

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



52

Julio - Diciembre 2010



REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2010, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

I. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
Mensaje de inauguración	
<i>Director Ejecutivo del IIDH, Roberto Cuéllar M.</i>	11
Conferencia magistral	
<i>Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza</i>	17
Introducción al XXVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos	
Aproximación a la dimensión política y pedagógica del derecho a la educación en derechos humanos.....	33
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
Ponencias seleccionadas	
La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.....	55
<i>Pedro Nikken</i>	
Cómo hacer que la Declaración de los Derechos Indígenas sea efectiva.....	141
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
Las identidades indígenas en América Latina.....	171
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
El derecho a la educación.....	191
<i>Ligia Bolívar O.</i>	
La justiciabilidad del derecho a la educación.....	213
<i>Mónica Pinto</i>	

Educar para la justicia social. Nuevos procesos de socialización, ciudadanía y educación en América Latina	231
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	
Un espacio para ejercer y aprender derechos humanos en la escuela. Avances en el reconocimiento y práctica del gobierno estudiantil en los sistemas educativos de América Latina	247
<i>Ana María Rodino</i>	
El derecho a la educación: algunos casos de exclusión y discriminación	267
<i>Vernor Muñoz</i>	
Ideas-fuerza de la educación en derechos humanos	309
<i>Abraham Magendzo</i>	
Dilemas y tensiones curriculares y pedagógicas de la educación en derechos humanos	321
<i>Abraham Magendzo</i>	
Anexo	
La educación en derechos humanos en la educación formal en las Américas AG/RES. 2604 (XL-O/10)	331

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos presenta el número 52 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2010. En esta edición se recopilan algunos de los mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Educación en Derechos Humanos*, llevado a cabo del 16 al 27 de agosto de 2010. Este curso se enfocó en el tema de la educación en derechos humanos (EDH), como un derecho humano consagrado en el art. 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), tomando en consideración para su análisis la dimensión de la pobreza.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre los alrededor de 3300 ex alumnos y ex alumnas se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente.

Desde su creación en 1983, el Curso constituye una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas internacionales, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

Este año, el Curso tuvo un sentido íntimamente ligado a la función principal del IIDH, la educación en derechos humanos, puesto que el IIDH entiende que una moral colectiva debe enseñarse apropiadamente transmitiendo valores de justicia y libertad desde la primera edad escolar. Esto es evidente de una lectura integral del Protocolo de San Salvador, el instrumento del Sistema Interamericano especializado en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Desde el 2000, el IIDH ha demostrado que el derecho a la educación en derechos humanos es un derecho clave en América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo. Es un contexto en el que existe un gran desfase entre los avances en la democracia formal y la práctica cotidiana que se trasluce en violencia, inseguridad, pobreza y posturas autoritarias, y los niños, niñas y adolescentes son las principales víctimas. En consecuencia, la EDH es esencial para desmontar la extrema pobreza y desigualdad que existen en la región, tomando en cuenta que la misma se mueve en este entorno extraordinario, crítico y desafiante al Sistema Interamericano.

A partir del año 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año recoge los materiales producto de este Curso, adquiriendo un carácter monográfico desde la estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la preocupación que atiende hoy la estrategia institucional: la situación de pobreza crítica vista desde una perspectiva de derechos.

El IIDH define la educación en derechos humanos como la posibilidad real de todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales y culturales– de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita: comprender sus derechos y sus respectivas responsabilidades; respetar y proteger los derechos humanos de otras

personas; entender la interrelación entre derechos humanos, Estado de Derecho y sistema democrático de gobierno, y ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas consecuentes con los derechos humanos. El IIDH concibe al derecho a la EDH como un componente del derecho a la educación y como condición necesaria para el ejercicio de todos los derechos humanos y la democracia.

En este tenor surgió el Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos, el cual nació de la iniciativa de la República de El Salvador y de la República Oriental del Uruguay, facilitada por el IIDH y apoyada por la República de Costa Rica, la República de Colombia, la República Dominicana y la República Argentina, y aprobado el 8 de junio de 2010 por la Asamblea General mediante resolución AG/RES.2604 (XL-O/10). Dicho pacto tiene el objetivo de desarrollar procesos de orientación a los Estados parte y signatarios del Protocolo de San Salvador en el campo de la educación en derechos humanos, enfatizando en los puntos de conexión que conducen al fortalecimiento de su dimensión pedagógica. Este documento se ha incluido en la presente edición como anexo.

Esta edición de la Revista incluye la conferencia magistral ofrecida en el marco del XXVIII Curso Interdisciplinario por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza. Al mismo sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso, y una sección que contiene algunas de las ponencias centrales que formaron parte de su bagaje académico, que aparecen en el orden en que fueron presentadas. Se incluye el texto de las ponencias de los expertos y expertas que siguen: Pedro Nikken (Venezuela), Mónica Pinto (Argentina) y Rodolfo Stavenhagen (México), integrantes de la Asamblea General del IIDH, así como Ligia Bolívar (Venezuela), Juan Carlos Tedesco (Argentina), Abraham Magendzo (Chile), Ana María Rodino (Argentina) y Vernor Muñoz (Costa Rica).

Es nuestro más sincero deseo que esta contribución del IIDH represente un aporte significativo para el impulso del derecho a la educación en derechos humanos en las estrategias pedagógicas de

los Estados que adquirieron el compromiso de ofrecer una educación que implante el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos, la justicia, la democracia y la paz.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Ponencias seleccionadas

El derecho a la educación: algunos casos de exclusión y discriminación

*Vernor Muñoz**

Introducción

Con la entrada en vigor del derecho internacional de los derechos humanos, los sistemas educativos fueron llamados a encauzar la construcción de una ciudadanía respetuosa de la dignidad y de los derechos de todas las personas, provocando con ello una crisis esencial que obligó a redefinir el carácter mismo de la educación nacional y dejó expuestos todos los dispositivos de exclusión en el acceso y en los contenidos educativos.

No obstante, la superestructura patriarcal que sujeta las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, ha constituido un grave impedimento para el avance en la realización de los derechos humanos en la educación. El marco social de creencias y conductas patriarcales erigió una concepción de Estado estratificado y piramidal, que al cabo del tiempo se convirtió en terreno fértil para el sostenimiento de sistemas de exclusiones que impiden el diálogo recíproco e igualitario entre seres humanos.

Al amparo de las ideologías patriarcales se ha generado, también, un concepto de “desarrollo” que se encuentra más vinculado a la distribución de los bienes y recursos económicos que a las posibilidades de aprendizaje colectivo para superar las adversidades.

La desconexión entre propósitos y acciones en la educación opera en el marco de las desigualdades y asimetrías, en el que también se promueve la falsa idea de que el desarrollo macroeconómico es el objetivo principal de la educación, usualmente considerada como un

* Ex Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación (2004-2010); investigador y profesor de derechos humanos del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Costa Rica; tutor de la Universidad de Alcalá de Henares y de la Universidad de Oldenburg; miembro del Consejo Deliberativo del Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación.

gasto y no como un derecho humano. Es cierto que todos esperamos repercusiones económicas de la educación, pero otra cosa es creer que esas repercusiones son su fin primordial¹. Es por estas razones que muchas de las discusiones y demandas en torno a la necesidad indiscutible de invertir en la educación reducen los derechos de las niñas, niños y adolescentes a componentes borrosos de los factores macroeconómicos, como cuando se dice que uno de los objetivos centrales de la escolarización es incrementar el crecimiento per cápita².

El crecimiento económico no siempre lleva al desarrollo humano, ni la existencia de un buen presupuesto educativo garantiza que los recursos se inviertan en los más necesitados. Por consiguiente, es inapropiado proponer la realización del derecho a la educación como un condicionante de la eficiencia productiva o mercantil, puesto que el ingreso per cápita tampoco tiene una relación evidente con la equidad social, especialmente en las economías periféricas. Esa perspectiva utilitarista lesiona la dignidad de las personas porque niega sus necesidades y distrae los propósitos esenciales de la educación; por ello ha fracasado como estrategia para elevar la conciencia en los gobiernos y en los organismos financieros y ha provocado el retraso y la negativa a modificar políticas públicas que validan y perpetúan la discriminación.

Es obviamente cierto que los sistemas educativos deben cambiar sus fines y estrategias que no respondan a dignificar al ser humano³, pero también es cierto que muchos de los grandes problemas de la

¹ Muñoz, Vernor, *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación*, Informe del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61o. período de sesiones, E/CN.4/2005/50, 17 de diciembre de 2004, párrs. 13-15.

² Matz, Peter, *Costs and benefits of education to replace child labour*. ILO, International Programme on the elimination of child labor (IPEC), 2002; Abu-Ghaida, Dina y Stephan Klase, *The economic and human development costs of missing the Millennium Development Goal on Gender Equity*. World Bank, mayo de 2004, entre muchos otros.

³ UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education on behalf of the Sub-regional, EFA Forum for East and Southeast Asia and the UN Thematic Working Group on EFA, *Guidelines for preparing gender responsive EFA plans*. UNESCO Bangkok, 2002.

educación no se encuentran en los sistemas escolares, sino en el entorno socioeconómico esencialmente discriminatorio. Esta es una de las razones que revelan los fracasos de las reformas educativas, con las que veladamente se espera que la educación resuelva los problemas sociales y económicos que los políticos no han querido resolver. El rompimiento de este sistema de desigualdades implica continuar el más necesario de los cambios históricos, pues supone la transformación completa de las sociedades y las culturas para construir la convivencia humana en condiciones de igualdad⁴.

Este artículo busca esclarecer las situaciones de desigualdad en que se encuentran algunos de los grupos que han sido tradicionalmente discriminados y excluidos de las oportunidades educativas. Las consideraciones que aquí se presentan han sido extraídas de los informes que presenté a la Comisión de Derechos Humanos, al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de Naciones Unidas durante mi mandato como Relator Especial sobre el Derecho a la Educación.

1. El derecho a la educación de las niñas y las adolescentes

Con la aparición de los primeros sistemas educativos, encausados en la tarea de formar la mano de obra industrial y comercial, se perfilaron mundialmente conceptos y modelos de escuela concentrados en la eliminación de las diferencias entre estudiantes y en la idea de crear y diseminar consumidores y trabajadores estandarizados. En el contexto de esa corriente educativa, que se inició hace algunos siglos, el conocimiento, las habilidades y los aprendizajes fueron concebidos como instrumentos para el entrenamiento común de niños y jóvenes, seguidores y reproductores del estereotipo de hombre-blanco-cristiano-occidental⁵.

⁴ Lagarde y de los Ríos, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. UNAM, México, 2001, pág. 345.

⁵ Muñoz, V., "Understanding human rights education as a process toward securing quality education", ponencia presentada en el *Seminario regional de expertos para Asia y el Sudeste Asiático: combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia. El papel de la educación y la toma de conciencia*. Bangkok, 19 a 21 de septiembre de 2005.

