formación elemental indispensable.

A nivel mundial, esta situación se dificulta aún más, puesto que actualmente existen 130 millones de niños y niñas en el mundo que no asisten a la escuela; 872 millones de adultos que carecen de formación básica indispensable; en algunas regiones del África subsahariana y de Asia meridional 50 % de las niñas nunca van a la escuela, y entre 30 y 40 % de los niños que ingresan a la enseñanza primaria abandonan los estudios antes del quinto grado.⁶

El contexto es grave, sobre todo porque reconocemos que el derecho a la educación es un derecho humano fundamental e imprescindible para el ejercicio de todos nuestros demás derechos; es el motor indispensable para el desarrollo de la humanidad y el vehículo primario para que los adultos y los niños económica y socialmente marginados puedan superar la pobreza, exclusión y

² CEPAL, “Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe”, julio, 2005.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibid.*, “Metas del milenio”.

discriminación que padecen y obtener las herramientas para participar activamente en sus sociedades, ya que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales: favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; además de promover el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Adicionalmente, los gobiernos de nuestras naciones requieren de manera urgente tomar medidas para:

- Suprimir los obstáculos que limitan el acceso a la educación, en especial de las niñas, incluidas las menores embarazadas, y de los niños que viven en zonas rurales, los niños pertenecientes a grupos minoritarios, los niños indígenas, los niños migrantes, los niños refugiados y desplazados internamente, los niños afectados por conflictos armados, los niños discapacitados, los niños afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y los niños privados de la libertad.
- Garantizar que, progresivamente y sobre la base de una igualdad de oportunidades, la enseñanza primaria sea obligatoria, accesible y gratuita para todos.
- Que se adopten medidas eficaces para fomentar la asistencia regular a la escuela y reducir la tasa de abandono escolar.
- Que se apoye la ejecución de planes y programas de acción para obtener una educación de calidad y un aumento de las tasas de matrícula y retención de niños y de niñas en la escuela, así como una educación basada en los principios y valores de los derechos humanos, que permita conformar una sociedad más justa, democrática, equitativa, solidaria y respetuosa de las diferencias.

Así pues, compartimos con John Daniel, ex Director General Adjunto de la UNESCO, que “la educación para todos es importante para tres razones: primero, porque la educación es un derecho; segundo, la educación aumenta la libertad individual, y tercero, la educación rinde los beneficios importantes del desarrollo”.

Es indispensable que todas las naciones del continente le brinden un sentido eficaz al derecho internacional de los derechos humanos. El derecho a la educación está reconocido en el conjunto de instrumentos internacionales y regionales, y constituye una exigencia ética establecer con urgencia los mecanismos institucionales para que su ejercicio y disfrute sea una realidad en nuestras sociedades.

Desde la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, y de conformidad con lo dispuesto en los llamados “Principios de París”, estamos llamados a colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional; dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial o social, sensibilizando a la opinión pública, así como, cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos de este sistema y las Instituciones Nacionales de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos, para hacer de la educación en derechos humanos una realidad en nuestra región y el resto del mundo.⁷

Por ello, celebramos que el seminario que hoy nos convoca en esta bella ciudad sea justamente el tema de la educación, particularmente la relativa a la esfera de los derechos humanos, la paz y las libertades fundamentales; celebro también la presencia de los distinguidos representantes de 13 Instituciones Nacionales de nuestro continente, toda vez que estamos conscientes de que muchas de las graves y dolorosas violaciones a los derechos humanos son el resultado de un proceso formativo, en donde la educación no logró su objetivo de incorporar debidamente los principios y valores de los derechos humanos en nuestras sociedades. Como miembro del Secretariado de la Red de Instituciones Nacionales del Continente Americano, agradezco el invaluable apoyo de los distinguidos representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

⁷ Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, ONU, 1993.

los Derechos Humanos y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por contribuir a los trabajos de este seminario.

Como Red nos preocupa enormemente la situación y el rumbo de la educación en nuestra región, puesto que las sociedades postindustriales democráticas, inmersas en procesos de globalización económica y confiadas en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, enfrentan inéditos escenarios, como son la acogida de personas de otros países y la consecuente convivencia de diferentes culturas, religiones y costumbres; por ello, estas sociedades necesitan más que nunca de ciudadanos con rasgos éticos, pues como lo afirma Adela Cortina, “El ciudadano del siglo XXI, quizás más que el de otras épocas, va a enfrentarse a retos personales cuyas decisiones de acción influirán en las personas que están a su lado y en las que no están tan cerca”.⁸

Por ello, la educación tiene el deber de considerar, como nunca antes, la formación de una conciencia individual y colectiva en torno a determinados problemas éticos. El debate sobre la formación en el siglo XXI se refiere, sobre todo, a lo que afecta a conceptos como ciudadanía, ética y valores.

No se trata de cualquier sistema de valores, sino de aquellos de naturaleza superior que sustentan la convivencia armónica en una sociedad democrática; en este sentido, los derechos humanos se presentan como los valores básicos con los que queremos encarar éticamente los desafíos de estos nuevos tiempos.

Estamos a tiempo de evitar los mismos errores que cometimos durante el siglo XX y de corregir los vergonzosos tropiezos con los que hemos empezado el siglo XXI; es indispensable que analicemos qué ha sido la educación y qué puede llegar a ser. Es indispensable que la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano asuma un firme compromiso para que, desde nuestros ámbitos de competencia, podamos promover y enaltecer el valor supremo de la persona; recuperemos el sentido comunitario de la vida, carac-

⁸ Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid, Alianza, 1997.

terísticos de nuestras culturas, principalmente las indígenas, y de nuestras sociedades multiculturales e interculturales, y emprendamos juntos la búsqueda del “otro” en la construcción de un “nosotros”, que fundamente el sentido ético de la existencia humana.

Finalmente, quiero hacer un especial reconocimiento al doctor Ramón Custodio López, Comisionado de los Derechos Humanos de Honduras, por su hospitalaria atención, profesionalismo y entusiasmo en la organización del seminario. Sólo me resta desear el mayor de los éxitos en el desarrollo de los trabajos de este seminario, esperando que sus semillas florezcan en nuestras naciones.

Gracias

MENSAJE DURANTE
LA CEREMONIA INAUGURAL

Sr. Santiago Martínez de Orense,
Unidad de las Instituciones Nacionales,
Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Distinguido doctor Ramón Custodio López,
Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras;

Embajador Salvador Campos,
*Secretario Ejecutivo de la Red de Instituciones Nacionales para la
Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Américas;*

Estimadas colegas y amigas Ivonne Donders
y Maritza Formisano, de la UNESCO;

Excelencias;

Distinguida audiencia;

Queridos amigos:

Es para mí un honor y un placer estar aquí, en Copán, Honduras, frente a una tan augusta audiencia y acompañado por distinguidos colegas y amigos defensores de los derechos humanos. Quiero agradecer al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras por ser el anfitrión de este evento; a la Red de Instituciones Nacionales de las Américas por haber hecho posible que podamos estar hoy aquí, y también les agradezco a todos y a todas ustedes haber podido venir.

Nos hemos congregado hoy para hablar del derecho a la educación y las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos.

El derecho a la educación se enmarca dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, y contiene la misma esencia que todos los derechos humanos: la indivisibilidad e interdependencia. Pero, además, el derecho a la educación es aquel que vela por que las actuales y futuras generaciones puedan tener acceso al pleno desarrollo de la personalidad humana.

Sin embargo, el acceso a la educación no siempre está garantizado. Las Naciones Unidas han establecido, a lo largo del tiempo, el marco normativo internacional —los órganos de tratado y sus protocolos facultativos— y los mecanismos de monitoreo —los informes periódicos y los relatores especiales.

Los Estados son los primeros responsables en implementar los derechos humanos, en particular el derecho a la educación. Pero el ejercicio de este derecho en el mundo no se hace equitativamente, ni entre países ni entre grupos sociales. Existen numerosos obstáculos al ejercicio del derecho a la educación. Una mujer indígena, pobre, de un medio rural o migrante, y con una discapacidad, sigue sin poder disfrutar en muchos lugares del mundo de un derecho fundamental como es el derecho a la educación. Los Estados siguen ofreciendo una educación no siempre accesible y a veces discriminatoria, cara y no adaptada a satisfacer las necesidades reales de la población. La educación sigue dependiendo demasiado de la voluntad política y es demasiado vulnerable a las eventuales reducciones del gasto social. La educación ya no debe ser vista como una necesidad económica, sino como un derecho humano; el criterio de crecimiento puramente económico debe ser sustituido por el de desarrollo humano.

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos tienen un papel único y fundamental que ejercer para alentar a los gobiernos a que protejan y promuevan el derecho a la educación. Lo pueden hacer alentando a los gobiernos a que firmen y ratifiquen los instrumentos internacionales de derechos humanos y, en consecuencia, armonicen las legislaciones nacionales. Además, están legalmente habilitadas a hacer recomendaciones al gobierno.

Para fortalecer esta capacidad, las Instituciones Nacionales también deben dotarse de las mejores herramientas para promover y proteger el derecho a la educación. Además de los elementos con-

tenidos en los “Principios de París” —amplio mandato, e independencia de acción, de funcionamiento y financiera—, las Instituciones Nacionales pueden compartir experiencias regionales y contar con planes de acción comunes en diferentes materias. Esto les permitirá cerrar filas y hablar con una voz común.

El objetivo de este seminario es justamente ése: hablar de los obstáculos y de las prioridades en materia del derecho a la educación, así como de los indicadores de éxito que forman los componentes principales de un plan de acción para la región.

Van a ser dos días muy intensos, pero confío en que el plan de acción que acordemos sea la base de trabajo para las Instituciones Nacionales de la región en materia de derecho a la educación, y confiamos que impulse futuras iniciativas.

Muchas gracias y mucho éxito.

MENSAJE DURANTE LA CEREMONIA IANUGURAL

Dra. Yvonne Donders,
Sección para los Derechos Humanos
de la Organización de Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Quiero agradecer a los organizadores de este importante evento por el trabajo realizado en la preparación de esta reunión, especialmente al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, don Ramón Custodio, y al embajador Salvador Campos Icardo, representante del Secretario General de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, doctor José Luis Soberanes Fernández.

Ante todo, quiero decirles que la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se responsabiliza y se interesa por el avance de todos los derechos humanos en general, pero, en especial, el ámbito de competencia se ha limitado a cuatro de ellos, que son el derecho a la educación, que es obviamente lo que nos convoca y reúne el día de hoy; el derecho a la libertad, opinión y expresión; el derecho a tomar parte en la vida cultural, y, por último, el derecho a participar en el progreso científico y los beneficios que de él resulten.

El rol de la UNESCO aparece escrito en un documento que se llama “La estrategia de la UNESCO en materia de derechos humanos”; esta estrategia simplemente resume lo que es el interés de la UNESCO en cuanto a investigación en derechos humanos; esta estrategia, que fue adoptada en 2003, tiene como grandes objetivos el estudio del contenido, el carácter de las obligaciones, la situación del ejercicio, los indicadores y la justiciabilidad de los derechos humanos, que son tema importantísimo y, sobre todo, centro y marco de esta reunión que hoy nos convoca, además de, obviamente,

te, los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta prioridades regionales y subregionales que en este momento está estudiando la UNESCO; por eso, hoy en día, por ejemplo, esta reunión, cuya prioridad es Latinoamérica y América en general, es de gran interés para nuestra Organización.

En el ámbito regional, sobre todo para promover temas de política pública, la UNESCO ha estado desarrollando redes de investigación para apoyar las decisiones de políticas públicas; en este sentido, hemos empezado a crear dos redes de investigación, una de ellas es la de Latinoamérica.

La primera Red de Investigación en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es importante subrayarlo, fue creada en cooperación con la UNESCO en 2004. Esta Red de investigación fue una iniciativa del Consejo Andino de Defensores del Pueblo y del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; ellos se reunieron en el marco de las dos reuniones regionales y tomaron la iniciativa de crear una Red de Investigación en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la UNESCO cooperó en esa iniciativa. El primer derecho que se comenzó a investigar a partir de la creación de esta Red, que llamamos “Larno”, es el derecho a la educación, y se llevó a cabo una primera reunión en Quito, el año pasado, para iniciar la investigación de todos los temas subyacentes al derecho a la educación.

El objetivo de la Red es, primero, reforzar la capacidad de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, principalmente en promover justicia social, sobre todo en un continente como el Americano, y, segundo, crear una plataforma de acción efectiva en derechos económicos, sociales y culturales, lo cual es, ante todo, el objetivo número uno de la Red, promover política pública.

Desde que se creó la Red, su contenido es muy variado; la idea es que los investigadores de diferentes países hagan una investigación centrada en varios contenidos, por ejemplo, que la Red y la comunicación de información se haga en relación con temas de documentos legales y constitucionales, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales que existen en cada uno de los países; también analizar e investigar, por ejemplo, cuál es el rol de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de Derechos

Humanos, lo que pueden hacer las instituciones para promover los derechos en sí.

Otros contenidos que podría tener la Red son, por ejemplo, qué tipos de casos a nivel nacional específicos existen; qué buenas prácticas existen en los países en cuanto al derecho a la educación; qué política pública se ha llevado a cabo en tal o cual subregión de un país, que pueda ser transportable a otro país de la región, además de proponer otros temas o asuntos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales que puedan existir, que sean susceptibles de llevarse de un país a otro, simplemente para información general, y así tener un panorama regional sobre los derechos económicos, sociales y culturales. También lograr encontrar un sistema de indicadores, en este caso, para medir el derecho de la educación a nivel nacional; si existen en países que han manejado indicadores en cuanto al derecho a la educación, o, de lo contrario, tener un sistema de indicadores a nivel de toda la región.

Ése sería el contenido más amplio que tendría que tener una Red de Investigación como la que estábamos pensando en el 2004, y que continuamos creando hoy en día.

Como se dieron cuenta, el contenido que tiene “Larno”, que es la Red de Investigación que se creó en 2004 en la UNESCO, es bastante amplio y ambicioso; en ese sentido, la idea de estar aquí hoy, con ustedes en Copán, es ver si “Larno” puede integrarse a la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos o cómo hacer una comunión entre la Red de Instituciones Nacionales de las Américas con la Red que ha creado la UNESCO, y cómo pueden cooperar juntos. Para ello, nosotros abrimos la Red ante ustedes, nosotros tenemos investigadores designados por países, no todos han estado trabajando con el mismo ritmo, pero queremos saber si ustedes quieren participar en ella, cómo quieren participar y saber si podemos llegar a acuerdos conjuntos en este tema. También decirles que la UNESCO quiere participar, ayudarles y preguntarles cómo podemos colaborar en esta reunión con los temas que ustedes necesitan a nivel nacional; no hay mucho aporte financiero; sin embargo, hay aporte de contenido, aporte de consultores expertos y apoyo a la organización. Los invitamos para que ustedes puedan pensar qué podría hacerse dentro

del marco de la Red a la cual ustedes ya pertenecen, también utilizando los mecanismos y acciones que hayan podido implementar a nivel de investigación de derechos económicos, sociales y culturales, específicamente el derecho a la educación en América Latina.

El derecho a la educación es, obviamente, de una importancia crucial; es importante trabajar en diferentes niveles: a nivel intergubernamental, a nivel internacional, y aprovechar el rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; por eso queremos discutir, si es posible, un plan de acción en común y ver cómo podemos actuar en materia de derecho a la educación en América Latina.

Agradecemos, a nombre de la UNESCO, la posibilidad de estar aquí y la presencia de todos ustedes.

Muchas gracias.

DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Sr. Francisco Gutiérrez,
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

COINCIDENCIA SINCRÓNICA SIGNIFICATIVA

No hay nada que ocurra accidentalmente.
Todo lo que ocurre es parte de lo que tiene que ocurrir.
La sincronidad es un resultado.
E. Zancolli

El dejar al margen los propios planes y considerar que nuestra historia es imprevisible, nos permite que lo que al principio parezca algo fortuito, florezca en aquello que está destinado a ser.
R. Hopcke

La Declaración Universal hace invisible la realización de los derechos humanos en la vida cotidiana. Si lo obvio resulta invisible, debemos inventar otras formas de comunicación para que los sectores populares puedan percibir sus derechos antes de que sea demasiado tarde.
J. Sierra

Hoy hace exactamente 12 años, Jorge Sierra y yo pasamos el día en mi casa. Muy utópicamente pensamos que la educación tiene que trascender de “la mera información a un enfoque pedagógico que nos permita pasar de los talleres de capacitación a procesos educativos; de enseñantes que proclaman a educadores que activan y motivan el proceso de la demanda”.

DE LA DEMANDA A LA PROCLAMA

Esta nueva pedagogía, la del proceso de la demanda, nos exige a todos inventar y liberar nuestro genio de creación aprisionado por la educación tradicional y por el autoritarismo.

J. Sierra

Al día siguiente, 23 de septiembre de 1993, nos reunimos con el personal del Codeh (Comité para la Defensa de los Derechos Humanos de Honduras), con su director y con otros participantes de los diferentes comités regionales, e iniciamos *La educación de los derechos humanos desde la demanda*. El proyecto es un proceso que se inició con dos experiencias concretas: con los presos de la prisión de La Ceiba, y con diferentes comunidades de sectores excluidos en diferentes barriadas de San Pedro Sula.

Este libro recoge, en palabras del doctor Custodio, esas experiencias desde su triple dimensión: política, pedagógica y metodológica, describiendo unos procesos como:

[...] los espacios pedagógicos que harán posible procesos educativos en derechos humanos, más en concordancia con la realidad de la Centroamérica de hoy, que nos exige a los viejos actores un equilibrio sapiente entre la confrontación por lo persistente de las violaciones y la cooperación para cambiar, lo que es posible cambiar, mediante proposiciones legítimas por éticas.

R. Custodio

LOS DERECHOS HUMANOS PROCLAMADOS ESTÁN
TOTALMENTE DISTANCIADOS DE LOS DERECHOS
HUMANOS DEMANDADOS

Expliquemos brevemente esta diferencia.

La intolerancia entre una teoría proclamada y la cotidianidad vivida pone de manifiesto con meridiana claridad que la educación en derechos humanos tiene que ser, ante todo, un proceso pedagógico.

La pedagogía del enunciado, de la clase expositiva del “tallerismo”, se fundamenta en la proclama, la declaratoria, lo definido: en

última instancia, en la verdad, ya se trate de la verdad científica, ideológica, política, económica o religiosa. Las metodologías inherentes a la proclama son radicalmente diferentes a los procesos pedagógicos exigidos por la demanda.

Se trata de dos discursos esencialmente diferentes: el estructurado rigurosamente, racional, lineal y lógico de la PROCLAMA, y el vivencial, intuitivo, dinámico, complejo y esencialmente procesal de la DEMANDA.

La confrontación de estos dos discursos nos permite clarificar la pedagogía inherente a cada uno de ellos.

El discurso de la proclama

De la declaración, conlleva por su misma esencia, metodologías verticales (aunque se lleven a cabo con dinámicas participativas, impositivas (porque la verdad debe ser transmitida); inmotivantes (sin sentido para los receptores); lógico-rationales (por su linealidad y objetividad), y consecuentemente con énfasis en los mensajes y la consiguiente ausencia del interlocutor, del demandante.

El discurso de la demanda

Por partir del sujeto —derechos naturales—, que busca la satisfacción de sus necesidades no satisfechas, desencadena un proceso imprevisible, gestor de iniciativas y propuestas. Las dinámicas y la participación nacen de la propia realidad vivenciada, que es lo que realmente imprime sentido al proceso.

TRES REFERENTES OBLIGADOS DEL PROCESO DE LA DEMANDA

1. Dar sentido a la vida

No son los conocimientos a transmitir, las verdades hechas, los valores imperantes y los saberes sobre los derechos humanos los que

logran dar sentido a la vida. “El sentido se entreteje de otra manera: desde las relaciones inmediatas, desde cada ser, desde los sucesivos contextos en los cuales se vive, desde los procesos, desde las relaciones significativas. Si el sentido se hace y se rehace en el hacer cotidiano”, resulta claro que el sentido —el propio sentido— es el ingrediente más poderoso en la formación de los protagonistas y de los actores y constructores de la sociedad civil que es necesario propulsar.

2. Impulsar nuevos espacios sociales

Para contribuir a la humanización de la sociedad, debemos impulsar nuevos espacios sociales que, impregnados de criterios, den nacimiento a esa nueva sociedad, ¿qué criterios?

- La vida como valor fundamental.
- Solidaridad con todos, pero especialmente con los excluidos.
- La tolerancia radical.
- La capacidad de amar.

3. Crear nuevas maneras de ser

El desafío de hoy es crear una nueva manera de ser. Esta nueva forma de ser y de estar en el mundo de hoy tiene que ver con dos requisitos básicos:

- a) El resurgir y el crecimiento de la espiritualidad como única forma de asegurar la supervivencia de la humanidad.
- b) La autorrealización personal: la transformación personal es esencial para la transformación social.

PRINCIPIOS PEDAGÓGICOS DEL PROCESO DE LA DEMANDA

El proceso de la demanda nace de las experiencias por la supervivencia, por lo que pedagógicamente resulta muy difícil que metodologías fundamentadas en la proclama originen procesos partici-

pativos. Según la educadora brasileña R. Salette Caldart, estamos ante una nueva concepción educativa, directamente vinculada a los intereses de los nuevos sujetos sociales y fundamentada en principios pedagógicos de nuevo cuño, entre los que cabe destacar:

- La esencia del acto educativo es el acontecer dinámico de *las luchas cotidianas*.
- Un aspecto clave de ese proceso educativo se concreta precisamente en la *producción colectiva de soluciones* inmediatas y mediatas a sus necesidades.
- Esto significa una educación que se compromete con los problemas cotidianos del grupo postulados, articulados, motivados y *sostenidos por resortes emotivos*.
- Educar en esta nueva dimensión no es tanto prepararse para el futuro, sino *construir un presente* capaz de proyectar ese nuevo futuro.

UNA COINCIDENCIA SIGNIFICATIVA MÁS

El doctor Ramón Custodio es nombrado Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras.

Una de sus primeras decisiones fue iniciar un proceso de formación del personal dentro de los referentes y principios del Nuevo Paradigma.

Durante casi tres años (2002-2005), se ha procurado que todo el personal de la Codeh tenga como referentes de su actuar los fundamentos, principios y valores del Nuevo Paradigma Científico.

DERECHO A LA EDUCACIÓN DE CALIDAD

“La educación actual pone en peligro
el destino de la humanidad”

Éste es el tema que me fue sugerido para conversar con ustedes el día de hoy, 22 de septiembre, 12 años después de la reunión con Jorge Sierra para visualizar el proceso de la demanda.

Quiero plantear el tema desde la necesidad de pensar en el tipo de educación que tenemos, confrontándola con la educación de calidad a la que tenemos derecho.

Manfred Max Neef afirmó con mucho acierto, no hace mucho, que ante situaciones que se están dando en las sociedades actuales tenemos la necesidad de ser herejes radicales, con capacidad y cariño para cambiar lo que debe ser cambiado. Según él, “la herejía es el más poderoso elemento de conservación de la vida y de la supervivencia” (*Diseñadores*).

Si la educación actual pone en peligro el destino de la humanidad, en mal momento estamos propulsando el derecho a ese tipo de educación.

REPENSAR LA EDUCACIÓN

Le preguntaron al gran poeta Antonio Machado ¿qué tipo de educación necesitamos? Respondió en forma sorprendente: “Educación es enseñar a repensar el pensamiento y desaber lo sabido”. La respuesta del poeta nos impulsa a plantearnos una pregunta mucho más radical, ¿no será que con la educación que tenemos estamos poniendo en grave peligro el destino de la humanidad?

Ciertamente, la educación que necesitamos desborda los estrechos límites de la educación que tenemos centrada en la lógica de la competencia y la acumulación, y en la producción ilimitada de riqueza sin consideración a los límites de la naturaleza y a las verdaderas necesidades de los seres humanos. La formación de los formadores, afirma Diez Hochleitner, requiere planteamientos radicalmente distintos a los seguidos hasta la fecha.