El marco social de creencias y conductas patriarcalistas que configuraron aquellos conceptos y modelos de las viejas sociedades industriales, ha tenido un impacto dramático en la institución escolar de nuestros días al validar y reproducir de generación en generación los estereotipos, prejuicios y desigualdades, a veces incluso al margen de la voluntad de aquellos que tienen el poder para tomar decisiones⁶, subordinando las múltiples identidades históricas y culturales a un proyecto educativo único⁷ y propenso, por lo tanto, a las discriminaciones institucionalizadas.

El tránsito de la educación hacia los derechos humanos se encuentra en ciernes y, además, debe enfrentar el duro embate de fuerzas refractarias que siguen considerando la educación como un instrumento subordinado al mercado, a las lógicas utilitaristas y, consecuentemente, como un tipo de servicio, no un derecho, que responde a los intereses de la economía, antes que de las personas.

a. El concepto de patriarcalismo

El marco social de asimetrías y desigualdades que identificamos como **patriarcalismo** precede a los sistemas educativos y conserva una influencia decisiva en los determinantes que producen la exclusión social en la escuela. La ONG El Movimiento de los Pueblos para la Educación en Derechos Humanos (PDHRE) ha hecho una importante contribución conceptual para clarificarlo. Según ha expuesto, el patriarcalismo es un contexto social que define las relaciones entre las personas como relaciones de desigualdad⁸. Como base de esa asimetría, el sistema impone la supremacía de los hombres sobre las

⁶ Proyecto del Milenio, Grupo de tareas sobre educación, *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions. Achieving the Millenium Development Goals*. UN Millenium Project, Reino Unido, 2005, pág. 24.

⁷ Bolívar, A., “Ciudadanía y escuela pública en el contexto de diversidad cultural”, en: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 9, No. 20, enero-marzo de 2004.

⁸ PDHRE - El Movimiento de los Pueblos para la Educación en Derechos Humanos, “Transforming the patriarchal order into a human rights system toward economic and social justice for all” (position paper). Nueva York, febrero de 2005. Disponible al 15 de noviembre de 2010 en: <<http://www.pdhre.org>>.

mujeres, aunque también determina estrictos roles a los hombres e incluso divide a los géneros en contra de sí mismos.

Además de la desigualdad de género, el patriarcalismo impide la movilidad social y mantiene las jerarquías sociales, teniendo un impacto negativo sobre la realización de los derechos humanos, el desarrollo, la paz y la seguridad, pues controla los recursos económicos y asigna valores sociales y culturales que son esencialmente injustos. Este marco social es un obstáculo a las relaciones igualitarias entre hombres y mujeres y a las posibilidades de desarrollo de la personalidad humana en el ámbito de la educación, en los términos que propone la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Ese marco social imprime su carácter jerarquizado a todo el espectro de relaciones humanas, colocando a las niñas y adolescentes en una situación de particular desventaja, dadas sus condiciones de género y edad⁹.

Es claro que la desigualdad es una variable transversal que afecta homogéneamente a todos los estratos sociales en que las mujeres y el resto de grupos discriminados se sitúan¹⁰; el patriarcalismo no es una estructura de opresión autónoma, concentrada en las relaciones de subordinación de las mujeres a los hombres, sino un conjunto indiferenciado de opresiones, de sexo, raza, género, etnia y condición social¹¹.

b. Cambios culturales

El rompimiento de este sistema de asimetrías implica la transformación completa de las sociedades y las culturas para construir la

⁹ Sagot, M., *La invisibilidad de las niñas y las adolescentes: trabajo doméstico y discriminación de género*. OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), San José, 2004, pág. 11.

¹⁰ Herrera Flores, J., *De habitaciones propias y otros espacios negados. Una teoría crítica de las opresiones patriarcales*. Departamento de Publicaciones, Universidad de Deusto, 2005, pág. 18.

¹¹ *Ibidem*, pág. 29.

convivencia de mujeres y hombres en condiciones de igualdad¹². Según se desprende del artículo 5 de la CEDAW, la eliminación de los prejuicios, las costumbres y todo tipo de prácticas basadas en la idea de inferioridad o superioridad de los sexos o en los roles estereotipados de hombres y mujeres, constituye el principal desafío para identificar nuevas políticas educativas y de desarrollo humano. La educación de las niñas tiene, entonces, como objetivo, potenciar esos cambios con la construcción de capacidades en todas las personas, que respeten y realicen los derechos humanos; se trata de una educación para la igualdad y, por ende, para una sociedad más justa, solidaria, equitativa y pacífica¹³.

Pero la pregunta sigue siendo la misma: ¿están los Estados dispuestos a asumir ese reto?

Según el Comentario General No. 16 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la igualdad sustantiva no puede ser alcanzada simplemente mediante la promulgación de leyes o la adopción de políticas que en la práctica fallan al tratar o incluso perpetuar la desigualdad entre hombres y mujeres, porque esas leyes o políticas no toman en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes que afectan especialmente a las mujeres. Por esta razón, el Comité recalcó la necesidad de que los Estados eliminen las actitudes y estereotipos discriminatorios, así como las costumbres y prácticas persistentes de las tradiciones que han puesto a las mujeres en posiciones inferiores¹⁴.

Al identificar el impacto del patriarcalismo en sus sociedades, como factor que continúa marginando a las mujeres y que entre otros efectos se refleja en la falta de igualdad y conciencia de género, el Consejo de

¹² Lagarde y de los Ríos, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas...* pág. 345.

¹³ Facio Montejo, A., *Equidad o igualdad*. San José, 2005.

¹⁴ Naciones Unidas, "Women's Anti-Discrimination Committee concludes thirty-third session, stressing need to eliminate stereotypes, withdraw Convention reservations. Experts examined reports of 8 States Parties to Convention", comunicado de prensa WOM/1519, 22 de julio de 2005. Disponible al 12 de noviembre de 2010 en: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/wom1519.doc.htm>>.

Europa ha propuesto una estrategia para integrar la perspectiva de género en las escuelas, que incluye los aspectos legales, las políticas públicas, las responsabilidades ministeriales, el funcionamiento de los centros educativos, la investigación y la función de los padres y las madres¹⁵.

El marco de desigualdad y discriminación estructural que se encuentra en la base de los procesos de socialización y construcción de los estereotipos de género en muchos sistemas educativos¹⁶, afecta también a los niños y a los adolescentes, quienes comúnmente se encuentran condicionados o son incitados a comportamientos intolerantes o abiertamente violentos. Examinar la construcción de la masculinidad y el rol que ésta juega en el proceso de desarrollo no es entonces un simple ejercicio analítico, sino que tiene implicaciones útiles y urgentes para mejorar la calidad de vida en cada país¹⁷ y debería comprometer a los hombres en la gestión del cambio dirigido al establecimiento de una cultura de derechos humanos en la institución escolar.

Las inversiones en la educación de las niñas, especialmente las que tienen como fin mejorar su cobertura y calidad, tienen un beneficio social demostrado en la reducción de las tasas de mortalidad y de nacimientos no deseados, en la lucha contra la pobreza, el VIH/SIDA y la desnutrición. Estos efectos positivos deberían llevar a fortalecer la integración de los derechos humanos en las acciones y políticas de los Estados y también del Banco Mundial, en vez de reducir las prioridades de las niñas y las mujeres a una cuestión instrumental.

Las opiniones más conservadoras estiman que 55 millones de niñas siguen sin estar escolarizadas y que al menos 23 países corren

¹⁵ Consejo de Europa, Dirección General de Derechos Humanos, *Promoting gender mainstreaming in schools*, Informe final del Grupo de expertos en la promoción de la incorporación de una perspectiva de género en las escuelas. Estrasburgo, 2004.

¹⁶ Arenas, G., “La cara oculta de la escuela”, en: *Triunfantes perdedoras*, cap. V. Estudios y Ensayos, Centro de publicaciones de la Universidad de Málaga, 1999.

¹⁷ Greig, A., M. Kimmel y J. Lang, “Men, masculinities and development: broadening our work towards gender equality”, Género y Desarrollo, Monografía No. 10. PNUD, 2000, pág. 2.

el riesgo de no lograr la educación primaria universal para el año 2015, tal como proponen los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁸. Pese a los avances importantes en el África subsahariana y en el Asia meridional y occidental, es precisamente en estas regiones donde las niñas sufren con mayor gravedad la falta de oportunidades educativas: mientras en el sur de Asia 23,5 millones de niñas no asisten a la escuela, en el centro y en el oeste de África prácticamente la mitad de las niñas son también excluidas¹⁹. A este panorama desalentador deben sumarse el 25% de las personas mayores de 15 años que son analfabetas en Centroamérica, principalmente niñas y mujeres pobres, indígenas y residentes de las zonas rurales²⁰.

Tomando en cuenta las proyecciones más optimistas, la meta de lograr la educación primaria universal tomará al menos diez años más de lo esperado, pues en el 2015 habrá todavía 47 millones de niños y niñas que no asistirán a la escuela y 47 países no cumplirán el objetivo de escolarización universal hasta prácticamente mediados del próximo siglo. En estos países, el 75% de las niñas y niños actualmente tienen madres que tampoco cuentan con educación²¹.

La falta de oportunidades concretas, de infraestructura escolar, materiales didácticos, maestras calificadas, así como la falta de servicios directos y complementarios para la realización del derecho a la educación (como la alimentación, los servicios sanitarios y la seguridad desde y hacia la escuela), pero también los problemas de calidad, pertinencia y adaptabilidad curricular, tienen un efecto negativo sobre el acceso y en la permanencia de las niñas y adolescentes en la escuela. La retórica a favor de los derechos de las niñas

18 UNESCO, *La alfabetización: un factor vital*, Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología, París, 2006.

19 UNICEF, Progreso para la infancia: un balance sobre la enseñanza primaria y la paridad entre los géneros, No. 2, abril de 2005, pág. 4.

20 PNUD, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003, pág. 31.

21 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005, págs. 7 a 49.

no ha impedido que la educación siga siendo una de las últimas prioridades en la consideración presupuestaria y una de las últimas favorecidas en las políticas públicas²². El 56% de la población mundial en edad escolar aún vive en países que no han logrado la paridad de género en la educación primaria y en el caso de la educación secundaria se eleva al 87%, pues las desventajas de las adolescentes continúan incrementándose²³.

Si bien la desigualdad de género en la educación tiene particularidades locales y regionales, hay una serie de elementos que se comparten en muchos países²⁴, como la pobreza (que a su vez expresa múltiples exclusiones), los entornos escolares peligrosos y muchos efectos patriarcalistas como los estereotipos curriculares, la falta de voluntad de los padres para invertir o interesarse en la educación de las niñas y las adolescentes, el trabajo infantil, las prácticas sociales y culturales discriminatorias, las restricciones a la libertad de tránsito y de expresión de las niñas y adolescentes y, por supuesto, la guerra y las situaciones de emergencia.

Al concluir el año 2005 supimos que el objetivo de la paridad de género que contemplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio fracasó en 94 de los 149 países de los que se dispone información. 86 países se encuentran en riesgo de no lograr la paridad de género aun para el año 2015; 76 países ni siquiera han alcanzado la paridad de género en la educación primaria, y las disparidades siguen sufriendolas las niñas y las adolescentes.