“El proceso educacional actual está descolocado y está ajeno a las expectativas y necesidades del educando de cualquier parte del planeta” (Macrometanoia).

No podemos seguir malgastando recursos en la búsqueda de una educación de calidad, promoviendo antivalores y negando lo más esencial de la naturaleza humana; la comprensión y el sentido de la vida. Repensar la educación es plantearnos, con E. Morín, una reforma paradigmática y no seguir con las desvirtuadas y per-

manentes reformas programáticas. Una reforma paradigmática se inscribe en los descubrimientos del nuevo paradigma científico, que nos obliga a un cambio profundo en nuestra visión del mundo, al invitarnos a ver y analizar la realidad a partir de nuevas categorías de interpretación.

Este cambio paradigmático supone *métodos radicalmente nuevos de enfocar la educación*. No podemos solucionar los problemas actuales con las soluciones de ayer, porque eso estaría indicando nuestra incongruencia y, tal vez, nuestra falta de ética con nosotros mismos y con los demás. Para la superación del pasado es interesante considerar que el presente, de hecho, ya es pasado, y lo que percibimos como futuro, de hecho, ya es presente.

“Desaber lo sabido” implica reconocer que la educación que necesitamos ira más allá de nuestros saberes y de nuestras experiencias. “Debemos abrir caminos nuevos y flexibles por los que tal vez transitemos una sola vez; nuevos y sensibles que superen los criterios y las normas preestablecidas; nuevos y vivenciales abiertos a lo holístico y a la realidad viva” (Ecopedagogía).

Quisiéramos visualizar esos caminos nuevos: el porqué, el cómo y el para qué de ese nuevo caminar educativo.

EL ESCENARIO ACTUAL (EL POR QUÉ)

Permítanme iniciar la visión del escenario de la educación actual con una escena hipotética.

Saymor Papert se imagina que un maestro y un médico que murieron a principios del siglo pasado resucitan el día de hoy, un siglo después, y cada uno en su escenario se dispone a ejercer la profesión que ejercía hace 100 años. El médico entra en la sala de operaciones y con asombro contempla una escena absolutamente inimaginable. Mira en torno suyo a sus colegas y a los sofisticados instrumentos, y, sin pensarlo, decide retirarse de la sala de operaciones.

El maestro, al contrario, entra en el aula y se siente de lo más cómodo. Los cambios son mínimos e insignificantes. Puede perfectamente iniciar su clase con aquella conocida frase: “Como decía-

mos ayer...” Felipe Ángel, en un congreso educativo concluyó su ponencia afirmando: “La civilización, tal y como la conocemos, se acabaría si continuáramos educando para el siglo XVIII y no para el XXI”.

Quizás la disonancia más grosera, también la menos percibida, sea, en general, que todo nuestro esfuerzo educativo siga basado en métodos, técnicas, ideas, lenguajes, medios y materiales del siglo XX, cuando las nuevas generaciones viven, piensan y sienten en el siglo XXI.

La educación actual está en un proceso de *desgaste brutal*. Las reformas planteadas van de lo ridículo a lo totalmente inefectivo. No es válido reducir el fracaso del sistema a los desertores, a los remitentes, a la violencia en los centros escolares, a los maestros sin título, a los desajustes entre la administración y la academia, a los centros formadores de maestros, a los mercados de trabajo, a la organización centralista y burócrata, a los sindicatos y sus derechos que están divorciados de la calidad del trabajo, a las pruebas “per se”, a la profunda crisis de la educación secundaria.

En síntesis, a un sistema educativo basado en una idea errónea de lo que es aprender que conduce a los resultados que todos conocemos: *odio a la escuela, desinterés por el conocimiento*.

(Eladio Alvarado, Chifladura)

EL NUEVO ESCENARIO

Este cambio de escenario es consecuencia necesaria de los extraordinarios avances de la nueva ciencia, que ha tenido lugar a partir de los descubrimientos de los grandes científicos del siglo XX. Me refiero a esos nuevos escenarios afirmando, con el Premio Nobel Ilya Prigogine, que “estamos en un momento apasionante de la historia, tal vez en un punto decisivo de giro”, que Fritjof Capra llama “el Punto Crucial”, y que se caracteriza por el resurgimiento de una nueva visión de la ciencia que se resiste a encajar en el esquema newtoniano, exclusivamente mecanicista.

De alguna manera hemos pasado de un “paradigma de relojería”, en donde todo estaba mecánicamente predeterminado, fijo y

lineal, a uno mucho más abierto, flexible, holístico y ecológico, que exige de todos una transformación fundamental de nuestros pensamientos, de nuestras percepciones y de nuestros valores.

Este pensamiento del paradigma emergente lleva consigo un cambio de mentalidad y, consiguientemente, una profunda modificación de la mayoría de las relaciones sociales, así como de las formas de organización. Un cambio que, como asegura F. Capra, va mucho más allá de las medidas superficiales de reajustes económicos y políticos tomados en consideración por los dirigentes actuales.

Joost Kuitenbrouwer sintetiza así lo que debe significar el nacimiento de este nuevo escenario: “Los descubrimientos de la teoría cuántica y de la relatividad, es decir, de la nueva física, señalan que no hay objetividad y que somos nosotros mismos, por la calidad y modo de nuestra percepción, quienes generamos y creamos la realidad tal y como ella se desenvuelve; implican una ruptura epistemológica radical con la percepción mecanicista anterior”. No podemos interpretar, entender el mundo, hablar del mundo, sin examinarnos, sin llegar a entendernos a nosotros mismos. Es esta conciencia la que nos obliga a examinar dentro de nosotros mismos las fuentes de la violencia y a descubrir estilos de vida cualitativamente distintos.

Hay una creciente, independiente, de posiciones políticas e ideológicas de que existe una relación concreta existencial mutua entre nosotros, nuestras maneras de ser y la calidad del mundo en el que vivimos (entre el terror y la ternura).

La profundidad de los cambios globales que con tanta rapidez se suceden en esta primera década del siglo; la acumulación tecnológica basada en la intensidad del conocimiento; la automatización y robotización de la producción; la transnacionalización del comercio; la revolución de la informática, de la biotecnología y de las telecomunicaciones ponen de manifiesto que *la historia de la humanidad ha entrado en una etapa sin precedentes y con imprevisibles repercusiones para las sociedades en el siglo XXI.*

“Es demasiado importante lo que está en juego, por eso debemos jugar el juego pedagógico con toda nuestra pasión pedagógica”.

Jorge Sierra.

ASUMIR EL DESAFÍO

Este nuevo escenario mundial, que implica la pérdida del paradigma que presidía nuestro accionar hasta el momento, significa, por lo mismo, un espacio inédito que requiere de nuevas respuestas en todos los órdenes: político, económico, ecológico, cultural y, muy en especial, educativo.

El futuro de la educación depende de la capacidad que tengamos de asumir el desafío frente a “los nuevos modos de ser, de sentir, de pensar, de valorar, de actuar, de rezar”, que necesariamente conllevan, según Leonardo Boff, “nuevos valores, nuevos sueños y nuevos comportamientos asumidos por un número cada vez mayor de personas y comunidades”.

El cambio de paradigma supone un modo nítidamente nuevo de enfocar antiguos problemas. No podemos solucionar los problemas actuales con las soluciones de ayer, porque eso estaría indicando nuestra incongruencia y, tal vez, nuestra testarudez y nuestra falta de ética con nosotros mismos y con los demás. Como se ha repetido muy gráficamente con McLuhan: “Nuestra forma de pensar es lineal y secuencial. Nos comportamos como si estuviéramos mirando el futuro por un espejo retrovisor. Nos negamos a mirarlo de frente. Por inercia o rigidez nos resistimos a saltar al nuevo escenario”.

Tal vez los intereses creados sean ya demasiado grandes.

UNA EDUCACIÓN RADICALMENTE DIFERENTE

Este nuevo escenario pide una educación radicalmente diferente. Necesitamos afrontar estos desafíos desde un nuevo tipo de educación, que nos viene dada por las ciencias de frontera. Paradójicamente, en la actualidad son las ciencias humanas las que aportan la contribución más débil al estudio de la condición humana... Debemos interrogar al ser humano desde su doble naturaleza: biológica y cultural. Pensadores científicos han ocupado el lugar que dejó vacío una filosofía acurrucada sobre sí misma y que cesó de reflexionar sobre los conocimientos aportados por las ciencias

naturales. *Por eso es que la educación necesita ser repensada*, no sólo desde “la iluminación que les prestan las ciencias humanas, la reflexión filosófica, sino que hemos de dar un especial énfasis a las ciencias naturales renovadas y reestructuradas, que son la cosmología, las ciencias de la Tierra, la ecología, la biología molecular, porque son las que permiten insertar y situar la condición humana en el cosmos, en la Tierra, en la vida” (Humanidad de la humanidad).

REDISEÑAR TODO EL SISTEMA

Una cosa que veo, que algunos de nosotros vamos a tener que hacer, es tratar de diseñar estructuras nuevas, aunque la gente no esté lista para ellas. La solución no está en meterle parches y remiendos aquí y allá y esperar que el sistema educativo siga funcionando. *Tenemos que rediseñar todo el sistema*. Inventar todo lo nuevo que podamos y pensar sobre cómo van a ser las nuevas estructuras para que, cuando por fin se desmoronen las antiguas, estemos preparados para cuando tengamos que reemplazarlas.

Parte de la dificultad que ahora enfrentamos es presenciar el derrumbe de la estructura antigua y no tener nada de nuevo para sustituirla. Estoy seguro de que las nuevas estructuras van a ser ecológicas. Ese, creo, será el modelo. Además, en toda disciplina académica los pensadores de vanguardia son gente de sistemas. De la ecología y de la teoría de sistemas es de donde están naciendo las nuevas estrategias. Dentro de esta dimensión recomiendo un trabajo (transdisciplinario): que trabajen artistas, politólogos, sociólogos, educadores, economistas, científicos, porque la ecología, en realidad, es el corazón de los que van a hacer la nueva educación. Si tú no estás abierto a ella, yo no te puedo convencer, pero quizá una buena noche te despiertes diciendo: “Sí, sí, ahora ya entiendo” (El destino indivisible de la educación).

NUEVAS TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN

El cambio profundo de nuestra visión actual del mundo trae consigo la necesidad de pasar de una concepción de la educación meca-

nicista y determinista a una visión holística y ecológica. Vivimos una encrucijada histórica que algunos consideran como una “bifurcación catastrófica”. Ante esta situación, se nos plantea un dilema: o seguimos los viejos caminos o abrimos caminos nuevos. En el caminar por nuevos caminos, el poder proviene de la dinámica de las interacciones.

Nos encontramos en el punto de tensión máxima entre dos culturas. Como nos asegura la pensadora Antonia Nemeth Baumgartner: “Necesitamos pasar de una mentalidad mecanicista, gobernada por estructuras hechas y normativas impuestas a una dimensión de procesos autoorganizados” (Macrometanoia).

De los planteamientos cartesianos y newtonianos surgió el tipo de educación que aún prevalece en nuestros días, y que, como aseguramos al principio, está poniendo en grave peligro el destino de la humanidad.

Los nuevos modelos educativos que debemos crear responden a tendencias en muchos aspectos diametralmente opuestas a las tendencias de la educación actual. Basado en esta necesidad, hice una matriz muy amplia que he venido utilizando en cursos y talleres, y que para efectos de este documento la sintetizo en las seis siguientes:

<i>Tendencias de la educación actual</i>	<i>Tendencias de la educación emergente</i>
Pragmático-materialista: Promueve una enseñanza racionalista, conceptual, memorística.	Intuitivo-espiritual: Promueve una educación fundamentada en el sentir, en la afectividad; es ética y estética.
Jerárquica-patriarcal: Consiguientemente basada en el poder, en el control, la sumisión, la coerción y la obediencia.	Matrística-relacional: Basada en la autoorganización, en redes, rizomas. Es dinámica, amorosa, tierna y se fundamenta en la confianza.
Fragmentada: En tiempo, espacio y planes de estudio. Busca la competitividad, la confrontación, la lucha.	Holística: Integral, circular, reticular. Busca la complementariedad, el diálogo, la colaboración.

<p>Seguridad: Se fundamenta en certezas, normas, leyes y reglamentos.</p>	<p>Incertidumbre: Se fundamenta en la apertura, incertidumbre, probabilidad, imprevisibilidad, dinamicidad y, por lo tanto, en la búsqueda.</p>
<p>Estructura: Mantiene una estructura y planificación rígidas, con objetivos, metas y organización preestablecida. Es estática y lineal.</p>	<p>Flexibilidad: La estructura está basada en una planificación blanda, procesal, modular.</p>
<p>Centrada: En el traspaso de información, en la didáctica, en planes de estudios que dan lugar a la organización burocrática, que fomenta actitudes pasivas, receptivas, acríticas.</p>	<p>Centrada en el aprendizaje: En la autoorganización de la información, en la pedagogía. Fundamentada en experiencias de aprendizaje, que dan lugar a procesos dinámicos, integrados, participativos, interactivos, interdependientes.</p>

INDICADORES PARA MONITOREAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Mtro. Luis Eduardo Pérez Murcia,
Management Sciences for Development/USAID

Buenos días, gracias a la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos del Continente Americano, al Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras y a los miembros de la UNESCO por extenderme esta invitación. He titulado la exposición “Indicadores para monitorear las políticas públicas educativas desde un enfoque de derechos humanos” y cuál sería el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

La exposición la he organizado en dos partes: una primera, que es de la que quisiera ofrecer una reflexión muy básica sobre cuál es el rol o cómo vienen trabajando las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para proteger y promover el derecho a la educación, con reflexiones que parten mucho de la labor que adelantan las Defensorías del Pueblo o las Instituciones de Derechos Humanos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, que he tomado como el modelo de actuación para hacer esta reflexión. La segunda parte obedece a la necesidad de que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos traten de tener una posición mucho más proactiva frente al diseño de políticas públicas educativas, de manera que éstas tengan un impacto directo sobre la realización del derecho a la educación.

Esta segunda parte de la exposición la he dividido en cuatro secciones; una primera, donde planteamos un horizonte conceptual, qué entendemos como educación, que ya hemos hablado bastante de ello esta mañana; por eso quisiera reiterar una parte muy importante, que es verse reflejado en los indicadores que planteen las

Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para dar seguimiento al estado de realización del derecho a la educación; la segunda parte tiene que ver con la importancia de que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos entiendan claramente, o definan de una forma ordenada, organizada, cuáles son las obligaciones del Estado frente al derecho a la educación; las obligaciones que se derivan tanto de las normas constitucionales como de los instrumentos internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia, las cortes nacionales e internacionales y el marco legal bajo el cual se diseña cada política pública educativa. Éste es un referente fundamental para que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos puedan, efectivamente, evaluar en qué medida el Estado está avanzando en la materialización del derecho a la educación. En la siguiente sección trataré solamente de qué indicadores deberíamos tratar de construir desde las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, para cada uno de los componentes del derecho, y, finalmente, presentar, sin ningún nivel de detalle, cuáles serían estos indicadores y que características deberían tener.

El papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la promoción y protección del derecho a la educación: ahí, básicamente, he tratado de explicar en tres pasos cómo actúan estas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo que les mencioné: Colombia, Ecuador, Perú, etcétera, frente a la atención de las regulaciones del derecho en la educación. Un primer elemento es la atención de las demandas de la población; está muy claro que, en general, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la región atienden el trámite de quejas en una aproximación a conocer qué son, cuáles son los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la educación. Entonces, en general, las Instituciones de Derechos Humanos reciben las quejas, las tramitan, las seccionan ante las autoridades competentes, con el principio de administración moral que enviste a los defensores del pueblo, a los coordinadores de estas instancias, para tratar de que las instituciones que se encargan del diseño y la ejecución de la política pública educativa traten de garantizar que sus políticas no tengan un impacto negativo sobre las instituciones del derecho a la educación y en el mecanismo que permita avanzar en el pleno

ejercicio del derecho a la educación. Finalmente, las Defensorías del Pueblo ofrecen a los peticionarios un esquema de respuesta en el que se permitirá detectar cuántas cartas reciben y cuántas se atendieron efectivamente.

En la segunda parte, en general las Defensorías de la región tratan de definir modelos de actuación en los que, en primer lugar, solicitan un manual de atención a quejas; es muy claro que las circunstancias requieren cómo atender una queja, cómo clasificarlas y cómo ir priorizando un árbol en el que uno permite identificar cuáles son las violaciones al derecho a la educación y qué tipo de respuestas ofrecen. Entonces, establecen mecanismos de actuación para casos similares, con el fin de ahorrar tiempo; por ejemplo, un caso común en las Defensorías de la región, que ha sido parte de este ejercicio, tiene que ver con la capacidad de quejas, que ha sido desbocada; entonces, han tenido que hacer modelos para que los casos similares sean tratados con parámetros similares; obviamente con complicaciones particulares, pero de todas maneras ayuda a un trámite rápido de las quejas.

Algunas Instituciones de Derechos Humanos adelantan investigaciones sobre las problemáticas que más limitan el ejercicio del derecho a la educación y tratan de que estas investigaciones sean conocidas por los Ministerios de Educación, como comúnmente se llaman, o las Secretarías de Educación, o las instancias de gobierno competentes en materia educativa, a fin de que actúen para eliminar las barreras que impiden la realización de este derecho.

Una tercera fase, y aquí entramos un poco en el tema de los indicadores, es si ésta es la forma de actuación que tienen las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, cómo evalúan sus resultados; ahí hay algunos indicadores de resultados que comúnmente usan estas instancias. Uno es: cuántas quejas se reciben; otro es: cuántas quejas se tramitan, y la siguiente es: el número de quejas en que, efectivamente, la persona vulnerada ve reparado su derecho o se hace una gestión ante la autoridad competente para que se pueda lograr que los niños y las niñas gocen el derecho a la educación.

Y finalmente, otro indicador, que se usa especialmente en Colombia y en Perú, es el número de informes y resoluciones defensoriales en torno al derecho a la educación. En estas instancias el defensor

elabora un documento que discuten abiertamente las diferentes autoridades competentes en materia educativa, y se logran unos acuerdos en los que se decide dar prioridad a ciertos temas que permitan disminuir las barreras para la realización de este derecho.

Bien, ¿cuál es el problema de que las Instituciones de Derechos Humanos actúen de esta forma de manera exclusiva? Es claro que la naturaleza de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos es, por una parte, atender quejas y tratar de entender las necesidades de los ciudadanos, y, por la otra, tratar de responder a esta necesidad.

Sin embargo, encontramos que hay algunas problemáticas cuando las Defensorías del Pueblo sólo actúan de esta manera; una primera es que se desconoce el impacto de la intervención de la Defensoría del Pueblo en la realización del derecho a la educación; ¿que quiero decir con esto?, las Defensorías del Pueblo pueden atender una, dos, “ene” quejas, pero nunca vamos a saber que efectivamente las instituciones competentes en materia educativa, léase por ejemplo Ministerios de Educación Nacional, están tomando como referente esas recomendaciones de la Defensoría para cambiar su actuación y que las quejas, en consecuencia, se terminen de ejercer; si uno ve, por ejemplo, el tema de las quejas por el derecho a la educación en Colombia, desde que empezó el trabajo de la institución las quejas han sido recientes, lo que implica que la respuesta que ha dado la Defensoría del Pueblo ha sido, de alguna manera, efectiva frente a la capacidad de atender a la gente; pero la gente sabe y ve vulnerado su derecho a la educación; entonces, este indicador nos está mostrando muchas cosas: uno, que la Defensoría del Pueblo necesita una mayor capacidad para atender las quejas; pero, fundamentalmente, que la Defensoría del Pueblo requiere generar instancias, mecanismos que le permitan interactuar, discutir, participar activamente con las instituciones que por misión garantizan el derecho a la educación y asegurar que estas instancias comprendan la educación como un derecho y planeen la educación del pueblo.

El segundo aspecto, que sería problemático, es que no se garantizan cambios estructurales en la acción de la sociedad como tal; es decir, las instituciones de gobierno que tienen que atender las

quejas en materia educativa siguen atendiendo a la Defensoría del Pueblo, y dicen: “La Defensoría del Pueblo nos remite cada día más quejas, pero cómo le hacemos”, y es que los funcionarios públicos y las funcionarias no reconocen a las Defensorías del Pueblo como un ente que contribuya al diseño de políticas públicas educativas que permitan la realización del derecho a la educación. De alguna manera, las Defensorías del Pueblo se convierten en una piedra en el zapato que molesta, pero que no apunta al desarrollo de medidas que puedan, efectivamente, desde el interior de las políticas públicas, garantizar el derecho a la educación.

¿Cuál sería la alternativa? La alternativa es un poco en lo que he insistido, en el sentido de que las Defensorías del Pueblo tengan un rol mucho más activo, que participen en el diseño, la ejecución, el monitoreo, el seguimiento y la valoración de las políticas públicas. ¿Para qué?, ¿qué tienen que ver las Defensorías del Pueblo en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas? Un elemento fundamental es preguntarse ¿cómo garantizan los Estados la realización de los derechos humanos? Un elemento fundamental ahí es que la mayoría de los Estados invierten sus recursos públicos en políticas públicas. ¿Qué tendríamos que garantizar?, que las políticas públicas efectivamente contribuyan a la realización del derecho a la educación y, adicionalmente, que no se conviertan en una barrera adicional para la realización del derecho a la educación.

Entonces, claramente, ¿cuál sería el objetivo de cambiar, o, más bien, de complementar esta lógica de acción defensorial?, que, previamente, la vamos a llamar “la acción tradicional”, que es responder solamente a las quejas por una acción un poco más propositiva. El objetivo básico sería asegurar que la acción de las Defensorías del Pueblo, de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, traten de que el diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas incorporen como referente fundamental la protección, el respeto y la realización del derecho a la educación de todos y todas, sin discriminación alguna, y, en particular, de los sujetos sociales más vulnerables y excluidos del sistema educativo.

Esto no es otra cosa que leer la Declaración Universal y reconocer para qué esos derechos a la educación, cuáles son los objetivos de la educación, cuáles son las obligaciones del Estado en el dere-

cho a la educación, e intentar expresarlo en un objetivo que podamos tratar claramente en las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, para el cual podamos establecer indicadores y metas, para saber si dentro de nuestra función como Instituciones Nacionales de Derechos Humanos se interpretaba la observación general, que es la que tiene que ver con la entidad nacional de derechos humanos, de establecer mecanismos de seguimiento; este tema también ha sido muy claro en la Convención de Viena sobre la necesidad de que los países establezcan sistemas de indicadores para saber qué pasa con el derecho a la educación.

Bien, ¿cuáles serían los retos que enfrentan las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para garantizar que las políticas públicas contribuyan al ejercicio del derecho a la educación? Un primer reto es asegurar que las mismas instituciones entiendan lo que es el derecho a la educación; esta mañana, se nos hablaba, o era lo que yo interpretaba, de la fortaleza de las instituciones de derechos humanos que reconocen qué es el derecho a la educación; sin embargo, cuando no hay evaluaciones en las mismas Defensorías del Pueblo es común encontrar que la gente entiende el derecho a la educación del Estado y no pregunta a las personas que defienden los derechos humanos en qué consiste el derecho a la educación, y desconocen su contenido mínimo, desconociendo también las obligaciones del Estado, y se ha notado en un discurso de defensa a la educación que no contribuye para nada a su realización. ¿Esto que exige?, que las Defensorías del Pueblo estén planamente seguras de que sus funcionarios y funcionarias comprenden efectivamente cuando estamos hablando del derecho a la educación, por lo menos de lo que se derivan de las normas internacionales y en las normas constitucionales, lo cual es, obviamente, un esfuerzo importante de formación interna.