De haberse cumplido el objetivo, hoy habría 14 millones más de niñas en la escuela primaria, pero lo cierto es que en 41 países que corresponden a 20 millones de las niñas que no asisten a la escuela, la brecha de género se está profundizando o se está estrechando tan lentamente que la paridad no se logrará hasta el año 2040 y

22 Foro Económico Mundial, *Women's empowerment: measuring the global gender gap*. Ginebra, 2005, pág. 1.

23 UNESCO, *Global education digest*. Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2005.

24 Oxfam, *Beyond access: transforming policy and practice for gender equality in education*. Gran Bretaña, 2005, pág. 37.

115 países (de los 172 que cuentan con información disponible) aún reportan disparidades en la educación secundaria. De todas maneras, el concepto de “paridad”, que implica una simple cuantificación de niñas y adolescentes matriculadas, no refleja el concepto sustantivo de “igualdad de género” que contempla la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción de 1995 y, por lo tanto, tampoco es útil para valorar el avance en la calidad de la educación.

La discriminación que sufren las niñas y adolescentes en el ámbito escolar también se debe a la falta de modelos educativos culturalmente situados y respetuosos de la diversidad; a las largas distancias que deben caminar las niñas hasta las escuelas; a la falta de transporte seguro; a la escasa contratación de maestras; a la limitada atención de niñas con necesidades educativas especiales; a la ausencia de procesos integrales y permanentes de sensibilización y capacitación de género dirigidos a maestras y maestros; al poco interés en la reinserción y permanencia de adolescentes madres y embarazadas; a la falta de educación para la sexualidad, y a los costos de matrícula, uniformes, alimentación, libros de texto y materiales didácticos que deben sufragar las familias y que tiene mayor impacto desfavorable para las niñas²⁵.

c. Matrimonio, embarazo y maternidad

Las prácticas patriarcalistas que limitan la autonomía femenina y alejan a las niñas y a las adolescentes de la educación, tienen como referencia usual los matrimonios, embarazos y maternidad tempranos o no deseados. Frecuentemente, el matrimonio de las adolescentes se basa en un tipo de socialización que refuerza la idea en los padres y madres de familia de que el objetivo final de las niñas es el matrimonio²⁶. Esta idea no sólo se propaga en el entorno escolar, sino que también se agrava con el desempoderamiento psicológico que las niñas sufren en sus relaciones primarias y en las que se alimenta la creencia de que la educación no es una opción para las mujeres casadas.

²⁵ Bentaouet Kattan, R. y N. Burnett, *User fees in primary education*. Banco Mundial, Washington, 2004, pág. 12.

²⁶ World Vision, *The girl-child and government service provision*. 2004, pág. 7.

El tipo de socialización que excluye a las adolescentes casadas de las oportunidades educativas se acompaña de leyes que en muchos países autorizan el matrimonio temprano, validándose de esta manera una estructura de sujeción que obstaculiza su derecho a la educación con el asocio paradójico de normas que garantizan la autonomía de la voluntad.

Así, en al menos 44 Estados, las niñas y las adolescentes pueden contraer matrimonio antes que los niños o jóvenes y, en 25 de esos países (de todas las regiones, excepto del Asia central), la edad mínima autorizada para el matrimonio de las adolescentes es menor o igual a los 15 años²⁷. Estudios recientes²⁸ revelan que en algunos países más del 50% de las mujeres se casan antes de los 18 años de edad y son obligadas a abandonar la educación.

El embarazo y la maternidad de las adolescentes son también motivos de discriminación comunes en la educación y, lo que es más grave, cuando el embarazo constituye una ofensa disciplinaria y las adolescentes corren el riesgo de ser expulsadas de sus centros educativos, ellas se ven obligadas a enfrentar la opción del aborto si lo que desean es continuar estudiando. Por ejemplo, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) reporta casos en África donde uno de cada cinco embarazos ocurre en las adolescentes entre los 13 y los 19 años de edad²⁹, y algunas tendencias en Norteamérica y Europa muestran tasas de embarazo de adolescentes entre los 15 y los 19 años de edad cercanas a 80 por cada 1.000 habitantes³⁰.

No obstante, cuando la pobreza se combina con el matrimonio y la maternidad temprana, la educación formal se torna aún más lejana

27 Melchiorre, A., *At what age?... Are school-children employed, married and taken to Court?*, 2a. ed. UNESCO, Right to Education Project, Suecia, 2004.

28 Program Learning, <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/gender/links/1105yemen.htm>.

29 Red Regional Integrada de Información (IRIN), "Growing controversy over teen pregnancy", Namibia, 20 de octubre de 2005.

30 Ventura, S. J., et al., "Trends in pregnancy rates for the United States, 1976-97: an update", en: *National Vital Statistics Reports*, 2001, 49 (4), págs. 1 a 10.

para las adolescentes, que no tienen prácticamente otras opciones que las labores domésticas y la crianza de sus hijos e hijas.

d. Niñas de comunidades discriminadas

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha insistido en la búsqueda de métodos más consistentes para evaluar la discriminación contra las mujeres, así como las desventajas, obstáculos y dificultades que enfrentan para ejercer y disfrutar plenamente sus derechos, sin consideración de la raza, color, descendencia u origen étnico o nacional³¹. Esas estrategias deben incluir la reducción de las tasas de deserción de las niñas y la lucha contra el acoso de estudiantes provenientes de comunidades discriminadas por su condición de descendencia, ya que es frecuente la falta de atención de muchos gobiernos acerca de las causas estructurales que motivan la deserción o la baja escolarización de las niñas provenientes de minorías étnicas³².

Entre las comunidades históricamente discriminadas están las dalits³³, que soportan exclusiones múltiples en varios países asiáticos y africanos³⁴. En uno de esos países las niñas dalit reportan los más bajos niveles de alfabetización, estimado en un 24,2%, en comparación con el promedio nacional para la población femenina, del 42,8%. En el caso de la comunidad dalit Mushahar, la alfabetización femenina es apenas del 9%³⁵.

³¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General No. XXV: “Las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género”, de 20 de marzo de 2000; y Recomendación general N° XXIX: La discriminación basada en la ascendencia (párrafo 1 del artículo 1).

³² Center for Global Development, *Missing the mark: girls' education and the way forward*. Washington, 2005.

³³ Aruna, R., “Learn thoroughly: primary schooling in Tamil Nadu”, en: *Economic and Political Weekly*, mayo de 1999, págs. 11 a 14.

³⁴ Informe del Relator Especial sobre Vivienda Adecuada como Elemento Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado, Sr. Miloon Kothari (E/CN.4/2005/48), párr. 62.

³⁵ Véanse “Dalit women of Nepal. Issues and challenges”, artículo presentado por D. Sob (Feminist Dalit Organisation, Nepal) en el encuentro International Consultation on Caste-Based Discrimination, Kathmandú, diciembre de 2004; Center for Human Rights and Global Justice, *The mission piece of the puzzle. Caste discrimination and the conflict in Nepal*. Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2005.

Las elevadas tasas de analfabetismo se combinan con la prevalente brecha entre los géneros y con las diferencias entre los sectores urbanos y rurales, también en detrimento de las niñas y las adolescentes³⁶. Además, se han conocido situaciones en las que algunos docentes han afirmado que las y los estudiantes dalits “no pueden aprender si no son golpeados”³⁷. En otros estudios se documentó el ausentismo, la irregularidad y la negligencia de los maestros, que además utilizaban a niñas y niños dalit y adivasi para trabajar en su beneficio personal, así como los castigos corporales y el temor a los maestros, que constituyen uno de los factores que citan los padres y madres de familia para no enviar a sus hijas e hijos a la escuela³⁸.

En el caso europeo, las niñas roma que frecuentemente viven en situación de pobreza y enfrentan múltiples formas de agresión y exclusión³⁹, requieren de estrategias nacionales y regionales que les permitan satisfacer sus necesidades educativas en igualdad de oportunidades que el resto de la población. Además, las violaciones de los derechos de las niñas y adolescentes indígenas, en particular las víctimas de violencia racial, de embarazos forzados, asalto sexual y esterilización forzada, continúan sin ser atendidas frontalmente por los Estados concernidos.

Los problemas relacionados con la escolarización de las niñas no se encuentran desligados del contenido de la educación. Por el contrario, los estereotipos de género, las amenazas a la seguridad emocional de las niñas y el currículo insensible a las cuestiones de género, conspiran directamente contra la realización del derecho a la educación⁴⁰.

36 Indian Institute for Dalit Studies, citado por la Secretaría del International Dalit Solidarity Network, 2005.

37 Anitha, B. K., *Village, caste and education*. Rawat, Jaipur, 2000.

38 Jabbi, M., y C. Rajyalakshmi, “Education of marginalized social groups in Bihar”, en: Vaidynathan, A. y P. R. Gopinathan Nair (eds.), *Elementary education in rural India: a grassroots view*. Sage, Nueva Delhi, 2001.

39 Comisión Económica para Europa, Report of the NGO Forum in Preparation for the UNECE Regional Preparatory Meeting (Ginebra, 12 y 13 de diciembre de 2004), pág. 12; Spritzer, D. A., “Often shunted into special schools, Gypsies fight back”, New York Times, 27 de abril de 2005. Disponible al 15 de noviembre de 2010 en: <<http://www.nytimes.com/2005/04/27/education/27gypsy.html>>.

40 Plan de acción de la primera fase (2005-2007) del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, párr. 13.

El avance en la igualdad de género tampoco se diferencia del mejoramiento de la calidad educativa, especialmente si se considera que la educación de las niñas está fundamentalmente asociada con la promoción de la justicia social y la democracia⁴¹. En razón de esto, hemos recomendado la realización de estudios etnográficos que puedan informar acerca del impacto de los instrumentos de derechos humanos en la realidad del aula, con el fin de revelar los estereotipos que mantienen la posición subordinada de las niñas y las adolescentes y obstaculizan su participación en la dinámica escolar.

Algunos problemas y estereotipos al respecto son los siguientes⁴²:

- Bajas expectativas de los maestros y maestras relacionadas con las habilidades intelectuales, ya que se cree que las niñas son inherentemente menos inteligentes que los niños.
- Los maestros y maestras ofrecen menor retroalimentación a las niñas. Se afirma que las niñas tienen ocho veces menos contacto con los maestros que los niños.
- Los maestros y maestras a menudo reportan más gozo de enseñar a niños que a niñas.
- Las niñas tienen menores expectativas sobre sí mismas en la escuela y fuera de la escuela piensan que su futuro consiste primariamente en ser esposas y madres.
- Las bajas expectativas de las maestras y de las niñas son reforzadas por libros de texto, currículum y materiales de evaluación en los que no aparece la figura femenina⁴³.
- Usualmente los niños tienen suficiente espacio para practicar ciertos deportes, mientras que a las niñas no se les ofrece el mismo espacio.

⁴¹ Arnot, M., "Gender equality and opportunities in the classroom: thinking about citizenship, pedagogy and the rights of children", artículo presentado en *Beyond Access Project: pedagogic strategies for gender equality and quality basic education in schools*, Nairobi, 2 y 3 de febrero de 2004, pág. 1.

⁴² Aikman, S., E. Unterhalter y C. Challender, "The education MDGs: achieving gender equality through curriculum and pedagogy change", *Beyond Access Project* <<http://www.ioe.ac.uk/>>, págs. 10 y 11.

⁴³ "HREA presents results of study on gender bias in Moroccan schoolbooks", disponible al 15 de noviembre de 2010 en: <<http://www.hrea.org/moroccan-textbooks-Dec-2005.html>>.

- Los premios y logros obtenidos por las niñas no se reportan ni divulgan tan profusamente como los obtenidos por los niños.
- Existe una clara tendencia a utilizar lenguaje sexista.
- Las niñas son víctimas de asaltos sexuales y hostigamiento por parte de maestros y compañeros.
- Las autoridades educativas a menudo no son conscientes de este tipo de ataques e incluso pueden mostrarse reacios a intervenir, especialmente si consideran que semejante conducta es “natural”.

e. El derecho a la educación sexual integral

El derecho a la información está íntimamente relacionado con el derecho a la educación. Por este motivo, los Estados deben asegurar que no se restrinja el acceso de las personas a los servicios apropiados y a la información necesaria, debiendo remover las barreras sociales y regulatorias respecto de la información sobre el cuidado y la salud sexual y reproductiva, como se afirmó en la Plataforma de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo⁴⁴. En cualquier caso, también los padres y otras personas legalmente responsables de las y los estudiantes deben proveer la apropiada dirección y guía en materia sexual y reproductiva.

La sexualidad es una actividad inherente a los seres humanos, que abarca múltiples dimensiones personales y sociales. Sin embargo, esta actividad suele permanecer oculta o exclusivamente ligada a la reproducción, por diferentes motivos –tanto culturales, como religiosos o ideológicos–, que en su mayoría están relacionados con la persistencia del patriarcalismo.

El Estado moderno, en tanto construcción democrática, debe velar para que la totalidad de sus ciudadanos y ciudadanas accedan a una educación de calidad, sin permitir que las diversas instituciones religiosas establezcan patrones de educación o de conducta que pretenden aplicar no sólo a sus fieles, sino a la totalidad de la ciudadanía, profesen o no esa religión.

⁴⁴ Programa de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo, párr. 7.45.

La educación sexual integral resulta de extrema importancia ante la amenaza del VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión sexual, especialmente para los colectivos de riesgo y para aquellas personas que viven situaciones de especial vulnerabilidad, como las mujeres y las niñas expuestas a la violencia de género o las personas con escasos recursos económicos⁴⁵.

El Comité de los Derechos del Niño ha destacado que

...para que la prevención del VIH/SIDA sea efectiva los Estados están obligados a abstenerse de censurar, ocultar o tergiversar deliberadamente las informaciones relacionadas con la salud, incluidas la educación y la información sobre la sexualidad, y que... deben velar por que el niño tenga la posibilidad de adquirir conocimientos y aptitudes que le protejan a él y a otros desde el momento en que empiece a manifestarse su sexualidad⁴⁶.

Ninguna excusa es válida para no proporcionar a las personas la educación sexual integral que necesitan para vivir digna y saludablemente. La realización del derecho a la educación sexual juega un papel preventivo crucial y recibirla o no puede resultar una cuestión de vida o muerte. Reconociendo la necesidad de que la población mundial cuente con educación para prevenir el VIH/SIDA, también es necesario llamar la atención sobre la limitada perspectiva sobre la sexualidad que se produce al restringir la educación sexual al abordaje de las enfermedades de transmisión sexual. En nuestra opinión, reducir la educación sexual a estos aspectos puede inducir a la errónea asociación entre sexualidad y enfermedad, tan perjudicial como su asociación con el pecado.

La educación sexual proporciona oportunidades para explorar los valores y actitudes propios y la construcción de la toma de decisiones, habilidades de comunicación y reducción de riesgos sobre muchos aspectos de la sexualidad⁴⁷. En igual sentido, consideramos que el

⁴⁵ ONUSIDA, "Situación de la epidemia del SIDA, diciembre 2009". Disponible al 15 de noviembre de 2010 en: <http://data.unaids.org/pub/Report/2009/2009_epidemic_update_es.pdf>.

⁴⁶ Observación General Número 3, párr. 16.

⁴⁷ UNESCO, *International technical guidance on sexuality education: an evidence-informed approach for schools, teachers and health educators*. UNESCO, Ginebra, 2009, pág. 10.

placer y el disfrute de la sexualidad, en el marco del respeto a las y los demás, debiera ser una de las perspectivas buscadas por la educación sexual integral, desterrando visiones culpabilizadoras del erotismo que restringen la sexualidad a la mera función reproductiva.

Para que sea integral, la educación sexual debe brindar las herramientas necesarias para tomar decisiones en relación con una sexualidad que se corresponda con lo que cada ser humano elige como proyecto de vida, en el marco de su realidad. Para ello resulta crítica la educación sexual que se recibe en la niñez y en la juventud. De hecho, quienes toman decisiones en el plano de la educación formal deberían considerar la educación sexual como un medio imprescindible para fortalecer la educación en general e incentivar la calidad de vida. Como se ha dicho, la educación para la sexualidad “es una parte esencial de un buen currículo”⁴⁸.

Aunque se trate de evitar, lo cierto es que las personas siempre somos informadas sexualmente, por acción o por omisión, por vía de las escuelas, de las familias, de los medios de comunicación, etc. De esta forma, la decisión de no brindar educación sexual en los centros de enseñanza supone optar por una omisión de educación sexual, que deja a las niñas, niños y adolescentes librados a su suerte en cuanto al tipo de conocimientos y mensajes, generalmente negativos, que reciben sobre la sexualidad. Cuando no se proporciona educación sexual de manera explícita, en la práctica educativa predomina el denominado currículo oculto, con su potencial carga de prejuicios e inexactitudes, sobre los que no hay crítica ni control social o familiar posible.

Así, el derecho a la educación sexual integral hace parte del derecho de las personas a ser educadas en derechos humanos⁴⁹. Además, para que la educación sexual sea integral y cumpla sus objetivos, debe tener una sólida perspectiva de género. Numerosos estudios han demostrado que la gente joven que cree en la igualdad de género tiene mejores vidas sexuales. Inversamente, cuando no es así, las relaciones íntimas

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 10.

⁴⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *VIII Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*. IIDH, San José, 2009.

generalmente están marcadas por la desigualdad. En el centro de la educación sexual deben considerarse, entonces, las normas, roles y relaciones de género.

Cuando nos referimos a la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la programación y el diseño curricular de la educación sexual, la misma debe incluir de manera explícita la dimensión de las masculinidades. Esto resulta estratégico para asegurar el cambio cultural que los derechos humanos exigen de nuestras sociedades, ya que la educación para la sexualidad tiene también como finalidad construir los afectos y desarrollar un papel transformador en los hombres, yendo más allá de lo estrictamente genital y físico.

Los órganos de tratados de Naciones Unidas han considerado la falta de acceso a la educación sexual y reproductiva, como una barrera para el cumplimiento de la obligación estatal de garantizar los derechos a la vida, a la salud, a la no discriminación, a la educación y a la información⁵⁰. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha instado a la eliminación de barreras al acceso de las personas adolescentes a la información sobre prácticas sexuales seguras, tales como el uso de preservativos⁵¹. Los comités también han identificado la educación sexual como medio para garantizar el derecho a la salud, ya que contribuye a la reducción de las tasas de mortalidad materna, del aborto, de los embarazos de adolescentes y del VIH/SIDA⁵².

⁵⁰ Entre los tratados que protegen los derechos a la vida, a la salud, a la no discriminación, a la educación y a la información, figuran el PIDESC, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la CEDAW, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de la Discriminación Racial (CERD), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵¹ Comité DESC, Observaciones Finales sobre Zambia, E/C.12/1/Add.106, 2005, párr. 53; Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales sobre Polonia, CCPR/C/79/Add.110, 1999.

⁵² Comité CEDAW, Observaciones Finales sobre Belize, A/54/38, 1999, párr. 56; Observaciones Finales sobre Lituania, CEDAW/C/LTU/CO/4, 2008, párr. 25; Observaciones Finales sobre Nigeria, CEDAW/C/NGA/CO/6, 2008, párr. 33. Del Comité de Derechos del Niño, véase, p. ej.: Observaciones Finales sobre Colombia, CRC/C/15/Add.137, 2000, párr. 48; Observaciones Finales sobre Ethiopia, CRC/C/15/Add.144, 2001, párr. 61. Del Comité de Derechos

En general, los órganos de vigilancia de tratados recomiendan expresamente que la educación sobre salud sexual y reproductiva sea un componente obligatorio de la escolarización. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer insta a los Estados a que brinden educación sexual de manera obligatoria y sistemática en las escuelas, incluida la formación profesional⁵³. Por su parte, el Comité de Derechos del Niño recomienda que los Estados incluyan la educación sexual en los programas oficiales de enseñanza primaria y secundaria⁵⁴.

Lamentablemente, la perspectiva de derechos muy raramente se encuentra en los programas de educación sexual, ya que en la mayoría de los casos los mismos se reducen a la prevención de ETS, VIH o embarazos no deseados. Si bien este enfoque es necesario para lograr el disfrute del derecho a la salud, en un caso, y de la forma en que se quiere conformar una familia, en el otro, no puede ser la razón principal para la implementación de la educación sexual en el currículo. Ésta debe ser considerada un derecho en sí mismo, obviamente asociado a otros tantos bajo el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

Otra de las grandes ausencias frecuentes en la currícula de educación sexual es el abordaje de la discapacidad. A menudo, las personas con discapacidad son consideradas injustificadamente incompetentes o peligrosas para ellas mismas. Esos prejuicios, aunados a leyes y prácticas que restringen su capacidad jurídica y su capacidad de actuar, muchas veces hacen peligrar su derecho al consentimiento informado⁵⁵, pues erróneamente se supone que no tienen deseo sexual

Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), véase, p. ej.: Observaciones Finales sobre Honduras, E/C.12/1/Add.57, 2001, párr. 27; Observaciones Finales sobre Senegal, E/C.12/1/Add.62, 2001, párr. 47; Observaciones Finales sobre Ucrania, U.N. Doc. E/C.12/1/ Add.65, 2001, párr. 31.

⁵³ Comité CEDAW, Observaciones Finales sobre la República de Moldavia, CEDAW/C/MDA/CO/3, 2006, párr. 31; Observaciones Finales sobre Turkmenistan, CEDAW/C/TKM/CO/2, 2006, párr. 31.

⁵⁴ Comité de Derechos del Niño, Observaciones Finales sobre Antigua y Barbuda, U.N. Doc. CRC/C/15/Add.247, 2004, párr. 54; Observaciones Finales sobre Trinidad y Tobago, U.N. Doc. CRC/C/TTO/CO, 2006, párr. 54.

⁵⁵ A/64/272. p 21, 2009.

ni mantienen relaciones íntimas, lo que lleva a negarles una parte constitutiva de su personalidad y, por ende, el derecho al placer y la felicidad.