Segundo, establecer mecanismos de comunicación permanente entre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y los Ministerios de Educación y demás entidades estatales y no estatales que trabajen en políticas públicas educativas, y, por otro lado, reiterar que es muy importante que las Defensorías del Pueblo introduzcan en su lenguaje y su conocimiento el entendimiento de lo que es una política pública, cómo se diseña una política pública, cómo se

ejecuta, cómo se evalúa y cómo se puede monitorear, a fin de que se convierta en un paso suficientemente técnico para que, cuando discuta, por ejemplo, con los Ministerios de Educación sobre políticas educativas, pueda asegurar que el lenguaje de los derechos humanos, el lenguaje de la Secretaría de Educación y los componentes del derecho a la educación se vean reflejados en estas políticas públicas educativas.

Otra reflexión es la siguiente, ¿porqué consideramos que es estratégico que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos monitoreen las políticas públicas de derechos humanos?; algo similar estaba planteado en la exposición que hizo Yvonne Donders esta mañana; un tema fundamental es que las políticas públicas educativas se diseñan y se ejecutan, en general, sin pensar en la educación como un derecho; los Estados desconocen las obligaciones del Estado; por ejemplo, en Colombia se hizo una evaluación de cuántos funcionarios públicos que trabajaban en el sistema educativo conocían, o por lo menos habían leído y entendían, el alcance del artículo 67 de la Constitución Política del 91, que es el principal artículo sobre el derecho a la educación; la gente, efectivamente, conocía qué era el artículo 67 del derecho a la educación, pero desconocían cuáles eran los contenidos mínimos, qué políticas públicas deberían diseñar para garantizar el derecho. Entonces trabajaban para el derecho a la educación, pero no lo comprendían en su dimensión real.

Las entidades a cargo de que se lleve la decisión de las políticas públicas tienen un conocimiento muy limitado acerca de cómo asegurar que las políticas contribuyan al ejercicio del derecho a la educación; es muy claro que los funcionarios públicos de las instituciones educativas traten de hacer su mayor esfuerzo para que las condiciones se den, pero si no tienen muy claro en qué consisten efectivamente, o hacia donde debemos apuntar para garantizar el derecho, posiblemente las políticas públicas no van a contribuir al ejercicio del mismo.

Por otra parte, hay que reconocer que la acción de algunos organismos de derechos humanos tiende a hacer muy reactiva, muy discursiva, tienen muy poco impacto sobre el ejercicio de esas políticas públicas que vengan a garantizar el derecho a la educación

y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos no se pueden permitir convertir el derecho a la educación en un discurso muy alejado de la práctica de la política pública, porque no hay otra forma, por lo menos en el corto plazo, sino avanzar en la materia de discusión en derecho, asegurarnos de que las políticas públicas tengan efectivamente el derecho en mente para hacer la planeación de las políticas educativas.

La segunda parte de la exposición trata de cómo convertimos estos elementos en indicadores que permitan a las Defensorías del Pueblo monitorear si el derecho a la educación se cumple o no. Un primer elemento que hay que señalar es cómo las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos entendemos el derecho a la educación; si tuviéramos tiempo preguntaríamos aquí qué entiende cada uno por el derecho a la educación; tal vez algunos repetiríamos lo que está en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y algunos otros tendríamos una definición mucho más elaborada y definiríamos los componentes.

Voy a presentar algunos referentes conceptuales que ha fijado la profesora Katerina Tomasevsky;¹ el primer elemento de ellos es que la educación no es una mercancía, sino un derecho; cuando uno dice esto ante instancias que trabajan en derechos humanos, es algo que produce risa. Todos sabemos que la educación es un derecho, pero las instituciones que diseñan y ejecutan políticas públicas educativas tienden a desconocer que la educación es un derecho. Cuando uno mira a quienes diseñan y ejecutan políticas públicas educativas en general no es gente versada en temas de derechos humanos, sino gente versada en economía, en finanzas, etcétera, y lo que hacen es, básicamente, planear la educación como una mercancía.

¿Qué significa planear la educación como una mercancía?, significa que la educación se encuentra en el ámbito del mercado, que los niños y las niñas no se reconocen como titulares de un derecho, sino como entes consumidores de bienes escolares; es muy claro que, en general, en América Latina, tal vez excepto Uruguay y un poco Costa Rica, según entiendo, se ha avanzado muy poco en

¹ Ex Relatora de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación.

eliminar las disparidades del sistema educativo y eliminar los focos de matrícula.

En Colombia, y en general en América Latina, se siguen pagando altas tasas para que los niños y las niñas puedan ingresar a las escuelas; las diferentes normas señalan a la educación pública como obligatoria y gratuita, pero la disposición en esta región sigue siendo no pública, no obligatoria y no gratuita, lo cual se convierte en una primera barrera para la realización del derecho a la educación y un reto para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, para que traten de identificar cuáles son esos obstáculos; por ejemplo, determinar cuál es el esfuerzo económico que hace que las familias puedan mantener a niños y niñas dentro del sistema educativo; esto es algo que no sabemos, pero que sí conocemos que tiene un impacto directo sobre la posibilidad de los niños y las niñas de permanecer en el sistema educativo, y que además es un factor directamente relacionado con las altas tasas de deserción escolar que hay en América Latina.

Si la educación no se reconoce como un derecho, sino que se planea como una mercancía, es decir, que la educación gratuita no es una realidad, sino que es más una aspiración social que tiene muy poco de sustento en la plataforma de la política pública, se están, de alguna manera, fortaleciendo los mecanismos de cofinanciación del sistema educativo, claramente más en crecimiento; por ejemplo, la matrícula en América Latina se debe más a la inversión en colegios privados, por la cual los padres y las madres tienen que pagar, que por los esfuerzos del Estado, por lo menos en los últimos cinco años; segundo, que en la educación existan temas tan marcados entre educación pública y privada, y que en algunas ocasiones la educación privada tenga un mayor nivel de calidad, sobre todo en educación básica primaria, secundaria y media, lleva a que se generen disparidades dentro del sistema educativo; claramente los niños y las niñas que van a una escuela de mala calidad, que no imparte lo necesario para garantizar una educación aceptable, como plantea la profesora Tomasevsky, va a entrar en procesos de sistemas educativos con desventaja si se preparan más especialmente en educación media para el trabajo, mientras que los establecimientos educativos, los colegios privados, sobre todo colegios in-

ternacionales, generan una serie de capacidades importantes en los estudiantes para que se garanticen, por ejemplo, el acceso a la universidad y tener las bases mínimas en áreas básicas de conocimiento.

Por otra parte, una reflexión que hace la profesora Tomasevsky es que la política educativa no puede limitarse a la formación del capital humano; este tema me parece de la mayor importancia, porque, en general, cuando uno estudia los planes de desarrollo de los distintos países se encuentra con que las políticas educativas se justifican antes que un derecho humano, por el hecho de que a medida de que se acumula más educación hay una relación directa entre acumulación de educación, acumulación de lo que los economistas llaman capital humano y, por esta vía, mayor desarrollo y crecimiento económico. Así que las inversiones en educación se multiplican, son necesarias y son rentables sólo por el hecho de que contribuyen al mayor desarrollo socioeconómico de la región.

Desde la preocupación de la profesora Tomasevsky, el profesor Amartya Sen,² que es un economista, a quien le fue otorgado el Premio Nobel en 1998, señala que las políticas educativas no pueden ser de capital humano; una reflexión muy básica es que la gente no es capital, es titular de derechos y, en la medida en que no es capital, no tiene que garantizarse la rentabilidad de la educación; siempre que se ofrece un capital debe haber una tasa interna de retorno, una tasa de retorno efectiva que le garantice a uno que la inversión es rentable.

Las inversiones en educación no deben guiarse por el principio de rentabilidad, sino por el principio intrínseco de la idea de que el ser humano tiene derecho a la educación, independientemente de que produzca o no; con esto qué quiero decir, reiterando un poco el planteamiento de la profesora Tomasevsky, que la educación no se justifica solamente para que la gente trabaje y tenga una mayor capacidad productiva, la única dimensión importante en el ser humano no es la capacidad productiva, hay claramente consecuencias importantes que llevan a que la gente que recibe educación pueda tener una vida mejor, pues podrá generar mecanismos

² Premio Nobel de Economía.

de participación mucho más ágiles que una persona que nunca accede al sistema educativo.

Por otra parte, es muy importante que los indicadores de derechos humanos traten de trascender, en principio, de evaluar solamente bienes escolares: cuántos pupitres hay, cuántos nuevos centros culturales se han creado, y trate de identificar algunos procesos dentro del sistema educativo que pueden generar mecanismos de negación del derecho a la educación. Este tema es fundamental, ¿en qué sentido?, no basta con que los Estados inviertan en educación, sino que la inversión que se hace en educación debe garantizar los mínimos constitucionales y los principios fundamentales de los derechos humanos, que son los derechos en la educación, por la educación, para la educación, educación en derechos humanos, etcétera.

¿Cuál sería la estructura de obligación del Estado?, la Observación General Número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establecen cuáles son las obligaciones del Estado frente al derecho a la educación, ¿para qué lo retomo aquí?, es muy importante que los indicadores que definamos desde las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos respondan de manera directa a este tipo de obligaciones.

Entonces, hay un primer grupo de obligaciones que tienen que ver con el momento en el que el Estado debe cumplir con las obligaciones; hay unas que son de carácter inmediato y otras que son de carácter progresivo. Las de cumplimiento progresivo, aclara el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no se pueden entender como que el Estado se abstiene de hacer cosas durante un largo periodo de tiempo, que es a veces lo que parece ocurrir cuando nos damos cuenta que 15 años después de la “Conferencia Año Cien”, insistiéramos en esta charla de educación universal primaria, que tenemos muchos años en esto y retóricamente estamos repitiendo las mismas metas y no tenemos un mecanismo de seguimiento para darnos cuenta de que las metas que hemos establecido son exactamente las mismas metas que teníamos en los años setentas y no se han cumplido.

Efecto inmediato: un primer elemento es la no discriminación; el Comité de Derechos Humanos, en la Observación General Nú-

mero¹⁸, ha insistido en que la no discriminación es una obligación de carácter inmediato; el Estado no puede permitirse ningún esquema que intimide a los niños y las niñas dentro del sistema educativo o para acceder al mismo, y en el sistema de la no discriminación habría que hablar también de su relación directa, que es asegurar el trato preferente para los niños y las niñas que han sido discriminados dentro del sistema educativo; léase, por ejemplo, niños y niñas con discapacidad; niñas que están con lactantes, que son rechazadas dentro de los sistemas educativos, o personas con tradición lingüística propia. Esta región tiene gran cantidad de grupos étnicos con tradición lingüística propia que jamás leen un libro en su propio idioma, jamás reciben estudiantes en su propio idioma y los Estados no están asegurando ese derecho al trato preferente que implicaría que las instituciones educativas respondan a las necesidades específicas de estos grupos poblacionales.

Otro principio, que debe regir el diseño de los indicadores, es que los Estados deben adoptar hasta el máximo de los recursos disponibles, como lo dice el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para garantizar el derecho a la educación. Tal vez como Instituciones Nacionales de Derechos Humanos nunca vamos a saber cuál es la cantidad de recursos que llevaría al Estado a cumplir efectivamente esta obligación al máximo, pero la Relatora Especial ha propuesto como indicador aproximado el porcentaje de gasto público que se invierte en educación y el porcentaje de gasto público per cápita, es decir, por habitante, y que luego se trate de discriminar este dato entre los distintos sujetos y grupos poblacionales que son tradicionalmente excluidos del sistema educativo.

En cuanto a las obligaciones de este cumplimiento progresivo, un elemento muy importante es que el Estado siempre tiene que presentar avances graduales, por eso analizamos el tema de la no regresividad con avanzar gradualmente, y aquí es importante señalar que el Estado tenga un nivel educativo en general por encima de los mínimos protegidos en los instrumentos internacionales, una política pública educativa nunca puede ser regresiva.

Luego estarían esta serie de obligaciones que tienen que ver con el tipo de acción o no acción que debe desempeñar el Estado frente a los derechos económicos, sociales y culturales, su posición

particular frente al derecho a la educación. Una es respetar; tenemos que construir indicadores, es un reto, que nos traten de identificar en qué medida el Estado evita medidas que obstaculicen o impidan la realización del derecho a la educación; es común en América Latina, siguiendo las normas, y lo evaluamos de manera suficiente en qué medida esas nuevas normas están imitando la ejecución del derecho a la educación, sobre eso podríamos poner múltiples ejemplos, pero no nos vamos a detener en ello.

Cumplir tiene que ver con dos cosas, una que el Estado, como plantea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General 13, es el principal inversor en educación, y éste es un elemento que, además, monitorea desde los indicadores, en qué medida el Estado está asignando los recursos suficientes para garantizar la educación de todos y todas, y en qué medida en los lugares en que no se pueden instalar establecimientos educativos públicos el Estado está, efectivamente, como también lo señala el Pacto, asegurando recursos en entes privados para que se conviertan en posibilidades de atender a niños y niñas en determinadas regiones. Ése es un tema muy importante, por la geografía de los países, en la medida en que hay muchas zonas a las que no llega el Estado, no hay establecimientos educativos, no hay docentes y es importante que nuestros indicadores reflejen estas disparidades entre la educación urbana y la rural.

El otro grupo de obligaciones estaría relacionado con el que la profesora Tomasevsky denominó “el sistema de las cuatro A”, ¿básicamente qué plantean los Relatores?, que las Instituciones tienen el reto de definir indicadores entre ellos en tres dimensiones. Una es la dimensión del derecho a la educación; el derecho a la educación no es otra cosa que el derecho que se deriva de las normas constitucionales, internacionales, la jurisprudencia, etcétera; luego estarían los derechos en la educación y por la educación; los derechos en la educación tienen que ver con construir indicadores que nos garanticen ver en qué medida se respetan los derechos humanos dentro del proceso educativo.

El Comité de Derechos Humanos, Sociales y Culturales plantea que el espacio educativo debe ser el principal justificador de los derechos humanos en general; la educación actúa como multipli-

cador en la medida en que la garantía del derecho a la educación permite garantizar la realización del mismo, pero adicionalmente actúa como multiplicador frente a otros derechos humanos. Claramente, cuando a las personas se les vulnera el derecho a la educación, se les están negando automáticamente otros derechos fundamentales, como el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, seguramente el derecho a llevar una vida digna, el derecho al desarrollo y podríamos hablar de otros múltiples derechos.

En esta dimensión, insiste la Relatora, es muy importante generar indicadores que nos permitan dar cuenta de esta dinámica de discriminación, de exclusión, de segregación y que permitan ver también, por ejemplo, temas muy importantes dentro del sistema educativo, como si hay maltrato a los niños y las niñas, si se les respetan los derechos humanos, si se les trata con igualdad, si hay paradigmas frente a distinciones de sexo, etnia, etcétera. Por último estaría la dimensión de derechos por la educación.

¿Cuáles son los componentes del derecho a la educación?, son cuatro componentes: el de disponibilidad, acceso, aceptabilidad y permanencia. La propuesta de la profesora Tomasevsky es diseñar indicadores para cada una de estas obligaciones, que se desprenden de este esquema. Cada una de las obligaciones empieza por A, por eso se conoce como el “sistema de las cuatro A”, y lo que voy a hacer es sencillamente nombrar algunos temas que creo que son muy importantes frente a la naturaleza de las políticas públicas educativas en América Latina, cuáles son los grandes retos que tenemos y tratar de priorizar los indicadores hacia estos grandes retos.

Como primera medida, en accesibilidad solamente cito tres temas: el primero es la infraestructura educativa en materiales de enseñanza, esto requiere una obligatoriedad específica de los Estados, que es disponer de establecimientos educativos en todo el territorio nacional; yo sé que es muy importante para las Defensorías del Pueblo hacer un primer monitoreo con indicadores muy simples, ¿cuántos municipios de nuestro país no tienen establecimientos educativos de carácter público?, y luego ¿cuántos no tienen de carácter privado?, con esto hacemos un barrido. Segundo, ¿cuántos cupos escolares tenemos?, ¿cuántos cupos escolares son los que faltan?; la Relatora habló de este tema y dice algo muy

importante, y es que comúnmente no encontramos en ningún instrumento internacional de derechos humanos que exista el derecho a un cupo escolar; ella ha señalado un poco que si el derecho al cupo escolar existe sería como hablar que no existe; el derecho a la educación se volvería como una aspiración de todas las sociedades. Pero no se podría completar de ninguna manera si los niños y las niñas no tienen, por lo menos, el derecho a acceder al sistema educativo y disponer de un cupo escolar suficiente para todas las personas que demanden educación; la educación sencillamente no podría nombrarse derecho humano.

El otro tema sería docentes calificados. El Protocolo de San Salvador señala de manera clara que todo sistema educativo debe disponer de docentes calificados y que estos docentes deben ser bien remunerados. Distintas instancias internacionales han insistido en que la labor docente debe ser claramente reconocida y valorada, y esto, además de que se vea un poco en las investigaciones de las sociedades como tales, también tiene que verse reflejado en incentivos económicos, que a los docentes se les pague una remuneración justa, equivalente a lo que gana cualquier otro profesional.

Hay diversos estudios en América Latina que han señalado quiénes son las personas que ahora se dedican a enseñar, quiénes son los que están interesados a entrar a hacer la carrera docente, y hay grandes diferencias entre las capacidades que adquieren, por ejemplo, en las pruebas de competencias básicas, en matemáticas o en ciertas áreas, y, finalmente, lo que uno encuentra es que las personas que entran a estudiar educación ven esto como única opción, como la opción más fácil.

Entonces, ¿cuáles son los incentivos de que disponen los países de la región para que los mejores estudiantes, la gente más preparada de la secundaria quisiera ser docente?, no hay ningún incentivo, no hay incentivos económicos; la profesión docente no es bien reconocida; de hecho, en Colombia, como señalaba la profesora Tomasevsky, los docentes son perseguidos por los grupos armados, son amenazados, sencillamente no tenemos docentes; entonces no se protege, no se valora al docente; pero, adicionalmente no se brindan condiciones de seguridad para tratar de proteger su vida, integridad, libertad y seguridad personal. Entonces, el tema de los docentes sigue siendo muy importante.

Ayer hablaba con la persona que nos traía, y me decía que en Honduras igual hay vastas zonas del país donde tampoco existían docentes en muchos colegios, que tenían toda la infraestructura educativa, pero que no tenían gente para que impartiera las clases.

En el componente de accesibilidad estaría la no discriminación, es muy importante que los indicadores traten de establecer por lo menos las formas de discriminación prohibidas internacionalmente, que con los indicadores se sepa qué está pasando con esta realidad.

El otro tema es acceso económico, gratuidad, en qué medida las bajas educativas se matriculan derechos académicos, útiles escolares, están impidiendo que los sectores más pobres vayan a la escuela.

El otro tema es el acceso geográfico, que tiene que ver con que la escuela debe estar al alcance de los niños y las niñas; no se tiene un sistema educativo adecuado cuando los niños y las niñas tienen que recorrer “n” kilómetros para llegar a la escuela; tampoco que la escuela esté a lado de la casa, pero que sí esté dentro de su comunidad, cercana a la familia.

El otro aspecto importante es que los indicadores den cuenta de las posibilidades de acceso físico, y esto tiene que ver especialmente con las posibilidades de los niños y las niñas con discapacidad para entrar al sistema educativo, ya que hay un elemento muy importante que se deriva de la Declaración y de la Convención sobre los Derechos del Niño, y es que la escuela debe de ser accesible desde el punto de vista físico y, adicionalmente, que la escuela tiene que adaptarse a las necesidades de los niños y las niñas con discapacidad.

Éste es un tema muy importante en América Latina en general, que se desprende de las recomendaciones de organismos multilaterales, al señalar que la educación especial es muy costosa y que los países tienen que avanzar en la integración educativa.

Desde los derechos humanos es claramente defendible que tenemos que crear una sociedad que reconozca a las personas con discapacidad como seres con derechos y que los integre al sistema educativo regular. Sin embargo, cuando esto no se acompaña de una política pública educativa adecuada, encontramos situaciones en

que, por ejemplo, niños y niñas con discapacidad auditiva son integrados a las escuelas regulares y no tienen por lo menos un intérprete de señas para que les permita comunicar lo que se está hablando en clase. Otro ejemplo sería con los profesionales en Braille; cada vez en América Latina se forman menos educadores para atender a personas con discapacidad visual, y en las escuelas no disponen de docentes que conozcan el lenguaje Braille, y los niños y las niñas con discapacidad visual van a la escuela y jamás aprenden a leer en Braille y jamás recibirán un texto similar al que recibieron sus compañeros videntes para poder estudiar y garantizar el derecho a la lectura.

Un tema muy importante es tratar de definir indicadores que den cuenta de cuántos subsidios dispone el Estado; en el Protocolo de San Salvador los subsidios, en lugar de ser entendidos como caridad del Estado, deben ser entendidos como una obligación internacional de parte de los Estados para garantizar los derechos de los grupos poblacionales muy vulnerables; o sea que hay que tratar de identificar qué tipo de subsidios existen y en qué medida estos subsidios responden a las necesidades de los grupos poblacionales especialmente discriminados y excluidos del sistema educativo.

En el tema de aceptabilidad, son tres dimensiones básicas de análisis. Una es el ejercicio de los derechos humanos en la educación, y esto tiene que ver con que es inaceptable que en las escuelas aún se maltrate físicamente a los niños y se les insulte. Por otra parte, sobre el tema de la educación de calidad, es un tema muy complejo y no vamos hablar aquí de qué se entiende como educación de calidad, solamente dictaría como temas importantes los que se desprenden de la Observación General 11 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; uno, la educación de calidad es aquella educación que reconoce a los niños y las niñas como sujetos de derecho y que promueve en ellos el reconocimiento de sus padres como sujetos de derecho, y segundo, que les enseñe a los niños y las niñas las competencias básicas mínimas para responder y ser efectivos y eficientes dentro del sistema educativo.

A las personas en general no les gustan estas palabras: eficiencia y efectivo, cuando hablamos de derechos humanos, pero es muy claro que los niños y las niñas, al ver cierto nivel educativo, deben

imponerse estándares curriculares mínimos, que no sepa que en determinado año se ha llegado a ciertos logros; si no se alcanzan, su sistema educativo claramente está teniendo fallas que deben ser corregidas.

En el tema de adaptabilidad también habrían tres temas: uno, que es el tema de la permanencia, hay que garantizar que la escuela se adapte a los niños y las niñas y que el sistema educativo genere mecanismos para asegurar que los niños y las niñas puedan permanecer dentro de la escuela. Este principio se puede acompañar mucho con el tema de subsidios, en qué medida el Estado dispone de recursos para los grupos poblacionales que más desertan del sistema educativo, lo cual implica ser como una radiografía, y luego tratar de orientar los subsidios en esa medida, y, finalmente, de esto se deriva también el tema de incentivos para la permanencia y el tema de que la educación se adapte a los grupos poblacionales con necesidades especiales de aprendizaje, con talentos excepcionales o sencillamente con capacidades diferentes, para adoptar el lenguaje que ha recomendado el Relator Especial, el profesor Vernor Muñoz, quien ha dicho podemos incluir capacidades diferentes, capacidades excepcionales, en un concepto mucho más integrador.

Yo pienso que, efectivamente, el lenguaje construye y es importante, de todas maneras, tratar de no generar mecanismos de discriminación con el mismo.

¿Cuáles serían los pasos para que las Defensorías del Pueblo establezcan su batería mínima de indicadores? Un primer paso es elaborar una encuesta; ¿qué debería llevar esa encuesta?, una serie de preguntas e indicadores dirigidos a las instituciones educativas, primero a nivel agregado, por ejemplo, Ministerios de Educación, Secretarías de Educación a nivel departamental y municipal.

¿Cuáles serían los criterios de evaluación?, un primer criterio es el cumplimiento; a las Defensorías del Pueblo les interesa ver en qué medida las instancias de gobierno, competentes en materia educativa cumplen o no con las obligaciones constitucionales e internacionales en materia educativa; segundo, qué tan coherentes son estas políticas frente al derecho a la educación; tercero, qué tan efectivas son; cuarto, identificar las principales barreras dentro de cada Estado, dentro de cada región, que más obstaculizan el dere-

cho a la educación; un ejemplo básico, hay muchas regiones de los países en los que existe, incluso, sobreoferta de propuesta educativa, es decir, hay más docentes de los que se requieren, hay más instituciones educativas, y hay otros en donde no existe nada.

No se trata solamente de invertir más recursos, sino de reasignar los recursos de una manera adecuada para que los recursos disponibles estén al alcance de quien realmente los va a utilizar y va a tratar de garantizar los derechos.

Una variable importante son los sujetos y los grupos poblacionales vulnerables. La particularidad de los indicadores de derechos humanos consiste en identificar variables que permitan dar cuenta de las condiciones de desigualdad, de exclusión y de discriminación por los motivos internacionalmente prohibidos.

El paso tres sería definir los principios de construcción de los indicadores. Normalmente las Defensorías del Pueblo, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, no son reconocidas en los países por su experiencia técnica para construir indicadores; entonces, es muy importante que los indicadores que vayamos a construir por lo menos se guíen por los estándares técnicos que crean las oficinas de estadística, y éstos son algunos de ellos: uno, sustento conceptual: claramente, cualquier cosa que vayamos a medir debe tener un referente conceptual; en nuestro caso es muy sencillo, porque el referente conceptual es el derecho a la educación y la descripción detallada de cuáles son las obligaciones del Estado en materia educativa, se supone que en largo plazo para cada una de esas obligaciones del Estado deberíamos tener por lo menos un indicador que nos dé cuenta si el Estado esta cumpliendo o no.

Segundo, que los indicadores sean confiables; la confiabilidad tiene que ver con el hecho de que cuando uno aplica un indicador repetidas veces en una circunstancia de tiempo, modo y lugar igual, los resultados sean los mismos, es decir, quitemos la carga “política” de los indicadores, que pueden tenerla. Nuestros indicadores tienen que ser tan transparentes, que deben estar basados sobre cuestiones objetivas en la manera que pueden ser medibles, considerables, etcétera.

Otro tema es que los indicadores sean válidos, esto quiere decir que uno garantice que el indicador mide lo que dice medir en

circunstancias de tiempo, modo y lugar. Por ejemplo, un indicador puede ser ¿cuál es el déficit de cupos educativos?, para qué pensar en un indicador distinto si la misma pregunta lo dice: ¿cuántos cupos escolares tenemos?, ¿cuántos cupos escolares nos hacen falta? y ¿cuál es el déficit de cupos escolares en que el Estado debería invertir más recursos o reasignar los que existen para garantizar el número de cupos adecuado?

Otro tema es que los indicadores sean pertinentes; la profesora Tomasevsky insiste en que ese sistema de las “cuatro A” puede ser una buena alternativa para mirar el tema de la pertinencia, en qué medida. Si cada una de las Defensorías del Pueblo hiciera, por ejemplo, un diagnóstico sobre la educación en el país y tratara de identificar dentro su sistema de las “cuatro A” cuáles son sus barreras, pues va a tener un elemento para decir “bueno, si nosotros ya superamos el tema de los cupos escolares, no nos concentremos en eso, centrémonos en el tema de acceso o el tema de la no discriminación de las minorías étnicas”, cada uno tendrá sus propias dinámicas y problemáticas, que se reflejarán en los indicadores.

El otro punto es que los indicadores se puedan hacer con cierta periodicidad, por ejemplo una vez al año, y que podamos saber qué ocurre en ese lapso, para ver si el Estado está avanzando progresivamente como lo demanda el Pacto, o si, por el contrario, está adoptando medidas regresivas.

El otro tema es la cobertura, que tiene que ver con el cómo se aplica, por ejemplo, una serie de indicadores a nivel nacional, a nivel departamental, a nivel municipal, y eso es un nivel adecuado para poder establecer comparaciones, diferencias regionales, cuáles son las zonas del país en donde el derecho a la educación llega cada vez menos, cuáles son las buenas prácticas y las buenas experiencias, a fin de que las instituciones educativas aprendan y conozcan esos actos para incrementarlas, mejorarlas, etcétera.

Y, por último, un tema discutido todo el tiempo es que los indicadores deben mostrar las desagregaciones por los motivos de discriminación internacionalmente prohibidos.

Luego estarían definiéndose los ejes transversales de la evaluación, que no es otra cosa que decir que la no discriminación y la no regresividad no pueden tener indicadores de derechos humanos;

dice la profesora Tomasevsky que no evalúen estos dos aspectos: la no discriminación y la no regresividad.

Para terminar, voy a plantear unos indicadores que estimo deberían ser como los mínimos a considerar para la situación de la educación en América Latina. Uno, municipios sin establecimientos educativos por sector y zona, es claro que debemos avanzar en crear un diagnóstico para determinar en cuántas zonas del país disponemos de infraestructura educativa; segundo, ver el comportamiento del gasto público, la inversión en educación por niveles educativos: preescolar, básica primaria, básica secundaria, media y universidad, y tratar de determinar si efectivamente estamos respondiendo a nuestros compromisos internacionales, invirtiendo donde deberíamos invertir para eliminar el déficit social en materia educativa; tercero y cuarto, los leo juntos, se refieren a la masa total de cupos escolares y oferta social de cupos escolares; con esto vamos a determinar cuál es el tamaño del déficit en materia de cupos y, a la vez, con el porcentaje del PIB, vamos a tener un indicador de cuánto es la inversión que requiere el Estado para garantizar un nuevo cupo escolar, de tal manera que podamos calcular la brecha en educación, por ejemplo, si nos hacen falta 100,000 cupos escolares y sabemos que cada cupo escolar cuesta “n” cantidad de dinero, multiplicamos $100,000 \times n$ y tendremos una idea de cuál es el esfuerzo en inversión pública que el Estado debe garantizar para, por lo menos, disponer de los cupos adecuados.

El otro tema es el de los establecimientos educativos, que deben ser espacios adecuados desde el punto de vista de la infraestructura física y ambiental. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que es muy importante que tengamos algún indicador de en qué medida las residencias educativas se ubican en espacios saludables.

UNICEF ha trabajado mucho en el concepto de educación de escuelas saludables, y es que la educación no se puede convertir en un espacio multiplicador de enfermedades infectocontagiosas, ya sea porque no tienen agua potable ni servicios públicos, y básicamente que no sea un espacio adecuado porque unos pueden estar ubicados en zonas de alto riesgo, deslizamientos de tierra, inundaciones, etcétera, que hacen que los niños y las niñas no puedan estar tranquilos dentro de las escuelas.

También es recomendable una planta docente y, adicionalmente, un indicador que lo complementa si los docentes que tenemos en la zona son gente de otras zonas; esto es toda una discusión frente a los tamaños de grupos adecuados; a falta de docentes, lo que se hace en las políticas educativas es que si antes eran 25 niños y niñas por docente, como no hay docentes ponemos 40, y ello tiene cada vez más un efecto sobre la calidad de la educación, sobre las condiciones de aprendizaje, para no hablar de las condiciones de hacinamiento, de participación, etcétera. Entonces, un indicador muy importante es ¿cuántos niños y niñas en promedio por docente, según el nivel educativo?, y aquí hay muchas recomendaciones; por ejemplo, un profesor chileno ha hecho unos ejercicios estadísticos muy interesantes, que muestran que en la educación primaria no se deberían tener más de 20 niños y niñas en un curso, porque sencillamente se distraen, los procesos de aprendizaje no son igual, a los niños no se les permite la participación, etcétera.

En materia de accesibilidad voy a mencionar ocho indicadores; uno, que es un indicador convencional: la tasa de cobertura bruta directa de la educación, según el nivel educativo y motivos de discriminación; el otro, que ya lo había mencionado, ¿cuánta es la inversión que el Estado debe hacer? y ¿cuánta es la inversión que deben hacer las familias?, se supone que la inversión de las familias en educación primaria debería ser “cero”. Sin embargo, en un estudio que se hizo recientemente en Colombia, se encontró que 33 % de las inversiones en educación las asumen las familias, cuando se entiende que la educación, por lo menos en el sector público, debería ser gratuito, lo cual indica que el hecho de que las personas con escasos recursos o que viven de su empleo y que, en algún momento de crisis económicas, pierden el empleo, los niños y las niñas van a tener que ser sacados del sistema educativo, porque la familia no va a poder seguir respondiendo por los gastos de matrícula, uniformes, etcétera, y esto es un motivo de discriminación, que es frecuente en los países de la región.

Lo siguiente es cuántos establecimientos educativos están en zonas de difícil acceso geográfico; hay establecimientos educativos en Colombia, donde la gente no puede llegar; se hacen grandes inversiones en infraestructura en lugares en los que no hay pobla-

ciones que puedan acceder a los mismos, y esto, claramente, es un indicador de la ineficiencia del Estado para hacer inversiones adecuadas en educación.

El otro tema son los municipios en los que el Estado ha desarrollado un esquema de becas o subsidios educativos para garantizar el derecho a la educación de las personas más pobres. Otro indicador es la tasa de analfabetismo desagregado por motivos de discriminación prohibida, y un indicador que es reciente es el de desarrollo a la educación que propuso la UNESCO en su Informe de Educación para Todos, del año 2005; les recomiendo revisar este informe, se puede consultar en internet, y contiene un indicador muy importante, porque lo que ellos tratan de recoger son cuatro de las metas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y tratar de medirlas con otro indicador. Entonces, toman las cuatro líneas que son sujeto de medición; ¿cuáles son?, una es la inversión primaria universal, para lo cual necesitan un indicador, que es la tasa de cobertura neta, que es el primer indicador que vemos; un segundo indicador, que es la relación entre género hombre-mujer para alcanzar la equidad en la educación, la igualdad de género en el sistema educativo, y ahí lo que hacen es combinar tres medidas, ¿cuáles son las tasas de cobertura bruta en primaria?, tasas de cobertura bruta en secundaria y las tasas de analfabetismo de hombres y mujeres. Con eso también se construye un indicador que se llama “Sumando los puntajes”, de tal manera que tienen un indicador relativo al género para el derecho a la educación.

El otro tema es el objetivo de garantizar la calidad de la educación; ellos estudian diferentes tipos de medidas, pero se deciden por la tasa de “supervivencia escolar”, que es el total de niños y niñas que se matriculan en determinado año en primero de primaria, y cinco años después, cuando se espera que hayan dejado la etapa de educación primaria, cuántos se han graduado, qué porcentaje; ellos llaman “supervivencia escolar” en un determinado nivel educativo.

Y el último tema, que tiene que ver con la tasa de analfabetismo, separando por grupos de edad, por ejemplo para personas mayores de 15 años, entonces es fácil de identificar; del rango mayor de 15 años se hacen subgrupos, de tal manera que no pueda establecer

si es solamente la tercera edad la que es analfabeta o si también hay grupos de jóvenes entre 15 y 24 años que tampoco acceden a la educación, adultos entre 24 y 35, que pienso que es un indicador muy importante para observar mecanismos de discriminación por edades.

Con esto, la UNESCO ha hecho ya unos cuantos promedios y los ha juntado, y les dice a los países en qué nivel educativo están en el cumplimiento de las metas de Educación para Todos; es interesante entrar y ver en qué lugar está nuestro país, lo que podría ser un indicador para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, para hacer el seguimiento. La UNESCO seguramente la calculará en 2006, y yo creo que las instituciones educativas deben usar este indicador, para que no estén viendo cómo se comportan los órganos a nivel nacional, sino cómo se comporta el nivel de departamentos y de oficina, y creo que podría ser un ejercicio interesante, en el que podrían apoyarse las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; tan simple como sumar, restar, multiplicar y dividir, que es lo que hay que hacer para calcular este índice, y si bien no es un indicador de derecho a la educación, sí nos permite ver cómo la sociedad está avanzando en las metas establecidas en Educación para Todos.

Lo siguiente sería que los indicadores de aceptabilidad, algunos ya los he mencionado, se refieren a la importancia de disponer de lineamientos curriculares. Respecto de las tasas de promoción escolar, hoy una persona de Panamá hacía una reflexión interesante sobre cuántas personas aprobaban inmediatamente el curso sin ningún tipo de pruebas y exámenes; esto es algo muy importante, porque, en general, dentro de las recomendaciones que hay del Fondo Monetario Internacional, dentro de las políticas de ajuste estructural, se dijo que “se está invirtiendo tanto en educación, que cuando los niños y las niñas pierden el año se tiene que volver a invertir en ellos mismos; lo mejor es que creemos un mecanismo de promoción automática”, con esa promoción automática nadie pierde el año.

En Colombia, solamente 5 % de los niños y las niñas de primaria pueden perder el año, porque no van nunca o por situaciones extremas, pero claramente los padres de familia que fueron educados dentro de los sistemas tradicionales estaban acostumbrados a la calificación entre cero y cinco, y para uno era un indicador normal.

Es importante, como Instituciones de Derechos Humanos, tratar de ver qué pasa con esas pruebas, porque uno, por ejemplo, encuentra que la comparación que se hizo en Colombia entre 1993 y 1997, resulta que en 1997 estábamos peor que en 1993, a la luz del control de calidad; esto estaría siendo regresivo frente a la garantía de una educación de calidad que cada vez debe ser mejor.

También estaría un indicador importante, que es la calidad de la educación; este indicador es una aproximación sobre cuántos estudiantes de colegios públicos y privados pueden ingresar a la educación. Si uno mira, por ejemplo, las tasas de acceso a la Universidad Nacional, que es la universidad pública, de las personas más pobres en Colombia, más pobres en Trinidad, encontramos que sólo 10 % de las personas matriculadas en la Universidad Nacional son del estrato uno, dos y tres, es decir, que 90 % de la población se concentra en los estratos cuatro, cinco y seis; estos grupos son los que más ingresos económicos tienen y que podrían, de alguna manera, tener oportunidad de estudiar en el sistema educativo privado.

¿Qué es lo que pasa?, los conocimientos que adquieren los niños y las niñas en la educación básica no les permite “competir” en los exámenes de admisión, por saber menos de matemáticas, menos de ciencias, menos de literatura, que es lo que se requiere para pasar el examen. En los exámenes de la universidad no hay promoción automática; es ahí donde uno observa cuántas personas de los estratos pobres se presentan y cuántos son admitidos. Se presentan muchos más los estratos pobres y solamente entra 10 %; ese indicador es muy importante para evaluar la calidad de la educación.

Finalmente, ¿qué tipo de indicadores podríamos pensar en relación con la adaptabilidad?; uno, la tasa de asistencia; cuántos niños y niñas asisten, según motivos de discriminación prohibida; una cosa es la matrícula y otra es que, efectivamente, la gente tenga las condiciones para poder asistir a clases; el otro tema es la tasa de deserción escolar, les hacen una radiografía de la deserción escolar, quiénes son las personas que más desertan y cuáles son las causas; luego, disponibilidad de programas para alcanzar el sistema educativo a las necesidades de los grupos poblacionales; claramente, como Defensorías del Pueblo tenemos que exigir que los sistemas educativos sean después de las necesidades de los grupos poblacio-

nales vulnerables, y ahí hay muchos retos: uno, que efectivamente los niños y las niñas con discapacidad sean tratados como seres con derechos y la educación responda a su necesidad; segundo, que los grupos étnicos con tradición lingüística propia dispongan de etnolingüistas para que, efectivamente, estos niños y niñas puedan educarse, o si ya están yendo a la escuela, pero no están entendiendo porque se les está enseñando con el lenguaje inadecuado.

Otros temas importantes son todos los de discriminación hacia la mujer dentro del sistema educativo, que ustedes conocen bien, no vamos a entrar en ello.

Luego, habría que tener un indicador de los días de suspensión de clases en nuestros países; hay muchos motivos de suspensión de clases; han hecho muchas investigaciones entre cuál es el tiempo promedio en que los niños invierten en pasar en la escuela para adquirir la formación mínima; es importante revisar esto y tratar de que los niños y las niñas estén el mayor tiempo posible dentro del sistema educativo, y el tema de disponibilidad de programas educativos dirigidos a promover el respeto, la promoción y la protección del derecho a la educación.

¿Qué es esto?, educación en derechos humanos, y esta discusión que se tenía, sobre qué es lo que queremos, una cátedra de derechos humanos, que los derechos humanos se entiendan como un eje transversal; un profesor decía que “la mejor forma de desaparecer algo puede ser haciéndolo transversal”, entonces yo no me opongo a que exista una cátedra obligatoria en derechos humanos en los estudiantes de educación pública; adicionalmente, habría que tener en cuenta que, incluso, gente formada en derecho, no haya tomado un solo curso en derechos humanos; la profesora Tomasevski se aterraba porque los economistas se graduaban sin tomar cursos de derechos humanos, y yo le decía “estoy muy aterrado también, pero me aterraba más la gente que defiende los derechos humanos sin siquiera tener un conocimiento básico en derechos humanos”. Puede pasar esto exactamente en el tema de la educación, y aún en las escuelas no disponen de programas educativos; no estoy diciendo que ésta sea la única solución, pero, por lo menos, que los niños y las niñas aprendan en la escuela básica qué son los derechos humanos, y que se reconozcan como titulares de derechos humanos

será un gran avance para garantizar el derecho a la educación de todos y todas.

Finalmente, ahora sí, para dónde vamos, qué sería lo ideal, que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos identificaran una materia de indicadores para cada uno de estos componentes, que fuera el mínimo de indicadores, pero que nos diera el máximo de información para la eficiencia desde el punto de vista económico y que tratemos de construir un indicador que permita al país o a la Defensoría del Pueblo o a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos decirle al país “en este año sacamos 70 puntos en materia de derecho a la educación”, y de estos 70 puntos se entienden “20 puntos en disponibilidad, 30 puntos en acceso, 10 en aceptabilidad y 10 en permanencia”. Claramente identificamos dónde están los déficit, en dónde debemos insistir como Defensorías del Pueblo; si vemos que en aceptabilidad y en permanencia es donde están los índices más bajos, nuestros indicadores deberían apuntar justamente a estos temas, nuestra acción defensorial debería seguir sobre estos temas y cada día ir procurando un significado; por ejemplo, en el 2005 Honduras sacó 70 puntos en el índice de reducción del derecho a la educación; vamos a ver qué pasa en el 2006, ya que tenemos un indicador progresivo-regresivo y vamos a saber qué pasa frente a la garantía del derecho a la educación.

Muchas gracias.

LOS RETOS DE LA EDUCACIÓN EN EL SIGLO XXI:
EDUCACIÓN PARA LA INTERCULTURALIDAD;
EDUCACIÓN PARA LA PAZ; EDUCACIÓN
PARA EL DESARROLLO Y EDUCACIÓN
EN DERECHOS HUMANOS

Dra. Elia Delsid,
Subsecretaria de Educación de Honduras

Muchísimas gracias por darme la oportunidad de poder compartir con ustedes, algunos de los cuales ya han avanzado significativamente en la educación, pero otros estamos tratando de ordenar la manera en que nuestra niñez y juventud realmente puedan tener un futuro diferente.

Vamos a compartir con ustedes nuestra experiencia; hemos tenido muchas oportunidades, pero no las hemos aprovechado; hay otros países que están gustosamente cooperando con nosotros, pues si no hacemos un esfuerzo conjunto no podremos lograr las metas que aspiramos al 2015. Trataré de compartir con ustedes cuáles son los fundamentos que el país ha iniciado en este proceso de ordenamiento. En la década de los noventa fue cuando se tuvieron las metas establecidas a nivel mundial; se nos hizo una evaluación en el año 2000 y se identificó que muchísimos países, alrededor de 180, entre ellos Honduras, todavía no podían lograr las metas propuestas por la forma en la que estaban trabajando.

Entre 1999 y 2000, Honduras, a través del Foro Nacional de Convergencia en el Sector Educativo, definió los lineamientos prioritarios sobre los cuales debíamos trabajar en educación; simultáneamente se tuvieron las metas de la estrategia de reducción de la pobreza, que son complementarias y que nos sirvieron como fundamento; luego tenemos las Metas del Milenio en el sector educativo.

Honduras priorizó, dentro del marco de necesidades y posibilidades de logros, las siguientes metas, que pueden ser resumidas como sigue: que los niños tengan la oportunidad de completar la

educación básica con no más de 12 años de edad; equidad de género en la educación básica, que se expresa en las Metas del Milenio y que nosotros, en término de cobertura bruta, podemos decir que sí estamos dentro de una forma equitativa, sin embargo, a medida que van avanzando los grados de escolaridad, las niñas tienden a salir del sistema, con pocas oportunidades en secundaria y en algunas carreras universitarias que para las mujeres están vedadas.

En este caso, estamos trabajando en la educación media, para que sea equitativa en términos de género. Así como tenemos la desigualdad de género, también tenemos a los grupos vulnerables, y dentro ellos no debemos descartar a las etnias de nuestro país. Para la atención de los grupos étnicos tenemos un departamento, al que se le ha otorgado poca ayuda y que será muy difícil que podamos alcanzar lo que nos hemos propuesto, por lo que tenemos que intervenir fuertemente en este tema.

Tenemos que mejorar los aspectos de la calidad y asegurar la excelencia de los mismos, para que todo tenga un resultado de aprendizaje medible, especialmente en español, matemáticas y habilidades esenciales para el trabajo.

Dando repuesta a este esfuerzo, en el año 2003 Honduras concluyó un trabajo del que había venido haciendo ya un intento, pero no se había podido concretar: tener un currículum actualizado. Ahora ya lo tenemos prácticamente consensuado con la mayoría de los docentes, pero no con la dirigencia magisterial, ése es el gran reto que tenemos y es el esfuerzo que hemos venido haciendo, trabajando más con docentes de base que con la cúpula de la dirigencia.

Responde a los fines de la educación fomentar una cultura de responsabilidad y tolerancia, fortalecer la democracia y el desarrollo sostenible del país, fomentar, enaltecer y conservar los valores de la hondureñidad, formar de manera integral al hondureño, enaltecer sus valores cívicos y morales. Tenemos diseñados los ejes transversales, que en algún momento son considerados como tales, pero en cierto momento se hacen a un lado; sin embargo, en las áreas curriculares se trata de rescatar todo. Entonces, el currículo nacional básico establece como ejes transversales la identidad, el trabajo y la democracia participativa.

En la estructura tenemos la educación prebásica, que corresponde a un área de desarrollo personal, a un área de relación con el entorno y a un área de comunicación y representación. En lo que corresponde de primero a noveno grados tenemos el área de comunicación con la lengua materna; la lengua extranjera que se ha establecido que se imparta, que es el inglés, a partir de cuarto grado, así como la educación artística; luego tenemos el área de matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales y educación física. En Honduras el primer y segundo ciclos corresponden a primero y sexto grados, y el tercer ciclo corresponde al séptimo, octavo y noveno grados.

Tenemos el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación; en este caso estamos trabajando fuertemente en la evaluación del aprendizaje, para que en una forma progresiva podamos continuar con la evaluación del desempeño docente, que aún en Honduras no se ha podido lograr.

Los estándares educativos en español y matemáticas son las áreas prioritarias que tenemos en lo que denominamos el Plan Educación para Todos, que es una responsabilidad fuerte que se ha iniciado en este periodo de gestión, pero tendrán que transcurrir dos o tres generaciones para poder cumplir con las metas establecidas.

El Plan Educación para Todos de Honduras tiene como metas graduar de sexto año a la población de 12 años; graduar a la población con edades múltiples; incrementar el rendimiento académico en los alumnos de sexto grado en matemáticas y español, por supuesto considerando los grados anteriores para poder demostrar que logramos las metas en sexto grado, y luego, el otro gran reto que tenemos es universalizar un año de educación prebásica obligatoria, que ya hemos iniciado en el presente año, con una significativa cobertura.

Todas las autoridades deben unir fuerzas para que podamos tener realmente las metas que se tienen establecidas, y luego nosotros, desde el nivel central, decidir cuál es el apoyo que tenemos que dar obligatoriamente a aquellos departamentos o a aquellos municipios que requieren del mismo.