Consideramos que la educación sexual se constituye como un espacio de ejercicio de derechos y, por ende, de potencial violación de los mismos. Ejemplo de ello es la violencia sufrida por las mujeres a quienes se les realiza mutilación genital, práctica aberrante pseudo justificada en la tradición, que conlleva una terrible violencia y violación contra las mujeres que se ven invadidas, mutiladas, negadas en su integridad física, en su salud y en su derecho al placer.

En el caso de América Latina y el Caribe, se declara una importante presencia de temas de género en todos los niveles. Sin embargo, el promedio regional muestra que los países aún no contemplan en su totalidad el tema de la desigualdad sexual en los programas oficiales. Así también se observa que la discriminación por orientación o preferencia sexual prácticamente no se incluye en los programas escolares de la región. Sólo Uruguay reporta incluirlo en todos los programas, mientras que Colombia y Argentina reportan que se aborda en la mayoría de los programas⁵⁶.

Lamentablemente, cierto tipo de programas han demostrado ser poco efectivos para la obtención de los fines buscados. Entre ellos se encuentran aquellos que se basan en una única perspectiva. Por ejemplo, los programas que se enfocan en la abstinencia como único método posible presentan varios problemas⁵⁷, pues niegan el derecho de los y las estudiantes a disponer de información precisa para tomar decisiones informadas y responsables, marginando a millones de jóvenes que ya mantienen relaciones sexuales. Además, este tipo de programas naturaliza, estereotipa y promueve formas discriminatorias, ya que se basan en la heteronormatividad, negando la existencia

⁵⁶ DeMaria, Lisa M., Omar Galárraga, Lourdes Campero y Dilys M. Walker, "Educación sobre sexualidad y prevención del VIH: un diagnóstico para América Latina y el Caribe", en: *Revista Panamericana de Salud Pública*, 26(6), 2009.

⁵⁷ Santelli, et al., "Abstinence-only education policies and programs: A position paper of the Society for Adolescent Medicine", en: *Journal of Adolescent Health* No. 38, 2006.

de población lesbiana, gay, transexual, transgénero y bisexual, y exponiéndola por tanto a prácticas riesgosas o discriminatorias.

2. El derecho a la educación de las personas privadas de libertad

Las personas privadas de libertad constituyen otro de esos grupos severamente marginados que están sometidos a la violación endémica de su derecho a la educación. El aprendizaje en prisión por medio de programas educativos se considera por lo general una herramienta para el cambio, y su valor se juzga a la luz de su repercusión en la reincidencia, la reintegración y, más concretamente, en las oportunidades de empleo tras la puesta en libertad. Sin embargo, la educación es mucho más que una herramienta para el cambio⁵⁸, es un imperativo en sí. Con todo, la educación presenta desafíos considerables para los reclusos debido a toda una gama de factores ambientales, sociales, institucionales e individuales. Estos factores y los desafíos que presentan, no son insalvables.

Pese a las diferencias entre los sistemas penitenciarios, es evidente que para todos ellos la participación de los reclusos en actividades educativas es un problema esencialmente complejo y que, cuando existe, se da en un medio inherentemente hostil frente a sus posibilidades liberadoras⁵⁹. A menudo la insuficiencia de atención y recursos, tanto humanos como financieros, dedicados a la educación, sumada al efecto perjudicial de la privación de libertad, exacerba el ya bajo nivel de autoestima y de motivación de los reclusos que participan en esas actividades y crea considerables retos, tanto para éstos como para los administradores y el personal de las prisiones.

No obstante, cada vez más se reconocen las ventajas de la educación como elemento vital para fomentar la capacidad de los reclusos de desarrollar y mantener una serie de aptitudes que les

⁵⁸ Muñoz, Vernor, *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación...* párrs. 43 a 46.

⁵⁹ Scarfó, Francisco, *Indicadores sobre las condiciones de realización del derecho a la educación en las cárceles*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 2008.

permitirán aprovechar eventuales oportunidades sociales, económicas y culturales. Si bien ese reconocimiento es deseable y necesario, cabe señalar que en lo que respecta a su naturaleza, disponibilidad, calidad y tasas de participación, la educación en los establecimientos penitenciarios varía considerablemente entre las distintas regiones y al interior de éstas, los Estados e incluso las propias instituciones. Esas notorias disparidades pueden constituir discriminación y deben por tanto ser objeto de atención.

Aunque para la mayoría de las personas que la sufren, la privación de libertad será temporal, a menudo se olvida que las consecuencias de lo que suceda o no suceda a los que pasan por esa experiencia redundarán también en la comunidad a la que luego regresa la persona privada de libertad una vez liberada⁶⁰. La realidad del mundo penitenciario muestra que la población carcelaria incluye un número desproporcionado de personas procedentes de grupos y comunidades pobres, discriminados y marginados. Como observa un recluso:

No podemos encarcelar a una persona durante muchos años sin ofrecerle posibilidades de cambio y al mismo tiempo esperar que cuando vuelva a encontrarse entre nosotros haya cambiado. En efecto, se habrá producido un cambio, pero ciertamente no el que se esperaba. Pues habremos creado a un individuo envidioso, frustrado, delirante, reprimido, iracundo y deshumanizado, que sin lugar a dudas tratará de vengarse.

La educación está profundamente vinculada al lugar y al contexto en que se imparte y no puede separarse de éstos. Por lo tanto, la función de la educación en los lugares de detención debe examinarse teniendo en cuenta los objetivos más amplios de los sistemas penitenciarios, que son instituciones inherentemente coercitivas con una serie de objetivos complejos y opuestos. Esos sistemas reflejan, en distintos grados, los imperativos de castigo, disuasión, retribución y/o rehabilitación vigentes en la sociedad –todos ellos con connotaciones ambiguas– y, por otra parte, un criterio administrativo centrado en la gestión de los recursos y la seguridad.

⁶⁰ Muntingh, L., *Prisons in South Africa's constitutional democracy*. Criminal Justice Programme, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Braamfontein, octubre de 2007. Disponible al 15 de noviembre de 2010 en: <<http://www.csvr.org.za/docs/correctional/prisonsinsa.pdf>>.

Frecuentemente volcados hacia la “criminalidad” de los reclusos, los sistemas penitenciarios suelen ser renuentes a reconocer la humanidad, las potencialidades y los derechos humanos de esas personas. La dignidad humana, elemento central de los derechos humanos, presupone el respeto de la persona. Dado que la educación se relaciona de modo singular y primordial con el aprendizaje, la realización del potencial y el desarrollo de la persona, la dignidad humana debería ser una preocupación fundamental en la educación en el entorno penitenciario⁶¹ y no un mero agregado utilitario que se ofrece si existen recursos para ello. La educación debería estar orientada al desarrollo integral de la persona e incluir, entre otras cosas, el acceso de los reclusos a la educación formal e informal, programas de alfabetización, educación básica, formación profesional, actividades creadoras, religiosas y culturales, educación física y deportes, educación social, educación superior y servicios de bibliotecas⁶².

A diferencia de muchos otros grupos que sufren discriminación, no existe un texto jurídicamente vinculante especial sobre las personas privadas de libertad, aunque recientemente se han hecho propuestas con miras a presentar a las Naciones Unidas una carta de los derechos de los reclusos. No obstante, en 1990 la Asamblea General, en su Resolución 45/111, aprobó los *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*, en los que señaló que:

- a) Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merece su dignidad y valor inherentes de seres humanos (art. 1).
- b) Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el

⁶¹ *Ibidem*. Véase también Morin, L., “Prison education: the need for a declaration of basic principles for the treatment of prisoners”, *Yearbook of Correctional Education*, 1989.

⁶² Resolución del Consejo Económico y Social, E/1990/69, art. 3 b).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas (art. 5).

- c) Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana (art. 6).

En la actualidad es un hecho aceptado que el derecho a la educación incluye la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de la educación⁶³. Ningún texto jurídico prevé la pérdida de ese derecho.

a. La privación de libertad en el mundo: niveles y tendencias

No se dispone de datos precisos y sistemáticos sobre la demografía y las características de las personas privadas de libertad. No obstante, los datos de que efectivamente se dispone indican que hay más de 9,25 millones de personas presas en el mundo, ya sea en prisión preventiva o cumpliendo una condena. Casi la mitad de estas personas se encuentra en los Estados Unidos de América (2,19 millones), China (1,55 millones) y la Federación de Rusia (870.000)⁶⁴. Se estima que la población carcelaria está aumentando en el 73% de los Estados, cifra que se refleja en el hacinamiento, el cual ha alcanzado, por sólo citar algunos ejemplos, el 374,5% de la capacidad en Granada, el 330% en Zambia y aproximadamente el 108% en los Estados Unidos⁶⁵.

Aunque a veces parezca que el principal obstáculo para aprovechar las posibilidades de impartir educación en las prisiones es la opinión pública, que suele desconocer la situación de los reclusos y ser

⁶³ Véase E/CN.4/1999/49 y la Observación general No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la educación (E/C.12/1999/10).

⁶⁴ Estados Unidos también encabeza las estadísticas en cuanto a la proporción de presos en su población, con 738 por 100.000, seguida de cerca por la Federación de Rusia, con 611 por 100.000. Véase Walmsley, R., *World prison population list*, 7a. ed. International Centre for Prison Studies, Kings College London.

⁶⁵ International Centre for Prison Studies, *World Prison Brief*, Kings College London.

indiferente a ella, la principal responsabilidad en esta esfera recae en el Estado a través de sus políticas de educación pública. Esas actitudes se ven alimentadas por la de los medios de comunicación que, a menudo mal informados y mal asesorados, informan sobre casos de justicia penal centrando casi exclusivamente la atención en hechos violentos aislados que no son representativos.

La excesiva disposición de los políticos a reflejar esos temores en la política penitenciaria ha dado lugar a una renuencia a incorporar en la legislación el derecho de los reclusos a la educación y a concebir modelos de educación y enseñanza coherentes con el pleno desarrollo de la personalidad humana. En este contexto, y reconociendo que cada persona es única y tiene sus propias necesidades y experiencias de aprendizaje, las publicaciones especializadas suelen clasificar en tres categorías los factores que obstaculizan la educación según estén determinados por la disposición, la institución o la situación⁶⁶.

Los obstáculos causados por problemas de disposición, internos al educando, están estrechamente relacionados con las experiencias anteriores y contemporáneas al encarcelamiento, tales como las repercusiones de una niñez en condiciones desventajosas, el fracaso escolar anterior y la baja autoestima, el uso indebido de drogas y alcohol, y las discapacidades relacionadas con la comunicación, el aprendizaje y la salud mental.

Los obstáculos institucionales y situacionales son externos a las personas a las que se imparte la formación y quizás sean éstas quienes mejor pueden describirlos. La lista de esos obstáculos, extensa y de alcance mundial, incluye ejemplos alarmantes de casos en que la educación se ve interrumpida o terminada por caprichos personales de los administradores o funcionarios de la prisión o por frecuentes encierros en las celdas o traslados abruptos entre instituciones, así como la falta de bibliotecas, la confiscación generalizada del escaso material escrito y educativo existente, las listas de espera de hasta tres años para acceder a los cursos y el acceso limitado y a menudo

⁶⁶ Scurrah, M., "Learning on the Inside in Risdon Prison", informe inédito que puede consultarse en los archivos del autor.

inexistente a la tecnología de la información y a la capacitación conexas, incluidas las aptitudes técnicas necesarias en la actual sociedad informatizada.