Dentro del Plan Educación para Todos para Honduras tenemos seis programas: eficiencia de la educación básica, todo el trabajo

que se está haciendo es tratando de que las escuelas tengan insumos básicos; en este caso quiero compartir con ustedes el esfuerzo que hemos hecho en trabajar con materiales educativos, ya en este momento contamos con libros de matemáticas y español elaborados en Honduras con técnicos hondureños y con el apoyo técnico de Japón para la impresión y distribución; asimismo, nos ha apoyado fuertemente Suecia. El Plan de Educación para Todos ha venido tanto ha sensibilizar a todos los hondureños como a mejorar la coordinación para la distribución de los aportes; lo anterior no visto como un proyecto, sino como una estrategia; en este caso también tenemos programado para el próximo año una impresión que nos va a donar Canadá; el producto es nuestro, es hondureño, y los cooperantes están decidiendo hacia a dónde va dirigida su cooperación para que se logren las metas, y en este caso hay materiales de primero y segundo, dado que hay mucha coincidencia en el currículo de México y el currículo nuevo de Honduras, en este caso también México participa por la parte técnica y Suecia en la impresión y distribución.

La estrategia del trabajo que estamos haciendo en matemáticas está siendo compartida en un tema regional, que lo están asumiendo Nicaragua y El Salvador. Ellos están tratando de hacer las adecuaciones, utilizando el patrón de Honduras; eso significa que la tendencia de los cooperantes ahora es más por regiones; entonces, se está aprovechado esta estrategia, y así es que estamos trabajando con Nicaragua, El Salvador y República Dominicana, donde la sede es Honduras.

Bien, ¿cuáles son los primeros cambios que tenemos en el marco de esta estrategia? Hablaba de lo que era el currículo nacional básico, los textos gratuitos en matemáticas y español para todos, los centros educativos de la educación pública de primero a sexto grados, y el otro tema en el cual se ha trabajado fuertemente es la transformación de las escuelas normales. A partir del año 2003, en Honduras los docentes se están formando a nivel superior; tenemos tres escuelas normales, que están asociadas a la Universidad Pedagógica; el Centro Universitario de Educación a Distancia; cuatro escuelas normales denominadas FID (Formación Inicial de Docentes), aquí se están formando los docentes que van a trabajar de

primero a noveno grados, y hay cuatro escuelas que son asociadas al Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (INICE), que son las que van a trabajar con la capacitación permanente de docentes en servicio.

El otro tema que tenemos es si estamos logrando metas con la educación básica de primero a sexto grados; tenemos que estar listos para trabajar con séptimo, octavo y noveno; el país trabaja en las zonas rurales y en las zonas urbano-marginales, con los centros de educación básica; este trabajo inició realmente en 1997; a partir de entonces podemos ir viendo cómo han ido creciendo estos centros educativos con el compromiso de la comunidad. En el año 2006 esperamos tener más de 700 centros, y aspiraríamos quizás a tener alrededor de 800 a nivel nacional, como una estrategia para atender a los alumnos que salen de sexto grado. Muchos de ellos no pueden ir a los institutos de educación secundaria por la distancia, porque tienen que pagar alojamiento, transporte y hospedaje, y no tienen la capacidad para hacerlo, por ello Honduras tiene que seguir buscando la forma de fortalecer a los centros de educación básica que responden a criterios geográficos y a criterios de eficiencia en el trabajo educativo que desarrollan.

En cuanto a la educación media estamos iniciando el trabajo de lo que es el marco jurídico, que a diferencia de la educación académica de la formación profesional, hasta el momento no tenemos un currículo; cada centro educativo hace lo que puede, porque ha habido una descoordinación total con la educación media; fue a partir de 2004 que hemos trabajado y esperamos que la propuesta se tenga culminada en el año 2006. Posteriormente haremos las redes de centros de formación profesional, que les llamamos Centros de Referencia; corresponderá uno por cada departamento, prioritariamente, y en Tegucigalpa y San Pedro Sula tendríamos más de uno. Otro aspecto del trabajo es favorecer a los grupos más vulnerables, actuando en torno a sus oportunidades de acceso a la formación profesional, mediante una ayuda económica, incluyendo la transición hacia la inserción laboral, un programa de formación y capacitación docente, un programa de becas y también incorporado la infraestructura y equipamiento para talleres, laboratorios y aulas o módulos de especialidad.

En el marco de Educación para Todos no podemos dejar a los excluidos, motivo por el cual tenemos lo que denominamos los programas alternativos: el Programa Educa-Todos, que está orientado a jóvenes y adultos que han abandonado el sistema educativo, aquí les menciono algunos datos de la situación actual en nuestro país: hay alrededor de 1.6 excluidos que, por diferentes razones, no puedan llegar a los centros educativos normales; entonces, tenemos dos programas a través de la Secretaría de Educación, pero también existen otros programas, a través de otras instituciones con las cuales estamos tratando de coordinarnos.

Otro de los programas que tenemos es el de Alfabetización y Educación Básica; lo hemos dividido porque unos están establecidos en algunos departamentos y otros en otros departamentos, para que podamos ir trabajando en una forma coordinada. Anteriormente estos dos programas eran trabajados de una forma hilada, pero la estrategia de la Educación para Todos nos está permitiendo que seamos complementarios, porque la necesidad es tan grande que no podemos derrochar dinero. Entonces, tenemos tres componentes en estos dos programas, que son la alfabetización y educación básica, la formación ocupacional, el currículum y la capacitación.

El otro punto son las Redes Educativas, que son una estrategia de educación rural donde las comunidades deciden la organización en ellas, haciendo todo un esfuerzo de conglomerar pocos alumnos y redistribuyendo tanto a alumnos como a maestros, de tal manera que el maestro atienda menos grados y con el mismo número de docentes se pueda realizar un trabajo mejor coordinado. Se cuenta también con el Programa de Televisión Educativa, que es Telebásica; también se tiene el Programa de Profesionalización de Docentes sin Título, que consiste en dos programas: uno orientado a docentes de escuelas normales y otro que va focalizado a la educación intercultural bilingüe; en esas comunidades ellos mismos han decidido qué quieren del personal de esas comunidades; entonces, estamos tratando de fortalecer esta cuestión, pero no solamente para docentes sin título, sino que ya en este momento tenemos un Programa de Posgrados, porque casi siempre que se realiza algún trabajo con las etnias tenemos que trabajar con consultores externos que están brevemente, por lo que en este momento estamos tratando de que hayan cuadros formados a nivel nacional.

Tenemos programas de apoyo que desarrollamos en salud sexual reproductiva, equidad y género con énfasis en VIH/SIDA, con alianzas estratégicas con otras ONG que hacen este trabajo en forma coordinada, lo mismo que el Programa de Educación en Valores Éticos, Morales y Cívicos; la Merienda Escolar; los Gobiernos Estudiantiles; las Olimpiadas de Matemática; el Programa de Becas de Estudio, etcétera.

Tenemos las instituciones educativas muy abandonadas, y ya es tiempo de que lo hagamos de una forma ordenada; para ello contamos con:

El Plan Maestro en Infraestructura Escolar

Con un enfoque sectorial de largo plazo hemos tratado de coordinar, con todas las instituciones educativas, un esfuerzo que es combinado entre el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), la Universidad Pedagógica, la Universidad Nacional Autónoma, la Comisión Nacional de Educación Alternativa No Formal, la Secretaría de Educación, la sociedad civil y la Mesa Sectorial de Educación; luego, el mismo trabajo que hicimos con la educación básica de primero a sexto grados también lo estamos haciendo con todas las instituciones de la educación formal hasta el nivel superior y la educación no formal.

En este esfuerzo tenemos también como meta prioritaria el combate al alfabetismo, y cierro con esto: la educación es responsabilidad de todos, y cada quien participa con su aporte. Creo que el tiempo que he compartido con ustedes ha sido muy importante para dar un paisaje genérico de lo que en el país estamos haciendo con muchos esfuerzos, y si no nos unimos todos, las metas no van a poder lograrse. Muchísimas gracias y deseo que tengan éxito en este seminario.

PRIORIDADES DE LAS INSTITUCIONES
NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS
EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN
DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Sr. Carlos Ayala,
Presidente de la Comisión Andina de Juristas

Quiero comenzar agradeciéndoles la invitación que me han hecho las instituciones participantes de la organización de este evento: la Oficina de la Defensoría de Derechos Humanos de Honduras, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, la Oficina de la UNESCO y del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y las demás instituciones participantes.

Me pidieron que la tarde de hoy hiciera algunas consideraciones sobre cuál debe ser el rol de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos respecto del derecho a la educación.

Plantearé cuáles deberían ser los mecanismos que podemos desarrollar para dar seguimiento a las metas y objetivos, sus finalidades y cómo medirlos. Por supuesto, estando aquí con los amigos de la Defensoría del Pueblo de Colombia, que han elaborado un buen trabajo y publicaciones sobre indicadores concretos, mi propósito no es llegar a una propuesta específica de indicadores, será el de revisar los compromisos que tienen suscritos los Estados, que se derivan de obligaciones básicamente internacionales, que van a ser comunes, independientemente de los nacionales, y a partir de eso elaborar lo que podrían ser las metas, programas de seguimiento en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la educación y recomendaciones en general para que el Estado adopte medidas específicas, determinadas a través de la legislación, las políticas públicas, las medidas judiciales, etcétera.

En general, respecto del derecho a la educación, las Instituciones también van a tener un rol muy importante de protección; recuer-

den que estas Instituciones son mecanismos de protección no judicial, ahí es donde nace la idea originaria de protección de la persona humana; protección, pero no judicial; quiero que lo comparen un poco con lo que podrían ser las fuentes de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, en concreto el derecho a la educación.

Cada país tendrá, dentro de la legislación del derecho interno, en conjunción con sus leyes, especificidades propias que las oficinas nacionales deben precisar; por ejemplo, sus características multiétnicas pluriculturales más marcadas deben tener una característica diferente a otros países que no tienen estos elementos, y en las fuentes internacionales, que es en lo que voy a hacer énfasis hoy, como primer paso de esas fuentes internacionales, y qué podemos derivar de ellas, no solamente fijarnos, como lo vamos a ver ahora, en lo que sería la fuente tradicional, que son los tratados, sino que hay una serie de fuentes, lo que se llama *Soft Law* en derecho internacional, que también orientan mucho hacia dónde debe dirigirse la labor de estas instituciones nacionales y, por supuesto, las interpretaciones que de esos instrumentos se han hecho; interpretaciones que, como vamos a ver, lo hacen distintos comités encargados de aplicarlos, o, en algunos casos, como en el interamericano, que nos interesa a nosotros, particularmente la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ya han hecho algunas interpretaciones sobre esta materia, que normalmente no se hacían.

Revisando estos instrumentos es que podemos llegar a la conclusión de cuáles son esas obligaciones y responsabilidades concretas que le compete a nuestro Estado, respecto de la promoción y protección del derecho a la educación, y cómo desde las oficinas nacionales podemos elaborar un plan para la promoción y protección del derecho a la educación, sabiendo que si bien a las oficinas nacionales no les toca en sí mismo desarrollar el derecho, sí les toca, en buena parte, hacer un seguimiento, llamar la atención, sugerir la opción de medidas e, incluso, adoptar correctivos de protección.

Es necesario tener presente que el derecho a la educación es un derecho único, en el sentido de que es un derecho humano de naturaleza civil, pero, al mismo tiempo, de naturaleza social, de naturaleza cultural, y en ese sentido es característico que esté en distin-

tos instrumentos; es decir, no es el típico derecho a la libertad, o el derecho a la vida, o el derecho civil, o el derecho a la alimentación, que son derechos sociales; la educación suele estar en ambos tipos de instrumentos.

El carácter transversal de este derecho permite, al mismo tiempo, ser un instrumento para el logro de los demás derechos humanos, y, en ese sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación número 13, dice que es un derecho humano y un medio indispensable para realizar los demás derechos humanos; es un instrumento para salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades; para la emancipación de la mujer, la protección de los niños en materia de alimentación y, en definitiva, para la realización de los derechos humanos y la democracia.

También es importante recordar que el derecho a la educación es un derecho universal y generalizado; ¿que quiere decir esto?, que no es un derecho de grupo. A veces se enfocó al derecho a la educación como un derecho de los niños; sin embargo, los instrumentos modernos señalan que es un derecho de todas las personas. Repasar rápidamente los instrumentos nos permitirá tener luces para lo que debe ser un plan de las instituciones nacionales de promoción y protección en materia del derecho a la educación.

Si recordamos la exposición que nos acaba de hacer la Viceministra Elia Delsid, vamos a ver cómo muchas de estas políticas se refieren a obligaciones internacionales que están en instrumentos internacionales, pero también hay datos que se derivan y que pueden convertirse en indicadores de lo que están haciendo, cómo podemos darles seguimiento, para no solamente constatar que se está haciendo la educación bilingüe, la promoción de becas, sino cuál deber ser el contenido de ese derecho y esa obligación por parte del Estado.

Por otro lado, voy a mencionar una serie de instrumentos relevantes, pero debo advertir que, si bien en muchos de nuestros países se han ratificado estos instrumentos, lo primero que deberían hacer las oficinas nacionales es revisar que estos instrumentos hayan sido efectivamente ratificados por los Estados, es decir, si la oficina de un país determinado está haciendo el seguimiento a los

derechos humanos, en concreto el derecho a la educación. Si hay un menú de instrumentos que facilitan la exigencia del derecho a la educación en sus distintas dimensiones, su primera tarea será hacer una especie de revisión de cómo está el Estado, la ratificación de estos instrumentos, y se develará que hay instrumentos de lo más esenciales en materia del derecho a la educación que no han sido ratificados, y esto ocurre en varios Estados en Latinoamérica.

El derecho a la educación es un derecho humano; recuerden que tiene la característica de emanar la dignidad de la persona humana, sin distinción de ningún tipo. Un primer reconocimiento que le da la importancia a la enseñanza y el reconocimiento de la universalidad en materia de la educación es la gratuidad en la educación elemental, así como su obligatoriedad; además, en la Declaración Universal se habla de la equidad del acceso a la educación superior con bases, méritos y finalidades específicas de la educación. Estas finalidades son el pleno desarrollo de la personalidad humana, y el respeto a los derechos humanos, a la tolerancia y a la promoción de la paz, y se repiten en distintos instrumentos a lo largo de más 30 actas a nivel de Naciones Unidas; por último, en la Declaración también se reconoce el derecho de los padres a escoger la educación de los hijos.

Este instrumento evoluciona a nivel de tratados como sistema universal; en primer lugar está el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que va a consagrar el derecho a la educación dentro de otros derechos; esta regulación permite que en las escuelas públicas, por ejemplo, se imparta la enseñanza en materias como historia general, religiones y ética, siempre que ello se haga de manera neutral y objetiva, y esto por el derecho a la libertad de conciencia y a la libertad de religión. Por supuesto, este derecho va a ser desarrollado como un instrumento paralelo, que es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuyo largo artículo 13 hay un contenido muy importante y relevante de derechos, y que la interpretación que el Comité ha hecho del mismo ha señalado, precisamente, que el derecho a la educación es un medio fundamental para la participación y una herramienta contra la exclusión y la discriminación, subrayando que sirve, además, como instrumento para desarrollar la personalidad y capacitar a las

personas, y además empieza la génesis del desarrollo de estos instrumentos, para la comprensión entre todos los grupos étnicos, entre las naciones y los grupos raciales dentro del mundo, y aquí va a haber un elemento importante: el contenido de la educación como herramienta para la tolerancia, la paz y inclusión social.

En la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas hay diversos artículos que reconocen el derecho a la educación, y le añade una dimensión cualitativa, en el sentido de que insiste en la necesidad de que la educación gire en torno al niño, que le sea favorable y que lo habilite para una vida cotidiana.

La educación, ha dicho el Comité de Derechos del Niño, más que la mera polarización oficial, engloba un amplio espectro de expectativas vitales y procesos de aprendizaje que permiten que el niño se desarrolle en su personalidad, dotes y aptitudes; luego, es muy importante que las oficinas tomen nota, entra en temas delicados, como que es un tema disciplinario y, precisamente, excluye los temas de tipo corporal, por ser incompatibles a la dignidad intrínseca del niño; todo lo que sea castigo corporal se considera contrario a los obligaciones contenidas en la Convención. Lo anterior es un elemento muy importante sobre la disciplina que debemos recoger las oficinas nacionales.

En torno al derecho a la educación, también nos dice que debe facilitar información sobre el contenido de los derechos humanos, es decir, el Comité de los Derechos del Niño dice que, además, en la educación que se le dé al niño hay que darle un contenido de derechos humanos, pero no solamente informativo, sino con contenido cultural en los valores, y hay algo que van a recoger más adelante los informes de las Relatorías de Naciones Unidas, y es lo relacionado con la enseñanza de la tolerancia a los menores, lo que se deriva de un principio fundamental de la educación; la tolerancia debe ser medida en cómo el maestro es tolerante, en cómo la escuela es tolerante, en cómo la comunidad es tolerante, es decir, lo que nos está diciendo el Comité es que no nos limitemos a enseñar estos valores, que se derivan de estas obligaciones, a nivel de su enumeración con un contenido abstracto, sino que lo vinculemos con la vida práctica y viable, porque si queremos tolerancia en el país tenemos que enseñar a ser tolerantes en las escuelas, e ir de abajo

hacia arriba. Luego, hace referencia a la importancia de los medios de comunicación, precisamente en el papel de promover los valores.

Dentro de la UNESCO también hay una convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, de la cual quiero rescatar simplemente que dentro de la educación es donde se dan los prototipos y modelos culturales de un país en materia de discriminación y exclusión, por eso este instrumento no solamente insiste en la necesidad de derogar disposiciones legislativas, políticas públicas o de otra naturaleza que expresamente discriminen, sino en positivo, que el Estado debe adoptar medidas favorables a la inclusión, a la admisión de alumnos; este instrumento se refiere a que, por ejemplo, en materia de becas o cualquier otra ayuda a los alumnos, debemos ver que no sirva para establecer ninguna diferencia entre nacionales, salvo las razones de mérito o necesidad. Esto es lo que yo digo que las oficinas nacionales de promoción y defensa de los derechos humanos debemos ir bajando para poder medir políticas públicas específicas, con base, precisamente, en las obligaciones de los Estados, que derivan de instrumentos internacionales, y, en general, conceder a los súbditos extranjeros residentes en su territorio el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

Por supuesto, a nivel de la UNESCO y de la Conferencia General hay recomendaciones que se hacen en esta materia y que se han hecho a lo largo de los años, y hay un compromiso de los Estados de prestar atención a esas recomendaciones y de someterlas a consideración.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer tiene normas importantes en materia de educación, como por ejemplo que se han alentado otras medidas para eliminar la desigualdad entre los sexos, enumerando dentro de su área específicamente a la educación; en ese sentido, las mujeres deben tener igualdad de acceso a la educación, las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional; lo anterior nos lleva a revisar, un poco en la escuela, en los medios de comunicación y en el comportamiento cultural, si hay un modelaje en las sociedades en cuanto a no orientar la vocación de la mujer hacia determinadas carreras y orientar la voca-

ción de los hombres hacia determinado tipo de carrera. Nos habla también del acceso a los mismos programas de estudio, es decir, no podríamos pensar en la justificación de la diferencia en los programas de estudio, la eliminación de todo concepto de estereotipo en los papeles de machismo y feminismo, la reducción de las tasas de abandono femenino en los estudios, la participación activa en el deporte y la educación física y en la información necesaria sobre la planificación familiar.

En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial también se habla de una amplia gama de derechos que se deben gozar, sin distinción de razas, color y origen nacional o étnico, entre los cuales aparece, expresamente, la educación.

Igualmente, en el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se habla expresamente del tema de la educación de los pueblos indígenas y del derecho, como integrantes de los pueblos, a tener una formación profesional en las mismas condiciones que los demás ciudadanos, con los mismos medios y programas; ser consultados; responder a las necesidades del sistema de valores, y, por supuesto, el tema de la educación de los niños en su lengua indígena o en la lengua más comúnmente hablada en el grupo, pero dándoles la oportunidad de dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país, de tal manera que esa preocupación que nos manifestaba la Viceministra Delsid, de que era necesario orientar a los niños pequeños a la educación en su idioma, precisamente deriva de este compromiso internacional del Convenio 169.

También existen normas en materia de educación para refugiados, incluidas en el Estatuto de Refugiados. Luego hay lo que llamamos *Soft Law*, que viene en declaraciones o ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos; existe una Declaración y Plan de Acción Integrados por la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia, que se adoptó en Ginebra en 1994, y en un encuentro en el Plan de Acción en la Conferencia de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Viena está el tema del deber de los Estados en materia de educación, en concreto educación en materia de derechos humanos, y de la obligación

de los Estados de incentivar programas de formación en derechos humanos para todos los niveles de educación.

Hay una serie de declaraciones y programas del Decenio de Naciones Unidas, el Plan de Acción de Dakar cuyo aspecto más interesante es la “Educación para Todos”; en cumplimiento de nuestros compromisos colectivos fija metas y fechas, es decir, mide y fija metas y objetivos en el tiempo, por ejemplo, velar porque antes del año 2015 todos los niños y, sobre todo, las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria, de buena calidad y que la terminen. Aquí hay metas de contenido y de plazo, aumentar antes de 2015, en 50 %, el número de adultos alfabetizados, en particular tratándose de mujeres; suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005, y lograr antes de 2015 la igualdad de género en relación con la educación.

Este Plan es muy interesante, porque fija contenidos; igualmente el Plan del Milenio, adoptado en la Declaración del Milenio, en la Resolución 55 de Naciones Unidas, donde nos da ocho metas aprobadas por la Asamblea General de la ONU en el 2000; la meta número dos se refiere a la educación, indica velar por que en el año 2015 los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y que, por tanto, tengan igual acceso a todos los niveles de enseñanza.

Estos planes de acción que nos fijan contenidos con objetivos y fechas son particularmente útiles, porque implican políticas públicas por parte de los Estados y posibilidades de medición y seguimiento interanual por parte de las instituciones, y si tenemos una meta para 2005, que es la incorporación completa de niños, entonces nosotros debemos exigir a los Ministerios de Educación que nos presenten un plan de incorporación progresiva, no esperemos hasta el año anterior para darnos cuenta que se ha perdido una década y que no se va a poder lograr la meta como tal. Estos planes de acciones a largo plazo implican comenzar ya, porque, de lo contrario, va a ser imposible lograrlos.

Luego, a nivel regional es importante recordar el papel de la OEA, ya que hay una serie de instrumentos que fortalecen todo

lo que acabamos de decir. La Carta de la OEA fortalece todo lo que es educación como derecho, la erradicación del analfabetismo y la educación de adultos; está la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que habla del derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación con principios morales, de acuerdo con sus convicciones, y también hace referencia al desarrollo progresivo de los otros derechos económicos, sociales y culturales, pero seguidamente vino el Protocolo Adicional a la Convención, que es el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que va muy en paralelo y además tiene pautas importantes sobre la enseñanza primaria obligatoria, la secundaria generalizada y hacerse accesible a todos, la enseñanza superior accesible a todos de acuerdo con la capacidad de cada uno y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; también habla de los minusválidos, del derecho a escoger la educación y de la libertad de los particulares, con una peculiaridad interesante, que es uno de los dos derechos justiciables en estos momentos ante el sistema internacional de derechos humanos, es decir la Comisión y la Corte Interamericana pueden conocer del litigio internacional del derecho a la educación estabilizado precisamente por los instrumentos, así como los derechos a la sindicalización y los laborales. Cuando yo estaba en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibimos a varios Defensores del Pueblo que traían sus presentaciones y algunos traían casos, como Santiesteban, de Perú, y el *Ombudsman* de Buenos Aires. Nos estamos refiriendo a que la posibilidad de la protección internacional abre un espacio adicional de consideración en relación con el derecho a la educación y las obligaciones internacionales; por ejemplo, en octubre, en la sede de la OEA están las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que pueden ser de un caso o generales; sería interesante promover audiencias sobre el derecho a la educación, y que la Comisión entre a ver; la Comisión ha hecho seguimiento del derecho a la educación, pero desde un contexto general de derechos económicos, sociales y culturales. A mí me parece que una idea sería tener la meta de concientizar a nivel hemisférico el tema de las oficinas nacionales del derecho a la educación.

Lo importante, de acuerdo con la doctrina de Naciones Unidas, es que al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales normalmente se incluye la educación, imponen sobre los Estados tres tipos de obligaciones: respeto, protección y cumplimiento.

Dentro de estas diversas obligaciones, una modalidad podría ser que las oficinas nacionales, en un esfuerzo para trabajar en obligaciones comunes que se derivan de estos instrumentos y que, en materia de discriminación en el sistema educativo y todas esas medidas positivas que han adoptado los Estados derivan de distintos instrumentos; algunas son discriminaciones por razones de sexo, otras son por razones de grupos sociales, pero en definitiva van a concluir en que hay obligaciones internacionales concretas que les compete a los poderes públicos legislativos, como adoptar, modificar o derogar leyes; el Ejecutivo, el Ministerio de Educación, a través de políticas públicas determinadas; el sistema judicial en un momento determinado, y que las Defensorías del Pueblo, las Comisiones Nacionales y Estatales de Derechos Humanos, nuestras instituciones de promoción y defensa de los derechos humanos puedan hacer un seguimiento específico y, dependiendo de sus facultades, por ejemplo, que frente a una ley discriminatoria se pueda hacer una recomendación al legislativo, en cuanto a que la derogue; pero en algunos países tienen facultades de ejercer acciones de inconstitucionalidad, que es, desde luego, una facultad; entonces, valdría la pena que se planteen los objetivos de acciones de inconstitucionalidad de esas leyes, pero como vamos a ver, no solamente es un problema normativo, sino que hay que apuntar al contenido y a las políticas públicas también.

Entonces, lo interesante sería que nosotros, además de tener pautas de seguimiento del derecho a la educación, pudiéramos tener conceptos concretos y manejables para saber cuándo estamos frente a una violación de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de educación. El Comité de las Naciones Unidas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que las violaciones pueden producirse mediante la acción directa de los Estados parte, es decir, por su actuación o porque no adopten las medidas que establece el Pacto, es decir, por acción o por omisión.

Los expertos Audrey Chapman y Sage Russell, en un documento de antecedentes sobre las violaciones al derecho a la educación, consideran que las definiciones de violaciones comienzan a poner fin y rectificar actuaciones indebidas, tienen un carácter más prioritario que la propia promoción progresiva del derecho a la educación. Ellos parten de que la educación es un consenso universal, de que es un derecho; los instrumentos están muy claros, lo que tenemos que hacer en nuestros países es identificar a las poblaciones, es decir, es más que entrar en conceptos genéricos de las obligaciones; se trata de identificar las violaciones de las obligaciones internacionales, y a partir de ellas exigir su superación en las políticas para el ejercicio efectivo del derecho, por lo que ellos dicen que debemos superar los ejercicios académicos; pero, para efectos de la realización efectiva del derecho a la educación, tenemos que medir las políticas públicas respecto de metas y obligaciones concretas de contenidos y plazos; dicen que puede resultar más eficaz la definición de las violaciones que conceptualizar contenidos de estos derechos en los análisis más abstractos y filosóficos.

Entonces, casualmente el Comité, en su observación 13, que les comenté anteriormente, dedica todo el párrafo 59 a darnos ejemplos de lo que pueden ser violaciones, y debemos estar atentos, aquí tengo un par ellos: “la adopción de leyes o la omisión de revocar leyes que discriminan a los individuos o grupos por cualquiera de los motivos prohibidos en materia de educación, el no adoptar medidas que hagan frente a una discriminación de hechos en la educación, la aplicación de planes de estudio compatibles con los objetivos de la educación propuestos”, es decir, ver cuáles son estas violaciones y, por último, el tema que ya hace puente con la anterior plática, donde se hace un repaso a todo el trabajo que se ha hecho a nivel nacional e internacional, el tema de los indicadores.

De nuevo, de acuerdo con Chapman, si se ha de tomar en serio la obligación y el derecho a la educación, es necesario desarrollar estrategias de seguimiento eficaces, el análisis sistemático de datos apropiados acerca del desempeño educacional relativo a cada componente del derecho a la educación. Y en un documento que presentó ante el 19 Periodo de Sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, propone que los indicadores se

dividan en tres categorías: cobertura, calidad de la enseñanza y exclusión/desigualdad. En relación con la cobertura, no basta utilizar el concepto de igualdad de oportunidades, es decir, con verificar que la legislación ofrece una igualdad teórica de oportunidades; hay que ver si en los resultados hay distintos grupos de la sociedad que no están presentes en el sistema de la enseñanza.

Es muy importante para nosotros, como latinoamericanos, que contemos ya con una constitución, con una ley, con un decreto o con una resolución para solucionar el problema; entonces, no nos quedemos en los instrumentos, sino hagamos una especie de contrato con la realidad, y si vemos que en la realidad hay grupos excluidos que no están dentro del sistema de educación, entonces ahí hay un problema y ahí tenemos que medir la cobertura.

En segundo lugar, nos hablan de la calidad; tenemos que conocer las disparidades entre las escuelas para que los padres en realidad puedan elegir con conocimiento de causa. Entonces, la calidad hace la gran diferencia respecto del derecho a una educación efectiva o de un derecho teórico a pertenecer al sistema educativo.

Por último, los temas de exclusión y desigualdad se miden, específicamente, si el Estado reconoce el derecho de todas las personas a la educación o excluye a determinados grupos.

La Relatora que tuvimos en el evento de Quito nos dice algo que a mí me impresionó cuando lo oí, y es una crítica a los Ministerios de Educación cuando nos presentan sus estadísticas; de acuerdo con lo que ella señaló, pienso que las estadísticas parecen revelar mucho, pero esconden lo que realmente necesitamos saber. A veces las estadísticas nos dan números y nos hacen ver los números sin una visión lo que está detrás, que son las personas. Lo anterior es particularmente cierto para el caso de las estadísticas en el área de la educación, observada desde el punto de vista de los derechos humanos; ella afirma que las estadísticas operan como promedio, mientras que las normativas de derechos humanos postulan el derecho igual a la educación para todos. Los promedios estadísticos camuflajan todo tipo de palencias en cuestiones de género, raza o etnia; entonces, hay un porcentaje de incorporación a la educación en nuestro país de 80 %; es un porcentaje alto, pero, ¿quiénes componen el otro 20 %?, pues los pobres, los de los grupos de los

pueblos indígenas. La idea es penetrar en las estadísticas, saber cuál es su contenido más allá de lo que nos aparece, en un momento determinado, como dato. Entonces, los indicadores deberán captar el grado de compromiso y capacidad de los gobiernos para producir lo normativo en la realidad frente a compromisos internacionales.

Bueno, yo termino con la misma premisa con que comencé, en relación con el derecho a la educación: las Instituciones Nacionales de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos pueden hacer un trabajo mano a mano con las instituciones internacionales, precisamente para identificar las obligaciones internacionales que derivan de instrumentos, y que estas obligaciones, a su vez, deben ser concretadas e identificadas para poderles hacer un seguimiento y encontrar conceptos específicos de violación que nos permitan hacer una observación y entender, en ese sentido, el desarrollo progresivo del derecho a la educación. Entonces, esto se concreta en lo que puede ser un Plan de Acción de las Instituciones Nacionales, y, por supuesto, en lo que han hecho algunas Defensorías, que son los indicadores concretos para poder hacer el seguimiento a las políticas públicas y a las obligaciones internacionales específicas en materia de educación.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.
CONTENIDO Y OBLIGACIONES DEL ESTADO.
EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES,
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
Y LA JURISPRUDENCIA

Sr. Volmar Pérez Ortiz,
Defensor del Pueblo de Colombia

1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS
INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS
RATIFICADOS POR COLOMBIA

El derecho a la educación ha sido consagrado en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Convenciones, pactos, declaraciones y demás instrumentos instan a los distintos Estados a garantizar la plena efectividad y realización del derecho a la educación en condiciones dignas y sin ninguna forma de exclusión social ni discriminación.¹

El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, establece tres principios básicos que integran el contenido normativo del derecho a la educación: 1. La educación es un derecho de todas las personas y, por tanto, por lo menos la instrucción básica debe ser gratuita y obligatoria; 2. Los fines esenciales de la educación están directa-

¹ El Comité de Derechos Humanos define a la discriminación como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas. Comité de Derechos Humanos. Observación General 18 al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, relativa a la no discriminación. Párrafo 7.

mente interconectados con el libre desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, y 3. Los y las representantes de las personas menores de 18 años tienen la facultad para elegir la educación que consideren más favorable para el desarrollo de los niños y las niñas.

Estos principios han sido adoptados y desarrollados por otros instrumentos de derechos humanos. Enseguida, se establece el contenido medular de los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos que, al haber sido ratificados por el Estado colombiano, le imponen un conjunto de obligaciones.

1.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) existen dos artículos dedicados específicamente al derecho a la educación (13 y 14) y un artículo dedicado a la promoción y protección del desarrollo científico y cultural (artículo 15).

El artículo 13 establece que los Estados parte reconocen el derecho a la educación como un derecho de todas las personas, tal y como se encuentra consagrado en el apartado 1 del artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El mencionado artículo 13 trata dos aspectos centrales: las obligaciones del Estado frente a la realización del derecho a la educación y los fines y propósitos de la misma.

En cuanto al primer aspecto (obligaciones del Estado), el numeral 2 del artículo 13 establece las siguientes obligaciones:

1. Garantizar que la enseñanza primaria sea *obligatoria y asequible* para todas las personas de manera *gratuita*.

² Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Vigente desde el 3 de enero de 1976. Ratificado por Colombia mediante la Ley 74, de 1968.

Las Naciones Unidas, al explicar el contenido y alcance del artículo en cuestión, prescribe la universalidad de la educación primaria.

2. Asegurar que la enseñanza secundaria, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, sea *generalizada y accesible* para todas las personas, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Sobre el alcance y contenido de los términos “generalizada” e “implantación progresiva de la enseñanza secundaria”, el Comité de DESC ha manifestado que “la expresión generalizada significa, en primer lugar, que la enseñanza secundaria no depende de la aptitud o idoneidad aparentes de un alumno, y, en segundo lugar, que se impartirá en todo el Estado de forma tal que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones”.³ De otro lado, el Comité aclara que “la implantación progresiva de la enseñanza gratuita significa que los Estados parte también deben adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas”.⁴

3. Asegurar que la enseñanza superior sea accesible para todas las personas, sobre la base de la capacidad de cada una, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
4. La cuarta obligación para los Estados parte, que se desprende del tenor del artículo 13 del PIDESC, literal d, numeral 2, está relacionada con el fomento de la educación fundamental para las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. Sobre el particular, la Observación General 13 establece que la educación fun-

³ Comité de DESC, Observación General 13 al PIDESC, párrafos 13 y 14.

⁴ Naciones Unidas, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, literal c, numeral 2, artículo 13. Véase también Comité de DESC, Observación General 13 al PIDESC, párrafos 17, 18, 19 y 20.

damental corresponde a la enseñanza básica y comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que son comunes a la educación primaria, secundaria y superior.

El derecho a la educación fundamental se aplica a todos los que todavía no han satisfecho sus “necesidades básicas de aprendizaje”.⁵ Sobre este punto es importante señalar que el Comité de DESC dispone que el goce del derecho a la educación fundamental no se encuentra limitado por la edad ni por el sexo.⁶

5. Finalmente, el literal e) del numeral 2 del artículo 13 del PIDESC impone tres obligaciones adicionales a los Estados parte: 1. Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza; 2. Implantar un sistema adecuado de becas, y 3. Mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Por otra parte, el párrafo 3 del artículo 13 del PIDESC impone dos obligaciones adicionales a los Estados parte: 1. Respetar la libertad de los padres o tutores legales de escoger escuelas privadas, vigilando siempre que las instituciones educativas cumplan con las normas mínimas de enseñanza establecidas por el Estado, y 2. Respetar la libertad de los padres o tutores legales de escoger la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

En cuanto al artículo 14, en éste se dispone la obligación de los Estados parte de establecer en todo el territorio nacional la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria. Para tal fin, los Estados se encuentran obligados a elaborar y adoptar, dentro de un

⁵ Comité de DESC, Observación General 13 al PIDESC, párrafo 23.

⁶ 13. “[...] cerrar las puertas de la escuela a los niños mayores o impedir su matriculación es una medida especialmente inapropiada, ya que eliminaría el problema del sector de la educación sin resolverlo y aumentaría el número de adultos analfabetos”. Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, en *ibid.*, párrafo 9.

plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva. Es de vital importancia la participación de todos los sectores de la sociedad civil en la elaboración del plan y es esencial que existan algunos medios para evaluar periódicamente los progresos y garantizar la responsabilidad...⁷

Finalmente, en lo relativo al derecho a la educación consagrado en el PIDESC, el artículo 15 dispone el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y a disfrutar de los beneficios del progreso científico. El mencionado artículo 15 dispone, además, la obligación del Estado de proteger los derechos derivados del trabajo científico y técnico y la obligación de respetar y proteger la libertad para abordar la investigación científica y desarrollar habilidades artísticas e innovadoras.

1.2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José”,⁸ y el Protocolo Adicional en Materia de DESC o “Protocolo de San Salvador”⁹

En el Capítulo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece que los Estados parte se comprometan a “adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos [...] en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.¹⁰

⁷ Comité de DESC, Observación General 11 al PIDESC, párrafo 8.

⁸ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entrada en vigencia: 18 de julio de 1978. Entrada en vigencia para Colombia: 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16/1972.

⁹ Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1998. Entrada en vigencia: 16 de noviembre de 1999. Entrada en vigencia para Colombia: 16 de noviembre de 1999, en virtud de la Ley 389/1996.

¹⁰ Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 26.

En desarrollo del contenido de este artículo, se expidió el Protocolo de San Salvador, el cual reitera los aspectos esenciales del contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado señaladas en el artículo 13 del PIDESC. Sin embargo, es importante establecer que el mencionado Protocolo de San Salvador contiene tanto aspectos que amplían como aspectos que limitan el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado.

En cuanto a los aspectos que amplían el ámbito de protección del derecho a la educación dos temas merecen especial atención: 1. Los concernientes a los fines y propósitos de la educación, y 2. El relativo a la especial protección a las personas con discapacidad.

1. En relación con los fines y propósitos de la educación, el contenido del Protocolo de San Salvador complementa lo dispuesto en el artículo 13 del PIDESC en cuanto a capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosas, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz, y establece que la educación debe fortalecer el respeto por el pluralismo ideológico, la justicia y la paz.
2. En lo relativo a la especial protección de las personas con discapacidad, el Protocolo de San Salvador dispone en la sección e) del párrafo 3 del artículo 13, la obligación del Estado de establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad, a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

La protección derivada del artículo 13 del Protocolo de San Salvador reviste especial importancia en la medida en que dispone la obligación concreta del Estado de establecer un sistema especial de instrucción y formación para las personas que en virtud de su discapacidad y las limitaciones de las escuelas regulares para satisfacer sus necesidades de aprendizaje requieren educación especial.

Finalmente, en relación con los aspectos que restringen el ámbito de protección del derecho a la educación respecto de lo dispuesto en el artículo 13 del PIDESC, dos merecen especial referencia: 1. No se contempla la implantación de un sistema adecuado de becas para los sectores poblacionales más vulnerables, aspecto que limita el ejercicio efectivo del derecho a la educación de la población de menores ingresos, y 2. No se establece la obligación concreta de los Estados de mejorar continuamente las condiciones materiales de los docentes.

En relación con la interpretación que deba darse por los Estados al hecho de que un instrumento internacional fije un contenido de un derecho y otro instrumento lo amplíe en unos aspectos o lo reduzca en otro o ambos, resulta pertinente recordar el principio de no admisión de restricciones, que es común a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. En particular, el artículo 4 del Protocolo de San Salvador, titulado “No admisión de restricciones”, señala que “no podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado”.

*1.3. Convención sobre los Derechos del Niño*¹¹

La Convención sobre los Derechos del Niño contiene dos artículos consagrados al derecho a la educación: el artículo 28, que establece las obligaciones de los Estados parte en materia educativa, y el artículo 29, que establece los fines y propósitos de la educación.

En el artículo 28, los Estados parte reconocen el derecho de los niños y las niñas a la educación, y se establece que para que el derecho se pueda realizar de manera progresiva y en condiciones de

¹¹ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigencia: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. El Estado colombiano ratificó la convención mediante la Ley 12, de 1991, en vigencia desde el 27 de febrero de 1991.

igualdad de oportunidades, los Estados deben garantizar los siguientes aspectos:

- Implementar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas.
- Implementar, de manera progresiva, las enseñanzas secundarias y superior gratuitas, como medida tendente a garantizar que las personas puedan disponer de estos niveles educativos y puedan acceder a ellos.
- Hacer la enseñanza superior accesible a todas las personas, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.

Además de estos tres aspectos, que son comunes a los planteados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el PIDESC, la Convención sobre los Derechos del Niño desarrolla otros aspectos esenciales para el desarrollo educativo de los niños y las niñas, a saber: la obligación del Estado de adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir la deserción escolar, y la obligación de adoptar medidas tendentes a garantizar que la disciplina escolar se administre de manera compatible con el respeto a la dignidad humana.

Respecto de la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir la deserción escolar, la Declaración Mundial de Educación para Todos dispone, en el artículo 6, la necesidad de que los Estados adopten acciones concretas para mejorar las condiciones de aprendizaje. En particular, señala que

[...] el aprendizaje no se produce en situación de aislamiento. De ahí que las sociedades deben conseguir que todos los que aprenden reciban nutrición, cuidados médicos y el apoyo físico y afectivo general que necesitan para participar activamente en su propia educación y beneficiarse de ella. Los conocimientos y las capacidades para mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños deben integrarse en los programas comunitarios de aprendizaje para adultos. La educación de los niños y la de sus padres —u otras personas encargadas de ellos— se respaldan mutuamente, y esta interacción

debería aprovecharse para crear, en beneficio de todos, un ambiente de aprendizaje calido y estimulante.¹²

En cuanto al artículo 29 se puede mencionar que, si bien en términos generales reitera lo consagrado en el artículo 13 del PIDESC, su alcance y contenido se encuentran más detallados. En particular, dispone que el principal propósito de la educación es el desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los niños y las niñas hasta el máximo de sus posibilidades. Este propósito pone de manifiesto que la educación es el eje central del desarrollo de las personas y reconoce expresamente el hecho de que cada niño y niña tienen intereses, motivaciones y capacidades diferentes, que deben ser reconocidas y potenciadas en el ámbito educativo para garantizar el ejercicio de los otros derechos.

En segundo término, establece que la educación debe promover el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Además, la educación debe inculcar principios éticos que promuevan el respeto a los padres, a la cultura y a las costumbres y tradiciones nacionales y extranjeras.

Finalmente, precisa que la educación debe estar orientada a preparar a los niños y las niñas para asumir una vida responsable en una sociedad libre, en la que se promuevan valores como la tolerancia, la igualdad de oportunidades, la eliminación de toda forma de discriminación y la protección del ecosistema ambiental.

La importancia intrínseca de estos enunciados radica en que reconocen explícitamente que la realización del derecho a la educación implica mucho más que el acceso al sistema educativo, es decir, mucho más que la consecución del cupo escolar.

Además de llamar la atención sobre la obligación inmediata de los Estados de garantizar, a todas las personas menores de 18 años, un acceso universal a la enseñanza primaria, la Convención sobre los Derechos del Niño resalta la necesidad de que los contenidos educativos sean coherentes con el desarrollo de los intereses, motivaciones y capacidades de las personas.

¹²Declaración Mundial sobre Educación para Todos, artículo 6.

En términos de las Naciones Unidas,

[...] la educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan unos valores de derechos humanos adecuados. El objetivo es habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo. En este contexto, la “educación” es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad.

1.4. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención establece, en el artículo 5, apartado b, la obligación del Estado de adoptar medidas para que la educación impartida en el seno de la familia incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y reconozca la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de los niños y las niñas.

Además, en el artículo 10 establece la obligación del Estado de adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la enseñanza. La discriminación es entendida como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.¹³

¹³Definición tomada de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 1.

En particular, es obligación del Estado garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el ánimo de favorecer la realización de los siguientes derechos:

- Acceso a los estudios, programas de estudio y exámenes y a la obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías y en todos los niveles educativos.
- Acceso a personal docente del mismo nivel profesional y a instituciones y equipos escolares de la misma calidad.
- Acceso a becas y otras subvenciones para cursar estudios.
- Acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos.
- Acceso a actividades deportivas y a la educación física.
- Acceso a material informativo que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.
- Permanencia en las instituciones educativas.

La Convención también consagra la obligación del Estado de adoptar medidas tendentes a la reincorporación de las mujeres que han desertado del sistema educativo y a la eliminación de todo concepto estereotipado de los roles masculino y femenino, en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza. Por último, dispone que se debe estimular la educación de carácter mixto y modificar el contenido de libros, programas y métodos de enseñanza que puedan contener aspectos discriminantes.

Para terminar este apartado, es importante mencionar que el Comité de DESC señala que la adopción de medidas de discriminación positiva para lograr la igualdad de hecho entre hombres y mujeres no puede entenderse como “una violación del derecho de no discriminación en lo que respecta al derecho a la educación, siempre y cuando esas medidas no den lugar al mantenimiento de normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos, y a condición de que no se mantengan una vez alcanzados los objetivos a cuyo logro estaban destinados”.

1.5. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial¹⁴ y Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹⁵

La Convención, en su artículo 5, en el apartado sobre DESC, establece la obligación del Estado de prohibir y eliminar toda forma de discriminación racial en el ámbito de la educación y la formación profesional. Además, en el artículo 7 establece la obligación de los Estados parte de adoptar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial.

El Convenio 169 de la OIT, relativo a la protección de los derechos de pueblos indígenas y tribales en países independientes, dispone en el artículo 26 la obligación del Estado de adoptar medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Los artículos 21 y 22 prescriben, además, que los miembros de los pueblos indígenas deberán contar con medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos y ciudadanas, y que los Estados deben tomar medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

Adicionalmente, el artículo 27 establece que los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados “deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos, a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas las demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”.

¹⁴ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965. Entró en vigencia el 14 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19. Ratificado por Colombia mediante la Ley 22, de 1981. Se encuentra en vigor desde el 2 de octubre de 1981.

¹⁵ Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Entró en vigencia el 5 de septiembre de 1991. Ratificado por Colombia mediante la Ley 21, de 1991. Se encuentra en vigor desde el 6 de agosto de 1992.

Respecto de la lengua de enseñanza, el artículo 28 dispone que “siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo al que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo”.

Finalmente, en lo relativo a la protección del derecho a la educación de los grupos étnicos, es importante mencionar que, recientemente, durante el desarrollo de la Conferencia para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, los Estados formularon un plan de acción en el que señalan que los programas de educación y capacitación, así como otras políticas sociales, deben promover la formación de sociedades más incluyentes, alentando las relaciones estables y armoniosas y de amistad entre las diferentes naciones, pueblos y grupos, fomentando el entendimiento mutuo, la solidaridad, la tolerancia y el desarrollo de una cultura de paz.

1.6. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

Si bien este instrumento internacional no tiene carácter vinculante para los Estados, ya que se trata de una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es considerado por esta última como el avance más importante en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad. La misma presentación de las Normas, realizada por las Naciones Unidas, establece que “pueden convertirse en normas internacionales consuetudinarias cuando las aplique un gran número de Estados con la intención de respetar una norma de derecho internacional... Además, llevan implícito el firme compromiso moral y político de los Estados de adoptar medidas para lograr la igualdad de oportunidades”.