Existe la percepción de que la educación ha de considerarse en función de la gestión de la prisión y no de las necesidades y los derechos específicos de los reclusos. También existe información sobre, entre otras cosas, los recortes de personal, a causa de los cuales se agrupaban alumnos de capacidades tan desiguales que las clases eran insostenibles o debían suprimirse, o no se podían celebrar exámenes por falta de personal de vigilancia; la programación deficiente del calendario de instrucción; la docencia incoherente y de baja calidad; los planes de estudio demasiado elementales, de interés nulo o inapropiados; los cursos de formación profesional obsoletos y sin perspectivas concretas; la enseñanza de competencias desfasadas; la falta de locales de aprendizaje seguros y estables; la indiferencia ante las necesidades relacionadas con discapacidades específicas; el retiro de los “privilegios” educativos como medida punitiva; la falta o el retiro de fondos públicos, en particular para la educación superior, junto con el costo prohibitivo de la autofinanciación; las “sanciones” financieras si la educación se impartía en sustitución del trabajo en la prisión; la discriminación en el acceso a la educación sobre la base del lugar de reclusión, la duración de la condena y/o la categoría de seguridad, y, como se precisará más adelante, la educación discriminatoria, inapropiada e insuficiente para las mujeres, las minorías y las personas con dificultades de aprendizaje.

b. Niñas y niños privados de libertad

Los niños, incluidos los jóvenes, constituyen un grupo particularmente vulnerable como autores de delitos⁶⁷. En muchos Estados han sido empujados a las calles por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social (falta de educación, trabajo y oportunidades de esparcimiento), la disolución de la familia, la violencia, el uso indebido de drogas

⁶⁷ Carranza, E., “Criminalidad, políticas públicas y edad de ingreso a la responsabilidad penal”, ponencia leída en el Congreso de Salamanca, 2004. Puede consultarse en Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, <<http://www.oijj.org>>.

y la explotación. Dada su condición, lo que necesitan es atención y protección en vez del encarcelamiento⁶⁸.

Las estadísticas relativas a las tasas de encarcelamiento de menores son escasas; sin embargo, se estima actualmente que hay en el mundo al menos un millón de personas menores de edad presas⁶⁹, de los cuales el número de niños es muy superior al de niñas. Muchos de ellos presentan un historial de fracaso escolar, pero todos tienen considerables necesidades educativas. No obstante, en contraste con el amplio conjunto de normas internacionales sobre justicia de menores que preconizan la educación y la rehabilitación en lugar del castigo, en general los Estados siguen dando una respuesta punitiva a los jóvenes “delincuentes”, la cual se caracteriza fundamentalmente por la reclusión en instituciones.

Las tasas de participación en actividades educativas durante el encarcelamiento no suelen ser objeto de seguimiento, pero cuando existen datos al respecto parece ser que varían mucho de un Estado a otro. Por ejemplo, en Chile sólo se imparte enseñanza básica al 61% y enseñanza secundaria al 35% de los niños presos⁷⁰, mientras que en Inglaterra el 89% de las niñas y el 79% de los niños participan en la enseñanza en general, con una tasa de asistencia que varía entre el 100% y el 53% según la institución⁷¹.

Si los datos sobre las tasas de participación de los niños privados de libertad en actividades educativas son escasos, los relativos a la calidad de la enseñanza lo son todavía más. No obstante, existen indicios alentadores de que algunos Estados están tratando de resolver

⁶⁸ Véase “The need for protection”, Juvenile Justice Panel, <<http://www.juvenilejusticepanel.org/en/needforprotection.html>>, disponible al 15 de noviembre de 2010.

⁶⁹ Véase UNICEF y Naciones Unidas, *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores*, 2006.

⁷⁰ Véase Sistema Nacional de Atención Socioeducativa para Adolescentes Infractores de Ley, 2007, en Servicio Nacional de Menores, Chile, <<http://www.sename.cl>>.

⁷¹ *Ibidem* y “Violence against girls in conflict with the law”, 2007, disponible al 15 de noviembre de 2010 en: <<http://www.hrw.org/en/reports/2007/02/20/violence-against-girls-conflict-law>>.

el problema. Por ejemplo, Chile puso en marcha recientemente algunas reformas en su sistema de justicia de menores con el fin de acatar en mayor medida las normas internacionales e internas relativas a la educación de los niños. Asimismo, Colombia y la Argentina están modernizando sus sistemas de justicia de menores con ese mismo propósito⁷².

La mayor parte de los niños regresa a sus comunidades al ser puestos en libertad. Sin embargo, existen cifras alarmantes que indican que más de las dos terceras partes de ellos no regresa a la escuela tras la excarcelación. Ello se debe a razones diversas, por ejemplo, que las escuelas sencillamente prefieran mantenerlos excluidos, que queden en libertad en el transcurso del año escolar o que los registros de la escolarización en la prisión y los créditos obtenidos durante ella no se transfieran a las escuelas y/o que las escuelas se nieguen a aceptarlos⁷³. Asimismo, según algunos informes, los niños que han estado presos presentan una tasa de discapacidad para el aprendizaje mucho más elevada que otros niños.

Nada garantiza el acceso de todos los niños presos a la educación y hay menos posibilidades aún de que la enseñanza que se imparte en prisión sea pertinente y adaptada a sus necesidades. El sistema de justicia de menores no ha logrado proporcionar capacitación y educación cuantitativa y cualitativamente adecuadas a los niños privados de libertad. Si bien ha habido mejoras en algunos países, la educación recibida por la mayor parte de esos niños ha sido insuficiente y poco adaptada a sus necesidades.

c. Las mujeres en prisión

Las mujeres representan una pequeña proporción de la población carcelaria en todo el mundo; según las cifras disponibles, esa proporción oscila entre el 2 y el 9%⁷⁴, con una media mundial que se situaría

⁷² Véase Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro en: <<http://www.redlece.org>>.

⁷³ Mears, Daniel P., y Y. Aron Laudan, *Addressing the needs of youth with disabilities in the juvenile justice system: the current state of knowledge*. Urban Institute, 2003.

⁷⁴ Walmsley, R., *World female imprisonment list 2006*. International Centre for Prison Studies.

en torno al 4%⁷⁵. Sin embargo, la proporción y el número de mujeres presas está aumentando en muchos Estados y a un ritmo mucho mayor que el de los hombres⁷⁶. Gran parte de ese aumento se debe a una mayor severidad de las condenas y no a la comisión de un mayor número de delitos⁷⁷.

El perfil de las mujeres encarceladas es similar en muchos Estados: en su mayoría han crecido en entornos desfavorecidos de diversa índole. Suelen ser jóvenes, pobres, desempleadas, con bajo rendimiento escolar y carentes de competencias básicas. En algunos Estados, las causas del encarcelamiento están directamente relacionadas con el tráfico y el consumo de drogas⁷⁸. Muchas de ellas padecen problemas de salud mental, como depresión, ansiedad y poca autoestima, generalmente relacionados con los malos tratos y abusos sexuales sufridos durante la infancia⁷⁹.

En muchos de los Estados en los que se evalúa el nivel de estudios de las personas al ingresar en prisión, esos datos no se desglosan por sexo. Sin embargo, cuando existe ese tipo de datos, resulta evidente que las mujeres tienen un nivel de estudios inferior al de los hombres. En México, por ejemplo, el 6,1% de las mujeres presas son analfabetas, frente al 2,4% de los hombres. En términos más generales, se observa que en Inglaterra el 33% de las reclusas nunca fue a la escuela, el 71% no poseía ningún tipo de calificación y el 48% tenía aptitudes de lectura y de aritmética básica muy inferiores al resto de la población. En los Estados Unidos, el 44% de las presas en cárceles estatales no terminó

⁷⁵ Walklate, S., *Gender, crime and criminal justice*. Willam, Cullompton, 2001.

⁷⁶ Véase Prison Reform Trust, *Bromley briefings, prison factfile*, abril de 2006; Bastick, M., "Women in prison: a commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners", documento preliminar de debate, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra, julio de 2005, y "Women in the criminal justice system: an overview", The Sentencing Project, <<http://www.sentencingproject.org>>.

⁷⁷ Prison Reform Trust, *Bromley briefings, prison factfile*, 2008.

⁷⁸ Carlen, P., y A. Worrall, *Analyzing women's imprisonment*. Wilan Publishing, 2004.

⁷⁹ Garside, R., "Time to make a difference: the abolition of prison for women", Howard League Conference, Londres, 27 de junio de 2006.

los estudios secundarios ni obtuvo diploma de educación general⁸⁰. Apenas se presta atención al número de reclusas con dificultades de aprendizaje, habida cuenta de que las escasas investigaciones sobre esta cuestión realizadas hasta la fecha se han centrado principalmente en los hombres⁸¹. Las connotaciones negativas de este hecho para la calidad de la educación que se imparte son motivo de preocupación.

Aunque la educación es un medio importante para ayudar a la mujer a adquirir confianza en sí misma y aptitudes para la vida⁸², la falta de investigación e información sobre sus necesidades educativas especiales es un obstáculo fundamental para el logro de una educación más pertinente a su condición. Puesto que sus necesidades de educación son diferentes a las de los hombres, la igualdad de trato y de oportunidades no conduciría necesariamente a resultados similares. Eso no explica, sin embargo, por qué en muchos Estados hay menos programas destinados a las presas y por qué los que están disponibles son menos variados y de inferior calidad que los que se ofrecen a los reclusos varones⁸³. Por ejemplo, las investigaciones recientes muestran claramente que en muchos Estados de la región de América Latina la mayor parte de los cursos que se ofrecen a las reclusas están relacionados con cuestiones vinculadas tradicionalmente a la mujer, como la costura, la cocina, la belleza y la artesanía. No obstante, en varios Estados existen ejemplos encomiables de programas que se alejan de esos estereotipos y ofrecen cursos más variados y pertinentes y, en general, mejor considerados. Sin embargo, no es sorprendente que las investigaciones sobre las reclusas revelen su profunda frustración respecto del alcance y la calidad de la educación y capacitación que reciben⁸⁴.

⁸⁰ Wolf Harlow, Caroline, *Education and correctional populations*. Bureau of Justice Statistics, enero de 2003.

⁸¹ Hayes, S. C., "Women with learning disabilities who offend: what do we know?" en: *British Journal of Learning Disabilities*, 35 (3), septiembre de 2007.

⁸² Fundación Somos Familia, *Aula de Derechos Humanos*. Cuenca, Ecuador, 2008. Véase también Farrell, A., S. Danby, P. Skoien y C. Quadrelli, "Women inmates' accounts of education in Queensland corrections", documento presentado en la conferencia Women in Corrections: Staff and Clients Conference, 2000.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Farrell, A., S. Danby, P. Skoien y C. Quadrelli, "Women inmates' accounts of education in Queensland corrections"... y Rose, C., "Women's participation

3. El derecho a la educación en situaciones de emergencia

Hemos prestado especial atención al estudio de poblaciones vulnerables, intentando precisar las causas y circunstancias en que se produce la exclusión educativa y los retos que deben asumirse para avanzar en la realización de este derecho. Esta sección pone entonces en evidencia la urgente necesidad de redoblar los esfuerzos para garantizar las oportunidades educativas de las personas –especialmente los niños, niñas, adolescentes y jóvenes– que pierden toda opción escolar cuando sus comunidades son abatidas por situaciones de emergencia.