Estas Normas, que recogen los avances en materia de protección de las personas con discapacidad alcanzados en los años setentas, en el seno de las Naciones Unidas, disponen que las personas con

discapacidad tienen derecho a la educación en los mismos términos estipulados para todas las personas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Lo anterior, en el marco de las medidas que el Estado tiene la obligación de adoptar para que las personas con discapacidad logren la mayor autonomía posible.

En cuanto al proceso educativo que debe asegurarse a las personas con discapacidad, Naciones Unidas ha señalado que

[...] los Estados parte deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados [...] además, para llevar a la práctica tal principio, los Estados deben velar porque los profesores estén adiestrados para educar a niños con discapacidad en escuelas ordinarias y se disponga del equipo y apoyos necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas.¹⁶

En adición, Naciones Unidas ha establecido que para el caso de que, por evaluación médica especializada, se considere que la mejor manera de educar a las personas con discapacidad no es el sistema general de educación, sino la educación especializada, los Estados deben asegurar la disponibilidad de educación especial y el acceso efectivo de los niños y las niñas. Sobre este punto, el artículo 5 de la Declaración sobre los Derechos del Niño establece que “el niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular”.

Finalmente, en relación con las normas que protegen el derecho a la educación de las personas con discapacidad, es importante recordar que la diferencia más significativa que se encuentra entre el contenido normativo del artículo 13 del PIDESC y el artículo 13 del Protocolo de San Salvador hace referencia a la protección especial del derecho a la educación de las personas con discapacidad. En particular, el mencionado artículo 13 del Protocolo de San Sal-

¹⁶ Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Citado por el Comité de DESC, en la Observación General 5 al PIDESC.

vador establece la obligación del Estado de disponer de programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad, a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.¹⁷

2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De acuerdo con el desarrollo de los instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho a la educación ha sido consagrado en la Constitución Política de 1991 con un doble carácter: como derecho fundamental y como derecho prestacional.

2.1. La educación como derecho fundamental

La protección del derecho a la educación como derecho fundamental se deriva tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales. En el ámbito de los derechos civiles y políticos, el artículo 27 establece que el Estado tiene la obligación de garantizar las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

En materia de DESC, la protección se deriva especialmente de los artículos 44, 67 y 68. En primer lugar, el artículo 44 dispone que la educación es un derecho fundamental de los niños y las niñas.

En segundo lugar, los incisos primero y tercero del artículo 67 disponen que la educación es un derecho de todas las personas y que su realización es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.

Con referencia a este tema, en la Sentencia T-402-92, la Corte Constitucional dispuso que “los derechos y obligaciones de los

¹⁷ Además, debe señalarse la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada en la primera sesión plenaria en la ciudad de Guatemala, Guatemala, celebrada el 7 de junio de 1999. Ratificado por Colombia mediante la Ley 762, de 2002.

padres no cesan por el hecho de ingresar el menor a una entidad educativa. Las personas encargadas de este esencial servicio público y los progenitores deben unir esfuerzos para el logro de los fines de la educación; además, deben ejercer y cumplir responsablemente sus derechos y obligaciones, sin olvidar que los derechos de los niños, en todo caso, deben prevalecer sobre los derechos de los demás”.

Los incisos tercero y cuarto del artículo 67 disponen, además, tres aspectos esenciales para la plena y efectiva realización del derecho a la educación: 1. La educación será obligatoria entre los cinco y los 15 años de edad; 2. Comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, y 3. La educación pública será gratuita, sin que la gratuidad entre en contradicción con el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Sobre el primer aspecto, relacionado con el derecho fundamental a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita de todos los niños y las niñas entre cinco y 15 años, es importante aclarar que la Corte Constitucional ha extendido la protección del artículo 67 de la Constitución Política hasta los 18 años.

En este sentido, la Corte, de conformidad con lo dispuesto en instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño, en el que se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años, ha señalado que “la persona mayor de 15 años y menor de 18 que demande acceso a la educación primaria, entraría dentro de los supuestos fácticos del artículo 67, de acuerdo con el postulado consagrado por el artículo 44 de la Carta, según el cual los niños gozan de los derechos consagrados en los tratados internacionales ratificados por Colombia”.¹⁸

Respecto del segundo aspecto, relativo al derecho de todos los niños y las niñas a una educación que comprenda como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, resulta pertinente fijar las diferencias entre el ámbito del derecho protegido en los instrumentos internacionales y en la Constitución Política.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-323 de 1994. Véase también la sentencia T-534 de 1997.

Mientras en el PIDESC la obligación se encuentra consagrada hasta la enseñanza básica primaria —“la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”—, en la Constitución Política se encuentra consagrada hasta la enseñanza básica secundaria —“la educación... comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica”.

Sobre este tema, la Corte Constitucional ha aclarado que, de acuerdo con la sentencia SU624/99, el Estado debe hacer realidad el mandato de que la educación será obligatoria entre los cinco y los 15 años de edad, y como mínimo comprenderá un año de preescolar y nueve de educación básica. Armoniza lo anterior con el citado Pacto 49, ratificado por Colombia mediante la Ley 74, de 1968, que en su artículo 13, numeral 2, literal a), dice que “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”. Aunque este instrumento internacional habla solamente de enseñanza primaria, se trata de una estipulación mínima (artículos 4 y 5 de dicho Pacto); luego la norma constitucional que lleva la protección mas allá de la escuela primaria, en cuanto menciona el año preescolar y nueve años de educación básica, es la aplicable en Colombia.

Finalmente, en lo que concierne al artículo 67, el inciso quinto establece el contenido esencial del derecho a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita y las correlativas obligaciones del Estado. Puntualmente, el inciso dispone lo siguiente: “corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”.

Un análisis de este inciso, a la luz de las observaciones del Comité de DESC, según las cuales el contenido mínimo del derecho a la educación en todas partes, en todas las formas de educación y en todos los niveles educativos comporta las características básicas de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, permite observar que el mencionado inciso del artículo 67 recoge de manera satisfactoria el mínimo esencial para la realización del derecho a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita.

En rigor, del inciso quinto del artículo 67 se derivan cuatro derechos y cuatro conjuntos de obligaciones del Estado que son coherentes con las disposiciones internacionales en materia del derecho a la educación, en particular con el sistema de obligaciones de las 4-A propuesto por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, a saber: 1. El derecho a la disponibilidad de enseñanza (obligación de asequibilidad); 2. El derecho de acceso (obligación de accesibilidad); 3. El derecho a la permanencia en el sistema educativo (obligación de adaptabilidad), y 4. El derecho a recibir una educación aceptable (obligación de aceptabilidad).

En cuanto al derecho a la disponibilidad de enseñanza, el artículo 67 dispone la obligación del Estado de “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio...”, y establece que la nación y las entidades territoriales participaran en la *dirección, financiamiento y administración* de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Sobre la disponibilidad de infraestructura educativa adecuada y docentes, la Corte Constitucional, en sentencia relativa a la disponibilidad de docentes, ha dispuesto la obligación del Estado de proteger las condiciones mínimas para hacer efectiva la realización del derecho a la educación básica, pública, obligatoria y gratuita; “cuando la Constitución protege el derecho de los niños a la educación, con ello está protegiendo, a su vez, las *condiciones básicas que lo hacen posible*, incluidas aquellas que implican obligaciones prestacionales del Estado. Por eso, cuando un establecimiento educativo carece de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados, se encuentra desprovisto de uno de los elementos esenciales —quizá el más esencial— del servicio educativo”.¹⁹

Además, con referencia a este mismo punto, la Corte Constitucional ha señalado que “mal podría el Estado hacer obligatoria la educación formal si, a su vez, no garantiza las *condiciones materiales mínimas y necesarias* para el cumplimiento de dicha obligación”.²⁰

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-402-92.

²⁰ *Idem*.

En particular, como bien señala la Corte,

[...] un problema adicional para la exigibilidad tanto del derecho como de la obligación de educarse se presenta cuando no existe la infraestructura física y los recursos humanos necesarios para poner a operar un establecimiento educativo. Tal circunstancia explica por qué el derecho a acceder a la educación no fue concebido como un derecho de aplicación inmediata. Pero, confrontada esta situación con el carácter fundamental del derecho respecto de los niños, así como con su obligatoriedad, al juez constitucional le corresponde resolver las aparentes contradicciones del texto constitucional, en virtud de la aplicación del principio de unidad y armonización de los preceptos del ordenamiento.²¹

En este sentido, es importante recordar que el artículo 67 de la Constitución Política no aparece reseñado en el artículo 85 de la Constitución, en el que se anotan los derechos de aplicación inmediata. Sobre este punto, la Corte ha manifestado lo siguiente:

[...] la doctrina constitucional afirma el carácter de derecho fundamental a la educación, con independencia de la edad del titular del derecho, por la estrecha vinculación existente entre la educación y los valores del conocimiento, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el acceso a la cultura, entre otros. Pero el *reconocimiento de la condición de derecho fundamental no conlleva necesariamente la cualidad de derecho de aplicación inmediata, esto es, aquellos que no requieren de desarrollo legal o de realización material progresiva para poder exigirse su efectividad*. La exigibilidad de un derecho fundamental que no es de aplicación inmediata se condiciona a la creación y mantenimiento de las condiciones necesarias para garantizar la efectividad del derecho.²²

Respecto del segundo aspecto, el derecho de los niños y las niñas al cupo escolar en la educación básica, pública, obligatoria y gratuita, y la obligación del Estado de asegurar, dentro de las disponi-

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-402-92.

²² Corte Constitucional, sentencia T-329-93; Corte Constitucional, sentencia C-251-97.

bilidades presupuestales y físicas del servicio, el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria, la Defensoría encuentra que las disposiciones de la Corte Constitucional orientadas a la no existencia del derecho al cupo son contrarias al desarrollo normativo de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular a las disposiciones y recomendaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, que, como lo estableció la misma Corte Constitucional, son recomendaciones que el Estado colombiano debe adoptar con el fin de precisar el alcance de sus obligaciones.²³

Incluso, puede argumentarse que los planteamientos de la Corte Constitucional en lo relativo a la negación de la existencia del derecho al cupo son contrarias frente al contenido normativo del artículo 67 de la Constitución Política, en el sentido de que si no se dispone del número de cupos equivalentes al número de niños y niñas que aspiran a tener un cupo para cualquier grado de la educación básica, pública, obligatoria y gratuita, se obstaculiza, como es evidente, la realización del derecho de acceso y permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo, ambos derechos protegidos constitucionalmente.

Sobre este punto, la Corte sostiene que “el acceso y permanencia con respecto a la educación, está circunscrito a las regulaciones encaminadas a la formación moral, intelectual y física de los educandos, dentro de las disponibilidades presupuestales y físicas del servicio, pues es evidente que no es posible obligar al ingreso a éste, frente a los inconvenientes derivados de la falta de escuelas, de personal docente, de dificultades financieras o de la misma estructura y capacidad de cupos”.

Si bien se entiende, con arreglo a la jurisprudencia de la Corte, que la creación de cupos se encuentra limitada por la disponibilidad presupuestal de recursos y la disponibilidad física del servicio en materia de infraestructura y educadores, no es posible entender la realización del derecho a la educación de niños y niñas si no se adoptan medidas efectivas para asegurar el derecho al cupo escolar.

²³ Corte Constitucional, sentencia T-388-95.

De lo contrario, y como bien señala la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, “las disposiciones legales sobre educación obligatoria no se llevarán a la práctica y el acceso a la educación seguirá siendo una necesidad o un deseo y no un derecho”.

En cuanto al derecho de acceso y la obligación de accesibilidad, el artículo 67 dispone que el Estado debe “asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso” a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita. Sobre el particular, la Corte ha señalado que “la obligación de educarse supone como condición previa el acceso a los centros educativos. Existe entonces un derecho constitucional para acceder a la educación formal, ya que de dicho acceso depende la posibilidad de cumplimiento de una obligación exigida a la persona”.²⁴

En lo relativo al derecho de permanencia y las obligaciones de adaptabilidad, el artículo 67 dispone que el Estado debe “asegurar a los menores las condiciones necesarias para su [...] permanencia en el sistema educativo”. Al respecto, la Corte señala que “la efectividad del derecho fundamental a la educación exige que se tenga acceso a un establecimiento que la brinde y que, una vez superada esa etapa inicial, se garantice la permanencia del educando en el sistema educativo”.²⁵

La Corte Constitucional ha señalado, además, que el derecho a la permanencia en el sistema educativo se encuentra conexo con otros derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Tales derechos se vulneran cuando las instituciones educativas niegan a los niños y las niñas el derecho a permanecer y a conservar el ambiente y lugar de estudios por circunstancias ajenas a los menores, como disputas surgidas entre padres de familia y directivos o profesores.

Adicionalmente, en relación con el derecho de permanencia, la Corte ha señalado la prevalencia temporal del derecho de permanencia de los niños y las niñas sobre los derechos económicos de

²⁴ Corte Constitucional, sentencia T-402-92.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-290-96.

los establecimientos educativos. Concretamente, la Corte estableció que se vulnera el derecho a la educación cuando los establecimientos educativos impiden la asistencia a clase de los niños y las niñas basados en hechos atribuibles sólo a la conducta de sus padres o representantes.²⁶

De igual manera, se vulnera el derecho a la educación y otros derechos fundamentales, cuando un establecimiento educativo decide, con el argumento de carencia de cupos, negar el reingreso de un estudiante a sus clases, cuando éste contaba con una excusa que justificaba el abandono temporal del sistema educativo.²⁷

En relación con la protección del derecho de permanencia en el sistema educativo de los sujetos y grupos poblacionales de especial protección, la Corte ha dicho que se vulnera el derecho a la educación de las mujeres cuando los establecimientos educativos las privan de recibir enseñanza por el hecho de encontrarse en estado de embarazo.²⁸

También, en esta materia, la Corte ha estipulado que “aspectos como el estado de embarazo de una estudiante, el color de su cabello, su condición sexual, o la decisión de escoger una opción de vida determinada, como puede ser vivir independiente, casarse, etcétera, si no son circunstancias que entorpezcan la actividad académica, ni alteran el cumplimiento de sus deberes, y además, pertenecen estrictamente a su fuero íntimo sin perturbar las relaciones académicas, no pueden ser consideradas motivos válidos que ameriten la expulsión de estudiantes de un centro docente, ni la imposición de sanciones que impliquen restricción de sus derechos”.²⁹

Finalmente, la Corte también ha señalado que se vulnera el derecho a la igualdad al discriminar a la mujer por su condición y el derecho a la dignidad cuando las autoridades educativas se inmiscuyen en la vida personal de las mismas, pues el estar embarazada es una condición de vida que ha elegido la estudiante, donde

²⁶ Sentencia SU-624 de 1999.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia T- 329-93.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia 1-656-98.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia 1-1032-00.

no se infringe ninguna disposición jurídica ni se afecta el libre ejercicio de las potestades de las demás personas.

Por último, en cuanto al derecho a recibir una educación aceptable y las obligaciones de aceptabilidad, la Corte ha señalado que este derecho se ve vulnerado cuando el servicio público educativo no prepara adecuadamente a los docentes, en términos pedagógicos, para adquirir y transmitir conocimientos y valores que contribuyan a la formación de los estudiantes.

En particular, la Corte ha sostenido que “los fines constitucionales de la educación sólo pueden conseguirse en la medida en que se capacite adecuadamente a los docentes que, en los términos de la Constitución, deben ser “personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”. El derecho a la educación no se limita al hecho de ingresar al sistema educativo o de poder permanecer en él; también incluye, en el Estado social de Derecho, el derecho a que la enseñanza se imparta “por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”, lo que no es ajeno a la profesionalización y dignificación de la actividad docente que la ley debe garantizar”.³⁰

La Corte ha sostenido, además, que el derecho de los niños y las niñas a contar con una educación con calidad también se ve vulnerado cuando las autoridades públicas competentes no adelantan ni ejecutan las actuaciones administrativas indispensables para la provisión de docentes en los diferentes establecimientos educativos. Tal circunstancia implica la negación de la continuidad y eficiencia del servicio educativo que deben recibir los educandos.³¹

Otro aspecto relativo a la aceptabilidad de la educación sobre el que también se ha pronunciado la Corte, es el de la imposición de sanciones disciplinarias a los estudiantes por parte de las autoridades educativas. En esta materia, el alto tribunal ha señalado que se viola el derecho a la educación y a la dignidad humana cuando las autoridades educativas aplican sanciones que pueden causar lesiones de índole física, psicológica y moral a los estudiantes; “la conducta de castigar a un niño impidiéndole ejercer su libertad de expresión y someterlo a la burla de sus compañeros es contraria a

³⁰ Corte Constitucional, sentencia 1-337-95.

³¹ Corte Constitucional, sentencias 1-337-95 y 1-571-99.

la dignidad humana y constituye un trato degradante en los términos del artículo 12 de la Constitución, y una vulneración del artículo 44 de la Constitución, que garantiza a los niños protección contra toda forma de violencia moral”.³²

Finalmente, respecto de la garantía de una educación aceptable en armonía con el respeto de las libertades fundamentales, en particular el libre desarrollo de la personalidad, la Corte ha manifestado que se vulnera el derecho a la educación cuando los establecimientos educativos, bajo propósitos disciplinarios, establecen en los manuales de convivencia condiciones que limiten el libre desarrollo de la personalidad y que distorsionan la misión de la educación (*v.g.* la prohibición de usar aretes y cabello largo).

Por lo anterior, la Corte dispone que para la elaboración de los reglamentos o manuales de convivencia debe existir un acuerdo de voluntades; el manual debe ser el fruto del acuerdo mutuo entre la comunidad educativa y los educandos, basado en la interpretación y aplicación de los valores, principios y normas de orden constitucional y legal.³³

Por último, en cuanto a la protección del derecho la educación como derecho fundamental derivado del ámbito de los DESC, es importante señalar que el artículo 68 establece un conjunto de derechos y obligaciones al Estado, relacionadas especialmente con el ejercicio de las libertades en el sistema educativo (1-8) y con la protección especial a las personas analfabetas y con discapacidad (9-10), a saber: 1. Garantizar las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; 2. Respetar la libertad de los particulares de fundar establecimientos educativos; 3. Proteger el derecho de la comunidad educativa de participar en la dirección de las instituciones de educación; 4. Asegurar que la enseñanza se imparta por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica; 5. Asegurar la profesionalización y dignificación de la actividad docente; 6. Respetar la libertad de los padres de elegir el tipo de educación para sus hijos menores; 7. Proteger el derecho de los niños y las niñas a no ser obligados a recibir determinada educación religiosa; 8. Ase-

³² Corte Constitucional, sentencia T-402-92.

³³ Corte Constitucional, sentencia SU-642 de 1998.

gurar que la educación que se imparta a los grupos étnicos respete su identidad cultural; 9. Erradicar el analfabetismo, y 10. Asegurar la educación de las personas con discapacidad, o con capacidades excepcionales.

2.2. La educación como derecho prestacional

En cuanto a la protección del derecho a la educación desde el ámbito prestacional, su contenido también deriva del artículo 67 de la Carta Política. Este artículo impone obligaciones al Estado frente al servicio público educativo; en particular, dispone que la educación, en razón de la función social que cumple, debe ser una de las funciones prioritarias del Estado y prestarse de manera permanente, regular, continua y eficiente, bajo estándares mínimos de calidad y a precios al alcance de todas las personas.

Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que “el derecho a la educación previsto en el artículo 67 de la CP, es de aquellos conocidos como derechos de prestación o asistenciales, los cuales implican una obligación de hacer por parte de las autoridades públicas. Reconocido constitucionalmente el derecho de toda persona a educarse, el Estado adquiere el compromiso de desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer la necesidad pública de educación. Por ello, el constituyente definió la educación como servicio público, esto es, como un medio de gestión del interés colectivo”.³⁴

Por otra parte, la Constitución establece que dada la naturaleza de servicio público de la educación, sus fines son el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general y la elevación de la calidad de vida de la población, razones por las cuales las entidades particulares autorizadas por las autoridades públicas competentes para prestar el servicio público de educación deben estar guiadas, en primer término, por el servicio a la comunidad.

Por tanto, la función social de la educación excluye el manejo totalmente libre y patrimonialista propio del derecho empresarial. Las entidades educativas no tienen como objeto exclusivo la explo-

³⁴ *Idem.*

tación económica del servicio público que prestan. Al contrario, su autonomía interna debe reflejar la constante disposición a contribuir solidariamente a la satisfacción de las necesidades intelectuales, morales y físicas de los educandos.

Con referencia al carácter prestacional de la educación, es necesario considerar que la posibilidad de exigir su realización presenta los límites propios o característicos de los derechos prestacionales: en primer lugar, si bien el Estado debe crear los mecanismos de realización del derecho a la educación para los sujetos y las situaciones en que el derecho no se considera fundamental (*v.g.* la educación para adultos), la exigibilidad no es inmediata, sino progresiva; en segundo término, no se puede exigir que el Estado preste directamente el servicio educativo, ya que éste puede ser prestado de manera indirecta, a través de los particulares y de las comunidades organizadas que sean idóneas para el efecto; sin embargo, la regulación, vigilancia y control de la prestación del servicio se encuentran bajo su responsabilidad.³⁵

Finalmente, con referencia a este tema, es necesario aclarar que, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, “el hecho de que la efectividad de un derecho dependa de una cierta prestación del Estado no determina el carácter simplemente programático de dicho derecho y, por lo tanto, no necesariamente hace depender su eficacia de la intervención legislativa o administrativa encaminada a llevar a cabo la prestación mencionada”.³⁶

3. CLASIFICACIÓN DE LA NATURALEZA Y ALCANCE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL SISTEMA DE LAS 4-A

De acuerdo con la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, el derecho a la

³⁵ La Corte Constitucional ha manifestado que al Estado le están atribuidas la regulación, control y vigilancia del servicio que presten las instituciones educativas privadas, sin dejar de lado que igualmente, para la realización del derecho a la educación, contribuyen también la familia y la sociedad. Corte Constitucional, sentencia SU-624-99.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia T-467-94.

educación comprende por lo menos tres dimensiones: 1. La dimensión propia del derecho a la educación que obedece a la naturaleza y al alcance normativo del derecho que se deriva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de las constituciones nacionales y de las leyes locales; 2. La dimensión relativa a la realización de todos los derechos humanos en la educación, que obedece a la promoción y garantía del respeto de todos los derechos humanos en el proceso educativo, y 3. La dimensión que hace referencia a los derechos por la educación, dimensión que obedece al papel de la educación como multiplicador de derechos, es decir, a la importancia que tiene la educación para facilitar un mayor disfrute de todos los derechos y libertades.³⁷

En correspondencia con estas tres dimensiones del derecho a la educación, la Relatora Especial ha propuesto el sistema de las 4-A. Este sistema permite estructurar los componentes individuales de los derechos a la educación (disponible y accesible), derechos en la educación (aceptable y adaptable) y derechos por la educación (adaptable) con sus respectivas obligaciones gubernamentales: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Antes de precisar la naturaleza y el alcance normativo del derecho a la educación en el marco del sistema de las 4-A, y de presentar un cuadro resumen de los distintos componentes del derecho a la educación, resulta pertinente explicar la naturaleza del mandato de la Relatora Especial y el alcance de sus recomendaciones.

El mandato de la Relatora Especial se desarrolla en el marco de los mecanismos extraconvencionales creados por la Comisión de Derechos Humanos en respuesta a las insuficiencias que habían mostrado los mecanismos convencionales de protección.³⁸ Entre los objetivos principales del trabajo de la Relatora se encuentra informar sobre la situación mundial del derecho a la educación, promover

³⁷ Katarina Tomasevski, *Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable*. Gothenburg, Novum Grafiska AS, 2001, pp. 8-17.

³⁸ Al respecto, puede consultarse Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid, Tretta, 2002. En especial véase la “Lección 14” y el “Manual para Relatores Especiales” consignado en el Anexo VI.

la aplicación del derecho a la educación reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos y asesorar a los gobiernos en la elaboración de planes nacionales para la efectiva aplicación del derecho a la educación.