Para efectos de este texto, las emergencias se entienden como todas aquellas situaciones de crisis de origen natural, como terremotos, tsunamis, inundaciones y huracanes, entre otros, y las derivadas de conflictos armados tanto internacionales (incluida la ocupación militar), como internos, tal como las define el Derecho Internacional Humanitario (DIH), así como situaciones posteriores a un conflicto, las cuales menoscaban o niegan el derecho a la educación, entorpecen su desarrollo o demoran su realización. Dichas situaciones ponen en peligro la salud y la vida de las personas y amenazan o destruyen los bienes públicos y privados, limitando las capacidades y recursos para garantizar los derechos y afianzar las responsabilidades sociales.

Ya habíamos afirmado⁸⁵ que la mitad de los niños y niñas que no reciben educación viven en países que sufren situaciones de conflicto o las han sufrido recientemente y que en algunos de esos países las tasas de escolarización neta son inferiores al 50%. Según recientes estimaciones, se trata de 39 millones de niños y niñas⁸⁶. También los desastres naturales recurrentes que acaecen en regiones empobrecidas

in prison education: what we know and what we don't know", en: *Journal of Correctional Education*, 55 (1), Ashland University.

⁸⁵ Muñoz, Vernor, *El derecho a la educación de las niñas*, Informe del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/45, 2006.

⁸⁶ Alianza Internacional Save the Children, *Rewrite the future one year on*, 2007, pág. 4.

pueden multiplicar los efectos de las catástrofes, lo cual revela un impacto devastador sobre la infraestructura escolar, la actividad docente y, en general, sobre las oportunidades educativas de los niños y niñas que viven en esas regiones.

Los desastres naturales y los conflictos armados están aumentando⁸⁷ y afectan, en menor o mayor medida, a todo el mundo. No obstante, el impacto para cada persona directamente involucrada en la emergencia, aunque invariablemente sea brutal, también puede resultar diferente, como lo son sus posibilidades de reacción. Las situaciones de emergencia, sin embargo, no deberían suspender las responsabilidades locales e internacionales que garantizan la vigencia de los derechos humanos de las personas afectadas. Las instituciones estatales, la comunidad internacional y las organizaciones que intervienen cuando se presentan las emergencias deberían guiarse por esos derechos, en lugar de orientar las respuestas por suposiciones a menudo no comprobadas o por el riesgo financiero. Aquellas instituciones y personas a cargo de la respuesta temprana a las emergencias deberían, en todo caso, trabajar con las víctimas, en lugar de hacerlo en nombre de esas personas.

Es común encontrar que la educación, un derecho humano fundamental, es interrumpida, postergada e incluso negada durante el proceso de reconstrucción y respuesta temprana a las emergencias. El compromiso de realizar el derecho humano a la educación ha fracasado dramáticamente, pues tanto los objetivos de Educación para Todos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la educación, siguen siendo postergados o sujetos a la lógica economicista que no ve en la educación más que un instrumento para el funcionamiento del mercado.

Este artículo también contiene una advertencia: la educación puede jugar un papel fundamental en la promoción de la cooperación y el entendimiento humano. Pero al mismo tiempo, un tipo de educación que no construye la paz sino que acrecienta las desigualdades sociales

⁸⁷ De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el siglo XX ha sido, hasta ahora, el más violento período en la historia humana. OPS/OMS, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D.C., 2002.

y de género, lejos de ser benigna, puede más bien confabular con el conflicto. A lo largo de muchos años, hemos podido observar la falta de relación entre las estructuras sociales, culturales y económicas y las intervenciones pedagógicas realizadas en tiempos de conflicto y desastres naturales. Consecuentemente, es necesario cerrar este vacío con urgencia, porque aunque el impacto de cada emergencia sea diferente, siempre predomina una característica en común: la interrupción, la degradación y/o la destrucción de los sistemas educativos y de la educación⁸⁸.

Las consecuencias de la brutalidad de los conflictos armados y de los desastres naturales, específicamente sobre la educación, han llegado a ser cada vez más visibles. Tanto los unos como los otros pueden ocurrir en cualquier región y, a veces, sin previo aviso. Ocurren en Estados que pueden hacerles frente financieramente y en otros que no. La población civil es la principal víctima, en ambas situaciones. La evidencia demuestra que los asesinatos de estudiantes y maestras, los bombardeos y la destrucción de escuelas se han elevado dramáticamente durante los últimos cuatro años, en términos de víctimas y de brutalidad⁸⁹. En países como Afganistán “tales ataques se dirigen contra las estudiantes, en un esfuerzo por intimidar y evitar que las niñas y adolescentes tengan acceso a la educación”⁹⁰.

Reiteramos que la seguridad en las escuelas –seguridad física, cognitiva y socio afectiva, combinada con una educación sin interrupciones en condiciones que conduzcan a la construcción del conocimiento y de la personalidad– forma parte del derecho a la educación⁹¹. Por lo tanto, ello implica la responsabilidad de los Estados de sancionar a los perpetradores y de idear métodos efectivos de protección.

⁸⁸ Sinclair, M., *Planning education in and after emergencies*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, París, 2002.

⁸⁹ O'Malley, B., “Education under attack: a global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, and institutions”, estudio encargado por la UNESCO, 2007.

⁹⁰ Declaración de la Representante Especial del Secretario General, Radhika Coomaraswamy, ante el Consejo de Seguridad de la ONU, febrero de 2008.

⁹¹ Muñoz, Vernor, *Los derechos económicos, sociales y culturales...* párr. 119.

Las estadísticas sobre emergencias relacionadas con los conflictos siguen siendo preocupantemente vagas, pues la mayoría se basan en “estimaciones” que varían radicalmente. En el año 2003, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) afirmó que existían 121 millones de niñas y niños afectados por conflictos armados⁹², aunque en el año 2000 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) había afirmado que se trataba de 104 millones⁹³. Un examen global de 2004⁹⁴ estimaba que el número de niños, niñas y jóvenes afectados por conflictos armados sin acceso a la educación formal era de al menos 27 millones, en su mayoría desplazados internos (90%).

El número de niños y niñas refugiados y desplazados sin educación fuera de los asentamientos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sigue siendo desconocido, así como el número de jóvenes, adolescentes y adultos analfabetos sin oportunidades educativas. No hay disponibilidad de datos estadísticos confiables que permitan comparar el impacto entre los desastres naturales y los conflictos armados. Sin embargo, sí es posible identificar un dato concreto: aproximadamente un 90% de las personas afectadas por desastres naturales viven en Estados con menor capacidad para enfrentar sus consecuencias⁹⁵. También cuestionamos vivamente la concentración de la ayuda humanitaria en las tres acciones clásicas (alimento, salud y abrigo), pues resulta claro que en la actualidad la asistencia humanitaria debe orientarse hacia el bienestar integral de las personas. “La ayuda que simplemente provee calorías para el estómago y agua para la garganta, significa reducir las personas a cosas”⁹⁶.

⁹² UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia: las niñas, la educación y el desarrollo*, Nueva York, 2004

⁹³ UNESCO, *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2003/2004*, París.

⁹⁴ Women’s Commission for Refugee Women and Children, *Global survey on education in emergencies, 2004*, Nueva York.

⁹⁵ Burde, D., *Education in crisis situations: mapping the field*. Basic Education Policy Support Activity (BEPS), Creative Associates, y CARE International, Washington D.C., diciembre de 2005, pág. 8.

⁹⁶ Vaux, T., *The selfish altruist: relief work in famine and war*. Earthscan Publications Ltd., 2001.

Aunque nos oponemos a la tendencia de tratar la educación nada más como una herramienta, debe reconocerse que más allá del imperativo de los derechos humanos, la educación también hace posible la protección física, psicosocial y cognitiva que puede salvar y mantener vidas. La educación ofrece espacios seguros para aprender, así como la capacidad para identificar y brindar apoyo a las personas afectadas, particularmente niños, niñas y adolescentes. La educación atenúa el impacto psicosocial del conflicto y de los desastres, dando un sentido de normalidad, estabilidad, estructura y esperanza durante una época de crisis, y proporciona herramientas esenciales para la reconstrucción social y la estabilidad económica futura. La educación puede también salvar vidas protegiendo contra la explotación y el daño, incluyendo el secuestro, el reclutamiento de niños por parte de grupos armados y la violencia sexual y de género. Finalmente, la educación permite construir habilidades y destrezas para sobrevivir durante una crisis, mediante la divulgación de información crucial acerca de las medidas de seguridad ante minas antipersonales, bombas de racimo, VIH/SIDA, mecanismos de resolución de conflictos y construcción de la paz⁹⁷.

Los Estados, como partes en los tratados de derechos humanos, tienen la obligación de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la educación, con independencia de las condiciones de la emergencia. Además, cada persona es sujeto del derecho a la educación, con independencia de su estatus jurídico particular, sea el de refugiado, niño soldado o desplazado interno. Según el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados están obligados a garantizar que un niño o niña solicitante de refugio reciba apropiada protección, asistencia humanitaria y disfrute de todos los derechos contemplados en la Convención. Esto incluye la obligación de proveer pronto y completo acceso a la educación y una rápida integración en el sistema educativo regular⁹⁸.

⁹⁷ Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE), *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*, 2004. Disponible al 15 de noviembre de 2010, en inglés, en: <<http://www.exacteditions.com/exact/browse/436/494/2635/2/1?dps=on>>.

⁹⁸ Observación General No. 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6), párrs.

De importancia particular es el artículo 38 de la Convención, que llama a los Estados a respetar y asegurar el respeto por el DIH⁹⁹. Además, según el artículo 39 los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica, así como la reintegración social de las víctimas de los conflictos armados, entre otros. Asimismo, el Protocolo Facultativo de la Convención, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, tiene el potencial para aliviar el número de niños reclutados en los ejércitos regulares y en grupos armados irregulares, y las consecuencias que ello implica sobre las oportunidades educativas¹⁰⁰. Este Protocolo fue seguido de varias resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la Resolución 1612 (2005), que estableció un mecanismo de monitoreo e información sobre las niñas y niños afectados por conflictos armados.

De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los niños y niñas refugiadas deben recibir el mismo trato respecto de la educación elemental que se brinda a los nacionales (art. 22, párr. 1) y un trato no menos favorable que el ofrecido a los extranjeros respecto de la educación no elemental (párr. 2). En 1993, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) adoptó su política sobre niñas y niños refugiados, que incluye el principio rector de que en todas las acciones referentes a ellos debe brindarse consideración primaria a su interés superior¹⁰¹. Sin embargo, los mecanismos para la rendición de cuentas de los Estados miembros que financian el trabajo del ACNUR, y más pertinente a los refugiados con quienes opera, cuentan con un desarrollo muy pobre.