Las recomendaciones de los relatores especiales tienen un efecto vinculante en la medida en que son personas autorizadas para interpretar el contenido de las obligaciones del Estado derivadas de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la medida en que la Comisión de Derechos Humanos incorpora estas recomendaciones en sus pronunciamientos y recomendaciones emitidas a los Estados parte.

Asequibilidad

La asequibilidad, considerada por la Relatora Especial como la primera obligación del Estado,³⁹ comporta dos diferentes tipos de obligaciones: 1. Las obligaciones que se derivan del derecho a la educación como derecho civil y político, y 2. Las obligaciones que se derivan de la educación como derecho económico, social y cultural.⁴⁰

En el marco de los derechos civiles y políticos, especial importancia adquieren las obligaciones del Estado de respetar la libertad de los actores privados de fundar y administrar establecimientos educativos, la libertad de los padres de elegir la educación de sus hijos y la libertad académica de los docentes y estudiantes. En el ámbito de los DESC, merece especial atención la obligación de invertir recursos, para asegurar que los establecimientos educativos, los docentes y los programas de enseñanza estén a disposición de todos los niños y las niñas, en cantidad suficiente.

En referencia a los DESC, específicamente la obligación del Estado de garantizar la existencia de escuelas, la Relatora Especial ha señalado que el cumplimiento de esta obligación exige a los Estados realizar importantes esfuerzos financieros, tanto para invertir

³⁹ Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, “Derechos económicos, sociales y culturales”, Informe preliminar 1999, párrafo 51.

⁴⁰ K. Tomasevski, *Human Rights Obligations...*, *op. cit.*, pp. 13 y 17-25.

en el desarrollo de infraestructura y dotación de los establecimientos educativos públicos (sedes físicas adecuadas, servicios públicos, bibliotecas, material de enseñanza, libros, útiles escolares, etcétera), como para financiar con recursos públicos el establecimiento de escuelas privadas.

La Relatora ha reiterado, además, la importancia de que el Estado, en desarrollo de la normativa internacional, proteja el derecho a la educación de los intereses mercantiles y de las corrientes privatizadoras que hacen que la educación, en la medida en que se equipara a un bien común que se transa en el mercado y al que acceden sólo quienes tienen capacidad de pago, pierda terreno en el ámbito de los derechos y las responsabilidades estatales.⁴¹ A este propósito, los Estados tienen la obligación de proteger y conservar el derecho a la educación como un bien y servicio público⁴² y limitar el tratamiento de la educación como una industria.

A efectos de asegurar una educación disponible para todas las personas sin discriminación alguna, los Estados deben asignar cada vez mayor prioridad a la financiación de la educación, y los organismos internacionales deben apoyar de manera más decidida a los países en vías de desarrollo para alcanzar mayores niveles de realización del derecho a la educación, a través, *v.g.* de políticas de alivio de la deuda.⁴³

Por otro lado, en cuanto a la obligación de asegurar la existencia de personal docente calificado, con demostrada capacidad pedagó-

⁴¹ *Ibid.*, pp. 9 y 10.

⁴² “La Relatora Especial considera que la educación constituye un bien público, porque su valor aumenta cuando es compartida y no es posible evitar que se difunda. A diferencia de la educación, la escolarización no puede fácilmente definirse como un bien público, porque es posible impedir a las personas el acceso a la escuela. La denegación de la instrucción oficial no puede equipararse a una falta de educación, ya que las personas aprenden en casa, en la calle, en la comunidad, en las cárceles o en los campamentos de refugiados”. Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, “Derechos económicos, sociales y culturales”, Informe preliminar 2000, párrafo 40.

⁴³ En cuanto a la importancia de fortalecer las políticas de alivio a la deuda de los países en vías de desarrollo, bajo el compromiso de mayores inversiones en educación, puede consultarse Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Informe anual 2001, párrafos 51-54.

gica y profesional para contribuir al desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas, la Relatora Especial ha señalado la importancia de que los Estados adopten medidas, tanto para establecer los criterios de reclutamiento del personal docente y los programas de formación y profesionalización como para asegurar a los maestros y maestras salarios competitivos y la garantía de sus derechos laborales.

Sobre este punto, es importante señalar que la Relatora observa con preocupación que:

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

Finalmente, en lo que concierne al ámbito de la asequibilidad, la Relatora Especial ha resaltado la importancia de que, una vez

⁴⁴“El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha rechazado sistemáticamente las afirmaciones de que la enseñanza es un servicio esencial y, por lo tanto, los profesores no tienen derecho a huelga. Señalando que el derecho de huelga sólo podría ser objeto de restricciones e incluso prohibido con respecto a la función pública, siendo funcionarios públicos aquellos que actúan como órganos del poder público, o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población)”. Comité de Libertad Sindical. 272 Informe. Caso No. 1503 (Perú), párrafo 117. Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la Resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 1 de febrero de 2000. EICNA/2000/6, párrafo 44.

que existan los establecimientos educativos y el personal docente, los niños y las niñas puedan disponer de cupos escolares en cantidad suficiente para poder acceder a ellos. En rigor, ha señalado la Relatora, “si el número de alumnos al cual puede darse instrucción en las escuelas primarias es inferior al número de niños en edad de enseñanza primaria, las disposiciones legales sobre educación obligatoria no se llevarán a la práctica, el acceso a la educación seguirá siendo una necesidad o un deseo y no un derecho”.⁴⁵

En otro informe señala, además, que “la obligación del Estado de asegurar la disponibilidad de instrucción académica constituye un pilar del derecho individual a la educación, y el hecho de que un Estado no sostenga la instrucción disponible constituye una manifiesta violación del derecho a la educación”.⁴⁶

Accesibilidad

La accesibilidad es considerada por la Relatora Especial como la segunda obligación del Estado. Esta obligación establece que el Estado debe garantizar que las instituciones y los programas de enseñanza disponibles sean accesibles a todos los niños y las niñas.

Con referencia a este tema, el Comité de DESC ha señalado que la obligación de accesibilidad comporta tres dimensiones: 1. La no discriminación: la educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables; 2. Accesibilidad material: la educación debe ser asequible materialmente, motivo por el cual la localización geográfica de los establecimientos educativos debe ser razonable, y 3. La accesibilidad económica: la educación ha de estar al alcance de todas las personas.⁴⁷

En cuanto a la primera dimensión, la Relatora Especial ha insistido en que la no discriminación, en la medida en que representa el principio primordial de las normas internacionales de derechos

⁴⁵ Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, “Derechos económicos, sociales y culturales”, Informe preliminar 1999, párrafo 52.

⁴⁶ Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, “Derechos económicos, sociales y culturales”, Informe preliminar 2000, párrafo 32.

⁴⁷ Comité de DESC, Observación General 13 al PIDESC, párrafo 6.

humanos y que se aplica por igual a los derechos civiles y políticos, a los derechos económicos, sociales y culturales, y a los derechos del niño comprendidos en esas dos categorías, en ningún caso puede ser objeto de una aplicación progresiva, sino que debe conseguirse inmediata y plenamente.⁴⁸

En este sentido, la Relatora Especial llama la atención sobre la necesidad de asegurar el acceso a los distintos sujetos y grupos poblacionales al sistema educativo. En especial, la Relatora ha insistido en la importancia de establecer políticas de incentivos económicos que compensen la inversión que realizan los padres al enviar a sus hijas a la escuela. Lo anterior en la medida en que existe evidencia acerca de que los padres no envían a sus hijas a la escuela porque no encuentran incentivos económicos para ello, al considerar que es una inversión con bajas o ninguna tasa de retorno.

Adicionalmente, la Relatora recomienda fijar el foco de atención en el acceso de las niñas mediante el diseño de políticas que permitan adaptar la jornada escolar a la labor que muchas niñas deben desempeñar en sus casas, tales como cuidado de hermanos menores, preparación de alimentos y otros trabajos domésticos. Lo anterior considerando que las familias pobres dependen del trabajo de cada miembro de la familia para su supervivencia.⁴⁹

Finalmente, en relación con la educación de las niñas, la Relatora considera fundamental avanzar en mecanismos de protección que aseguren el acceso a la escuela de las niñas embarazadas y las madres jóvenes.⁵⁰

Respecto de la segunda dimensión, la accesibilidad material, el eje central está relacionado con la distancia geográfica que los niños y las niñas deben recorrer para acceder efectivamente a la escuela. Si bien no existe una norma nacional ni internacional que fije la distancia máxima en kilómetros entre la casa y el establecimiento educativo, por encima de la cual se pueda considerar que existe una

⁴⁸ Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, “Derechos económicos, sociales y culturales”, Informe preliminar 1999, párrafo 57.

⁴⁹ K. Tomasevski, *Human Rights Obligations...*, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁰ Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, “Derechos económicos, sociales y culturales”, Informe preliminar 1999, párrafo 61.

barrera de acceso geográfico, es fundamental que los Estados aseguren que los cupos escolares se asignen en establecimientos educativos cercanos a la comunidad o el barrio donde habitan los niños y las niñas.

Este aspecto cobra especial importancia en las familias de menores recursos económicos en la medida en que los niños y las niñas pueden no acceder de manera efectiva a la escuela, por la imposibilidad económica de sus padres para pagar el transporte escolar.

En cuanto a la accesibilidad económica, la Relatora Especial ha enfatizado la problemática de las tasas académicas, por considerarlas una forma de tributación regresiva. Estas tasas, que se expresan fundamentalmente en matrículas y derechos académicos, son una de las principales barreras de tipo económico que limita el acceso de los niños y las niñas al sistema educativo, en especial el de las familias que enfrentan mayores privaciones sociales y económicas.

Sobre este punto, la Relatora ha afirmado lo siguiente:

[...] la obligación de los gobiernos de garantizar la educación primaria gratuita implica que deben eliminar los obstáculos financieros para permitir que todos los niños, por pobres que sean, cursen la enseñanza primaria completa. El vínculo entre la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria se destaca en los tres instrumentos de derechos humanos pertinentes.⁵¹ Si se impone a los niños la obligación de asistir a una escuela cuyo costo los padres no pueden sufragar, la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión.⁵²

Para aliviar esta carga a las familias, es importante que los Estados aseguren que la educación básica sea efectivamente gratuita y contribuyan, además, con la asignación de recursos para financiar

⁵¹ Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; apartado a) del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y apartado a) del párrafo 1 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁵² Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Informe 2000, párrafo 50.

programas orientados a la eliminación de barreras económicas de acceso, tales como dotación de textos escolares, material de estudio (cuadernos, lápices, bolígrafos, etcétera), transporte y alimentación escolar.

Sobre el particular, la Relatora considera que:

[...] esas ayudas tienen por objeto eliminar todos los costos directos e indirectos de la enseñanza primaria, compensando así a las familias por el costo de oportunidad de la escolarización de sus hijos. Así pues, la idea general de que los costos de la educación deben asumirse en proporción a la capacidad financiera tiene su expresión en las subvenciones concedidas a los más pobres, con el fin de compensar su incapacidad de prescindir de la contribución de los hijos para la supervivencia de la familia.⁵³

Aceptabilidad

La obligación de aceptabilidad plantea que el Estado debe establecer unas normas mínimas que regulen la calidad de los programas de estudio y los métodos pedagógicos. El Estado tiene la obligación de garantizar que todas las escuelas se ajusten a unos criterios mínimos de enseñanza y a que la calidad de la educación sea aceptable para los padres y para los niños y las niñas.

Además, plantea la Relatora Especial, las obligaciones de los Estados en el ámbito de la aceptabilidad pasan por el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derechos, más que como objetos de caridad, por asegurar la libertad de aprendizaje y de enseñanza, por asegurar un adecuado lenguaje de enseñanza, en especial garantizar que los grupos étnicos con tradiciones lingüísticas propias reciban educación bilingüe.⁵⁴

Desde la perspectiva de los derechos del niño, la obligación de hacer que la escuela primaria resulte aceptable va más allá de la libertad

⁵³ *Ibid.*, párrafo 55.

⁵⁴ K. Tomasevski, *Human Rights Obligations...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

de elección de los padres o del idioma de la instrucción y presenta un gran número de problemas a todos los Estados. La escuela primaria ideal debe ser acogedora para los niños y basarse en su derecho a sentir curiosidad, hacer preguntas y recibir respuestas, discutir y expresar su desacuerdo, hacer pruebas y cometer errores, saber y no saber, crear y ser espontáneos, ser reconocidos y respetados [...] La enormidad de la tarea que esto supone contrasta con la realidad de las escuelas que pueden estar luchando con la falta de servicios de agua corriente y de saneamiento, con la incompatibilidad entre los horarios de la escuela y la vida familiar y comunitaria, o con la violencia contra los niños o entre ellos.⁵⁵

Finalmente, una educación aceptable es también una educación que asegure a los niños y las niñas la eliminación de toda forma de castigo corporal y psicológico, que asegure que la disciplina escolar sea administrada con métodos que respeten la integridad y dignidad de los y las estudiantes y que respete la diversidad cultural y las diferencias de toda índole.

A efecto de lograr una educación aceptable para todos los grupos de la población, resulta prioritario que los Estados adopten medidas conducentes a la eliminación de toda forma de discriminación en los manuales de disciplina de los establecimientos educativos. Especial referencia merece la eliminación de la práctica de considerar como falta disciplinaria el embarazo adolescente, expulsando, en muchos casos, a las niñas y privándolas de una adecuada instrucción o separándolas de sus compañeros y compañeras de clase.

Considera la Relatora Especial que sobre este tema la Corte Constitucional de Colombia ha sentado un importante precedente al pedir una modificación de la reglamentación escolar, que penalizaba a las niñas embarazadas, impidiéndoles la prosecución de sus estudios en las escuelas y obligándolas a continuar su formación con clases particulares, a fin de que esas niñas puedan reanudar su asistencia a las escuelas.⁵⁶

⁵⁵ Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. "Derechos económicos, sociales y culturales", Informe preliminar 1999, párrafo 67.

⁵⁶ Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, *De-rechos económicos, sociales y culturales*, Informe 2000, párrafo 60.

Adaptabilidad

El Estado tiene la obligación de garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los niños y las niñas, de la sociedad y de la comunidad, y no a la inversa. En desarrollo de esta obligación se deben implementar acciones que tiendan a garantizar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo y la eliminación de toda forma de discriminación que amenace su adaptación.

La Relatora Especial señala la importancia del cambio de enfoque en cuanto a las obligaciones de adaptabilidad. Concretamente se pasa de un esquema en el que los niños y las niñas tienen que adaptarse al sistema educativo, a uno en el que los establecimientos educativos, siguiendo la idea de preservar los mejores intereses de los niños y las niñas, presente en la Convención sobre los Derechos del Niño, tienen la obligación de responder a las necesidades educativas de los mismos y proteger su permanencia en el sistema escolar.⁵⁷

Con este cambio de enfoque los establecimientos educativos están impedidos para expulsar a un estudiante por no adaptarse; los establecimientos deben realizar un esfuerzo por responder a las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes y deben asegurar las condiciones para que éstos se adapten.

Este cambio de enfoque toma especial importancia en la educación de grupos poblacionales con necesidades educativas especiales en razón de su condición física o mental, como la población con discapacidad, con talentos excepcionales o con déficit de atención, entre otros grupos de población, o por la situación social en la que se encuentran, *v.g.* niños y niñas que trabajan, desplazados, refugiados, privados de libertad, vinculados a ejércitos regulares o irregulares.

La Relatora Especial ha puesto especial énfasis en que el sistema educativo (establecimientos, aulas, docentes, material pedagógico, etcétera) se adapte a las necesidades educativas de los niños y las niñas con discapacidad.

En este terreno en particular, existen muchos debates acerca de cuáles son las condiciones más adecuadas para educar a los niños

⁵⁷ K. Tomasevski, *Human Rights Obligations...*, *op. cit.*, pp.15 y 31-35.

y las niñas con discapacidad. Si bien desde las normas internacionales de derechos humanos se ha insistido en la necesidad de adelantar políticas de integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad al aula regular, lo cual exige capacitación docente, apoyo de docentes especializados según el tipo de discapacidad, la preparación de material pedagógico acorde con las necesidades de los niños y las niñas, y en general ajustar el entorno escolar, es claro que no se puede considerar la integración educativa como el mejor escenario en todos los tipos de discapacidad.

Si bien es muy apropiado que los niños y las niñas en sillas de ruedas puedan ser educados en entornos regulares, previas modificaciones en la planta física (rampa para acceder al establecimiento, facilidades de acceso a salones, bibliotecas, cafeterías y baños públicos, entre otros lugares), además del desarrollo de un espíritu de solidaridad en todos los actores del sistema educativo y de respeto a la diversidad, no es claro que para niños y niñas con deficiencia cognitiva el aula regular esté siempre en capacidad de responder a las necesidades especiales de aprendizaje de este grupo de población. En este sentido, los Estados deben avanzar en la definición de normas mínimas (según el tipo de discapacidad) que deben cumplir los establecimientos educativos, los docentes y las estrategias pedagógicas, para hacer efectivo el derecho a la educación de los niños y las niñas con discapacidad.

Especial atención merece la definición de estrategias educativas para los niños y las niñas que trabajan. Como bien señala la Relatora Especial, “las oportunidades de ‘aprender y ganar dinero’⁵⁸ de los niños que trabajan se han fundamentado en la necesidad de los pobres, incluidos los niños, de trabajar para poder sobrevivir. La educación a jornada completa parece entonces un lujo, más que un derecho básico del niño, y cambiar esa cruel realidad exige un gran compromiso político y financiero”.⁵⁹

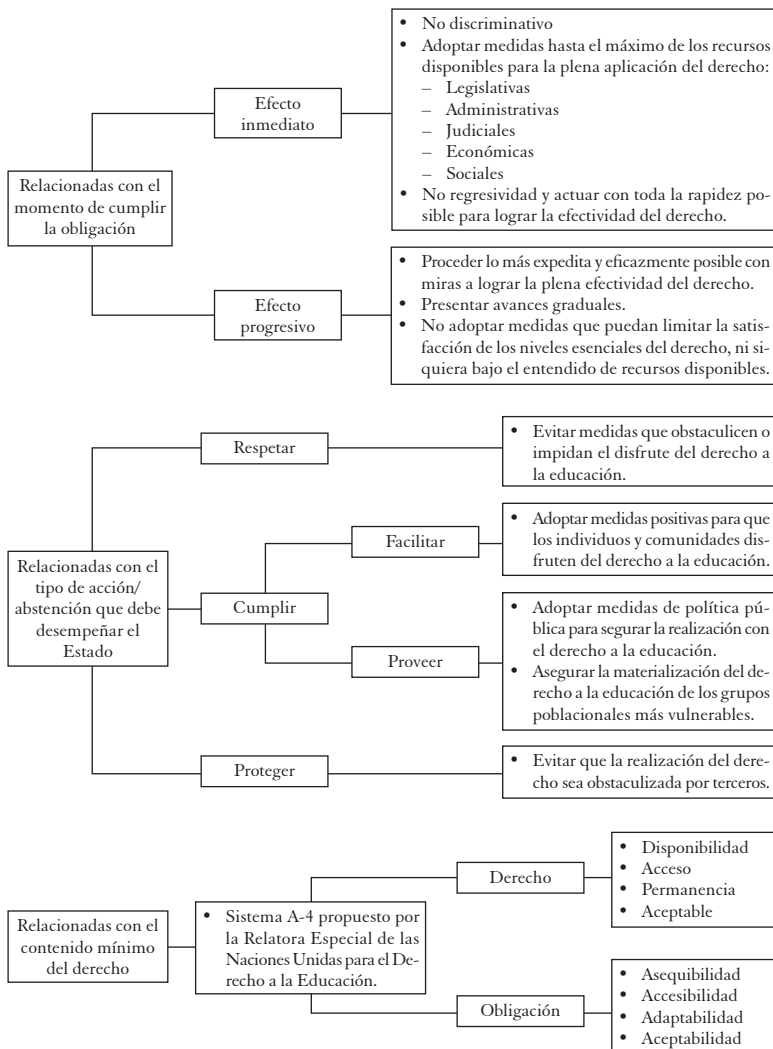
⁵⁸ IPEC-GIT, “Action Against Child Labour: the Role of Education”, documento informativo producido para la Consortium Meeting on Secondary Education. París, 10 y 11 de junio de 1999, p. 10.

⁵⁹ Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, *De-rechos económicos, sociales y culturales*, Informe 2000, párrafo 64.

Por último, se presenta un esquema que resume las obligaciones del Estado con relación al derecho a la educación.

SERIE DESC

Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la educación



POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS: PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS (PROSEDHER)

En el marco del Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo viene adelantando una serie de investigaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales; concretamente con los derechos a la educación, a la salud, a la seguridad alimentaria, a la vivienda y al trabajo. Dichos estudios tienen como propósito identificar los alcances y las limitaciones de las políticas públicas referentes a los mencionados derechos; esto con el fin de establecer hasta qué punto las políticas públicas sociales se ajustan a las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Aproximación metodológica

Prosedher tiene como objeto fundamental el diseño y aplicación de una metodología de seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales a la luz de los derechos económicos, sociales y culturales que las mismas deberían realizar. Este programa parte de la comprobación de que, en Colombia, las políticas públicas no son diseñadas ni ejecutadas desde la perspectiva de los derechos que, en principio, deberían realizar. Por el contrario, el diseño y ejecución de esas políticas se hace desde criterios meramente eficientistas y de ejecución de recursos. Adicionalmente, Prosedher busca hacer efectivas una serie de recomendaciones internacionales que sugieren que la efectividad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales depende, en gran medida, de que los Estados establezcan indicadores y líneas de base que permitan determinar hasta qué punto las políticas públicas hacen efectivas las obligaciones que la realización del anotado derecho impone a las autoridades públicas.

De conformidad con lo anterior, Prosedher ha venido ocupándose del diseño de una metodología de seguimiento y evaluación

de políticas públicas desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales que consta de tres pasos:

- La determinación del contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales cuyo grado de efectividad se busca establecer, así como de las obligaciones que la realización de esos derechos impone al Estado. Todo esto se determina a partir de los tratados y convenios internacionales pertinentes, la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los informes de los relatores especiales sobre los derechos respectivos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre la materia.
- El diseño de un instrumento de medición que permita a la Defensoría del Pueblo hacer el seguimiento a una política pública a fin de determinar si ésta hace efectivas, y hasta qué punto, las obligaciones del Estado en la realización del derecho económico, social y cultural de que se trate. Este instrumento de medición consta de un sistema de indicadores que mide el grado de ajuste de la política pública en estudio, y de un cuestionario que permite recoger de las autoridades nacionales, departamentales y locales que diseñan y ejecutan dicha política pública, la información en que se funda cada uno de los indicadores que integran el primer componente del instrumento de medición.
- La aplicación del instrumento de medición, mediante su envío a las autoridades nacionales, departamentales y locales que diseñan y ejecutan una determinada política pública. Luego de recogida la información, se sistematiza y procesa, con el fin de producir los informes sobre el estado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales en dicha política pública y formular las recomendaciones defensoriales que sean pertinentes.

La metodología descrita se concreta en dos documentos básicos que sustentan el sistema de seguimiento: la matriz de obligaciones del Estado en la realización del derecho económico, social o cultural respectivo (esta matriz se construye a partir del derecho internacio-

nal de los derechos humanos relevante y del derecho constitucional colombiano que se refiera al derecho en estudio); el instrumento de medición que contiene un sistema de indicadores que permite establecer el grado de ajuste de la política pública a las obligaciones que la realización de un cierto derecho socioeconómico impone al Estado, y un cuestionario o encuesta dirigido a las autoridades públicas que diseñan y ejecutan la política pública cuyo seguimiento se adelanta.

Seminario Internacional Derecho a la Educación y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en agosto de 2008 en los talleres de REPRODUCCIONES Y MATERIALES, S. A de C. V, Presidentes núm. 189-A, col. Portales, C. P. 03300, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.