41 y ss.; también documentos CRC/C/OPAC/KGZ/CO/1, párr. 16, inciso b) y CRC/C/15/Add.126, párr. 50.

⁹⁹ El párrafo 1 del artículo 38 dispone que los Estados partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del DIH que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.

¹⁰⁰ Los protocolos I y II de los convenios de Ginebra, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, también prohíben el reclutamiento de niños.

¹⁰¹ ACNUR, *Directrices sobre protección y cuidado*. Ginebra, 1994, pág. 73.

El número creciente de personas desplazadas y la falta de protección legal específica llevaron al desarrollo de *Principios rectores de los desplazamientos internos*¹⁰², basados en el DIH y en el derecho internacional de los derechos humanos. Estos principios afirman el derecho a la educación gratuita y obligatoria, especialmente para asegurar la participación completa e igualitaria de las mujeres, niñas y adolescentes (Principio 23).

En situaciones de emergencia, los Estados tienen la obligación de asegurar el derecho a la educación, pero pueden carecer de la capacidad indispensable para hacerlo. En su lugar, han intentado asumirlas una variedad de actores –ONG internacionales, agencias nacionales e internacionales y algunos donantes–, que actúan conforme a sus visiones particulares. El reconocimiento de la coordinación creciente entre todos los actores involucrados en la educación en emergencias, con responsabilidad limitada y ejemplos compartidos de mejores prácticas, ha llevado a la construcción de estándares cualitativos e indicadores que, entre otros efectos, amplían el marco legal y político en el que se espera que aquellos actores funcionen. Más específicamente, las *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*, desarrolladas desde el año 2004 por la red INEE, emergieron producto de la negligencia de las respuestas humanitarias internacionales respecto de la educación, incluyendo las “Normas de esfera”, que habían codificado un sistema de principios de ayuda humanitaria, pero que, aun mencionando los derechos humanos, excluyeron la educación.

Las normas mínimas de la INEE ofrecen a todos los actores participantes en la realización de educación en tiempos de emergencia un marco armonizado de principios y vías de acción para coordinar sus actividades educativas y, más importante, para animar la adopción de responsabilidades. Estas normas mínimas deberían fortalecerse en el último sentido, por lo que urge duplicar los esfuerzos de la comunidad internacional para trabajar hacia ese fin.

¹⁰² Informe del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998.

La ayuda humanitaria tiene un bajo financiamiento que equivale apenas a dos tercios de los fondos que se solicitan¹⁰³. En consecuencia, al establecer prioridades, la educación en emergencias no está bien considerada. En 2004, sólo aproximadamente un 1,5% de los compromisos humanitarios se destinó a los programas educativos¹⁰⁴. Reiteramos que la financiación educativa en tiempos de emergencia debe obedecer al compromiso con los derechos humanos antes que a un ejercicio de aversión del riesgo.

Los desafíos que con mayor frecuencia se discuten en torno a la educación en emergencias incluyen los siguientes:

- a) La carencia de financiación suficiente y adecuada para la educación en general y la falta de cumplimiento de las promesas, a pesar de la adopción de políticas y el apoyo de muchos donantes que impulsan la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- b) La existencia de un paradigma dominante de ayuda, basado en la premisa extensamente aceptada de que la asistencia es más efectiva en Estados con políticas más fuertes y ajustes institucionales¹⁰⁵. A pesar del énfasis de los donantes bilaterales en la importancia de ayudar a los países con necesidades más apremiantes, éstos –llamados también “Estados frágiles afectados por emergencias”– reciben aproximadamente un 43% menos de financiación que lo que requerirían de acuerdo con su población, su grado de pobreza y los niveles de desempeño político e institucional.
- c) Los donantes se resisten a considerar la educación como parte de la ayuda y respuesta humanitaria a pesar de que las situaciones de emergencia pueden durar muchos años, lo que sucede con frecuencia.

¹⁰³ CIDA-INEE, *Policy roundtable in emergencies, fragile States and reconstruction: addressing challenges and exploring alternatives*. CIDA-INEE Policy Roundtable Report, 2006, pág. 36.

¹⁰⁴ Winthrop, R. y M. Mendenhall, *Education in emergencies: a critical factor in achieving the Millennium Development Goals*. The Commonwealth Ministers Reference Book, 2006.

¹⁰⁵ McGillivray, M., “Aid allocation and fragile States”, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Finlandia. Documento de información para el *Foro de alto nivel para el desarrollo de la eficacia en Estados frágiles*, 13 a 14 de junio de 2005, Lancaster House, Londres.

- d) Las prioridades de los donantes han pasado de financiar necesidades de desarrollo de largo plazo a concentrarse en el alivio humanitario de desastres. Esa prioridad lleva a la concentración en actividades tradicionales de alimento, salud y abrigo¹⁰⁶.
- e) Discontinuidad del financiamiento entre el inicio de una emergencia y la reconstrucción (dividido en “fases humanitarias” y “fases de desarrollo”).
- f) Evidencia limitada acerca de la efectividad y responsabilidad de los proveedores de educación en tiempos de emergencia.

El compromiso limitado de los donantes para la realización del derecho a la educación ha restringido la coordinación, el desarrollo de alianzas, la investigación de modelos alternativos de financiamiento y la construcción de capacidades para responder a la gestión de riesgos. Actualmente se está tomando un número de medidas para abordar esas cuestiones, pero se hace necesario alentarlas mediante un mayor acuerdo de la comunidad internacional en su conjunto.

Las dificultades para hacer efectivo el derecho a la educación también tienen entre sus causas la negación de ese espacio de convergencia de los derechos humanos, especialmente cuando se trata de grupos discriminados social y económicamente. Ello no sólo resulta en la denegación del derecho humano a la educación, sino que además lesiona su contenido específico, pues el conocimiento que no se construya en el desarrollo de una personalidad respetuosa de los derechos humanos, es un conocimiento de baja calidad¹⁰⁷.

La calidad de la educación conlleva una responsabilidad colectiva que incluye el respeto a la individualidad de todas las personas y la potenciación de la diversidad. Por esta razón, la búsqueda de consensos y el reconocimiento de las diferencias constituyen las fuentes educativas más importantes en la construcción de las culturas de paz.

¹⁰⁶ Comité Permanente de Nutrición, Declaración para su adopción por el Secretario General de las Naciones Unidas, Simposio sobre la nutrición en situaciones de conflicto y crisis, 12 y 13 de marzo de 2002.

¹⁰⁷ Muñoz, Vernor, *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación...*

El desarrollo curricular y el amplio espectro de actividades pedagógicas que incluye, requieren de actitudes democráticas y participativas por parte de maestros y estudiantes. Éstas deben incluir a todos los sectores comunitarios y, muy especialmente, a los grupos históricamente marginados. En las situaciones de conflicto y posconflicto, el nuevo desarrollo curricular debe estar influido por un análisis detallado y la comprensión del papel desempeñado por el sistema educativo anterior, de manera que la emergencia misma pueda constituirse en una oportunidad para el cambio cualitativo. En otras palabras, el contexto de cada emergencia debe influir en el enfoque pedagógico de la actividad escolar, en especial, y de los procesos de reconstrucción social, en general.

Una tarea urgente para los Estados debe ser la educación para la convivencia pacífica. La educación para la paz –cuyo objetivo es común con los derechos humanos– debe incluir a la educación en su conjunto y no solamente a partes aisladas del currículo. Además, debe permitir a todas las personas comprender las causas y consecuencias de las emergencias.

A modo de conclusión

Las dificultades para hacer efectivo el derecho a la educación tienen entre sus causas la negación de un espacio de convergencia de los derechos humanos, especialmente cuando se trata de culturas discriminadas y sujetas a la dominación social y económica. En ese sentido, en muchos casos los sectores populares a quienes históricamente se negó el acceso a la escuela, pero que luego conquistaron ese derecho, han sido incorporados en condiciones de “inclusión precaria”¹⁰⁸. Esa precariedad tiene asidero en la dinámica curricular y en el entorno escolar, que prevalecen y corroboran la resistencia a que la educación funcione según sus propósitos fundamentales. Ello no sólo resulta en la denegatoria del derecho humano a la educación, sino que además lesiona su contenido

¹⁰⁸ Expresión de José de Souza Martins, citado por Malta Campos, María, “Reflexionando sobre la calidad educativa”. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, México, 2004, pág. 162.

específico, pues el conocimiento que no se construya en el desarrollo de una personalidad respetuosa de los derechos humanos, es un conocimiento de baja calidad.

La calidad no se reduce a un criterio de eficiencia cuantificable respecto del desempeño escolar, sino que abarca la profundidad del compromiso humano hacia el presente y el futuro de todas las personas:

La calidad, entendida como excelencia, revela en el plano de las oportunidades formas por demás sutiles, mediante las cuales se crean y recrean desigualdades, principalmente en aquellos sectores que han quedado al margen de la distribución de los recursos educativos¹⁰⁹.

Existen sistemas educativos con la capacidad de recibir grandes cantidades de estudiantes y, sin embargo, si los contenidos de la educación en esos sistemas estigmatizan y discriminan (inclusión precaria), o bien se sustentan en una calidad deficitaria en términos de dignidad y potenciación de una ciudadanía respetuosa a la integridad moral de las personas, esos sistemas terminarán siendo expulsores y excluyentes. Es decir, “las cuestiones cualitativas se vuelven, ellas mismas, factores de agravamiento de los aspectos cuantitativos de la cobertura y acceso”¹¹⁰.

Es por ello que debemos insistir en la necesidad de “mover” la educación hacia los derechos humanos y en que es necesario analizar el impacto de las políticas educativas en la realidad de la escuela y del aula, promoviendo cambios en los procesos escolares (el entorno educativo, la administración, el currículo y la comunidad de padres, madres y estudiantes) para la consecución de ese propósito. Desde el punto de vista de los valores que motivan el aprendizaje y que resultan necesarios para procurar una educación de calidad (como son las competencias para vivir en democracia y para ejercer una ciudadanía activa), se requiere determinar cuáles son las necesidades de estudiantes y docentes (sujetos todos de aprendizaje) y de qué forma

¹⁰⁹Valenzuela, citado por Malta Campos, María, “Reflexionando sobre la calidad educativa”... pág. 163.

¹¹⁰Rodríguez y Aguirre citados por Malta Campos, María, “Reflexionando sobre la calidad educativa”..., p. 165.

se deben realizar los cambios que permitan solventar las deficiencias en la capacidad del sistema escolar, que impiden satisfacer dichas necesidades.

El ejercicio de la ciudadanía democrática en la educación formal, por ejemplo, no es una cuestión que se derive de las órdenes o instrucciones de la supervisión escolar, sino del ambiente del aula y de la escuela, que es el ámbito en donde se puede promover que los y las estudiantes expresen sus ideas, valoren la libertad de pensar por cuenta propia y respeten la opinión de los demás. El derecho a la educación incluye esta práctica de libertad¹¹¹.

¹¹¹ Muñoz, Vernor, *El mar entre la niebla: el camino de la educación hacia los derechos humanos*. Luna Híbrida ediciones, San José, 2009.