

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

Roberto Cuéllar M.

Mensaje de inauguración

Director Ejecutivo del IIDH, Roberto Cuéllar M.....11

Conferencia magistral

Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza.....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
Roberto Cuéllar M.

Ponencias seleccionadas

La protección de los derechos humanos: haciendo
efectiva la progresividad de los derechos económicos,
sociales y culturales 55
Pedro Nikken

Cómo hacer que la Declaración de los Derechos Indígenas
sea efectiva..... 141
Rodolfo Stavenhagen

Las identidades indígenas en América Latina..... 171
Rodolfo Stavenhagen

El derecho a la educación..... 191
Ligia Bolívar O.

La justiciabilidad del derecho a la educación213
Mónica Pinto

Educación 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

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

*Ana María Rodino**

Antecedentes y contexto del trabajo

Este trabajo forma parte de una investigación mayor que se viene realizando desde 2002, sobre el desarrollo de la educación en derechos humanos (EDH) en los 19 países que suscribieron un importante acuerdo interamericano: el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988)¹.

* Argentina-costarricense. Doctora en Educación de la Universidad de Harvard, Estados Unidos; Master en Lingüística por la Universidad de Costa Rica y Licenciada en Letras por la Universidad de Rosario, Argentina, con estudios especializados en radio y televisión educativa. Docente, investigadora y autora de numerosas publicaciones en los campos de la lingüística, semiótica y comunicación masiva, producción de materiales educativos y educación en derechos humanos. Es catedrática e investigadora de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica; profesora de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad de Buenos Aires, Argentina y consultora educativa. Está asociada al IIDH desde 1992, donde entre 2000 y 2009 dirigió la Unidad Pedagógica y coordinó el Curso Interdisciplinario y actualmente conduce la investigación del Informe Interamericano de la EDH. Es conferencista en educación, derechos humanos y ciudadanía democrática en eventos educativos internacionales; miembro del Consejo Asesor del Programa Interamericano de Educación en Valores y Prácticas Democráticas de la OEA e investigadora y miembro del Consejo Consultivo del Informe Estado de la Educación Costarricense.

¹ Se trata del Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos que prepara anualmente el IIDH. Esta autora es integrante del equipo del Informe desde su inicio y actualmente lo coordina. Fue investigadora directora y redactora del estudio aquí presentado.

La investigación-marco se fundamenta en el compromiso adquirido por los Estados firmantes² en el art. 13, inc. 2 del citado Protocolo en cuanto a promover la EDH, e indaga si entre 1990 y la actualidad existen avances en esta materia y cuáles. Se definieron dominios para analizar la incorporación de la EDH en el sistema educativo y variables e indicadores que dieran cuenta de los progresos (o estancamientos, o retrocesos) ocurridos en cada dominio. Los dominios de estudio iniciales fueron la normativa educativa, el currículo, los libros de texto, la formación de educadores y la planificación nacional educativa.

Posteriormente se añadió como objeto de estudio el gobierno estudiantil, entendiendo que tal tipo de programa escolar tiene valor educativo adicional al currículo. Este dominio se abordó de manera transversal a los anteriores: se examinó la normativa que respalda su práctica en el sistema educativo³, su presencia como contenido dentro del currículo explícito⁴ y su inclusión en los textos escolares⁵.

Este texto reseña las bases filosóficas y jurídicas del derecho a la participación infantil así como el potencial formativo del gobierno estudiantil, presenta las herramientas utilizadas para investigarlo y resume los resultados obtenidos.

² Los Estados firmantes del Protocolo de San Salvador son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

³ IIDH, *VI Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Desarrollo normativo de la educación en derechos y el gobierno estudiantil*, 2a. medición. San José, Costa Rica, 2007. Disponible en: <<http://www.iidh.ed.cr>>.

⁴ IIDH, *VII Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los programas de estudio: 10-14 años*. San José, Costa Rica, 2008. Disponible en: <<http://www.iidh.ed.cr>>.

⁵ IIDH, *VIII Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los libros de texto: 10-14 años*. San José, Costa Rica, 2009. Disponible en: <<http://www.iidh.ed.cr>>.

Fundamentación

Se denomina **gobierno estudiantil** a la organización formada por representantes de la comunidad estudiantil de cada centro educativo, democráticamente elegidos, que tiene entre sus fines recoger, debatir y expresar las opiniones y propuestas de los estudiantes ante los órganos que conducen la escuela, y tomar parte en las decisiones sobre los asuntos de la vida de la escuela que los afectan. Por encima de variantes organizativas, se caracteriza por ofrecer al alumnado un espacio de participación, representación, deliberación y decisión dentro del establecimiento escolar.

Desde una perspectiva de derechos humanos (DDHH), es doblemente relevante que un Estado legitime y promueva a través de su ministerio de educación pública el funcionamiento de este tipo de organización estudiantil. Primero, implica que ese Estado reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos –entre ellos, del derecho a la participación– y busca asegurarles su ejercicio en un espacio social donde transcurre gran parte de su vida. Segundo, implica que el sistema educativo valoriza esta experiencia escolar como medio para aprender principios y prácticas democráticas. La existencia de un programa de gobierno estudiantil es indicio significativo de la voluntad política de un Estado de educar a sus niños en sus derechos, en las instituciones y procedimientos de la democracia y en los conocimientos, valores, actitudes y competencias necesarias para ejercer ambos.

Además, con estos reconocimientos el Estado cumple compromisos adquiridos al suscribir instrumentos de DDHH: en el orden internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) respecto a garantizar los derechos de la infancia; en el orden interamericano, el Protocolo de San Salvador y la Carta Democrática Interamericana (2001) respecto a educar para la vida en democracia.

La Convención sobre los Derechos del Niño sienta las bases filosóficas, psicológicas y jurídicas contemporáneas de cualquier política pública relacionada con la infancia. Este instrumento de DDHH –el más ratificado de la historia– incorpora un principio clave y muy novedoso en su art. 12: un niño o niña que es capaz de formarse su

propio juicio tiene derecho a expresar su opinión libremente, debiendo tenerse en cuenta sus opiniones y su derecho a ser escuchado.

El derecho de los niños a ser escuchados implica el deber paralelo de los adultos a escucharlos – incluso, para el jurista Alessandro Baratta, implica más: el deber de aprender de ellos. Según Baratta, el principio del art. 12 debe ser una guía tanto para las relaciones entre niños y adultos como para la vida política, porque el fortalecimiento de la democracia está relacionado con reconocer a los niños no como “ciudadanos futuros”, sino como ciudadanos actuales con plenos derechos⁶.

La noción de ciudadanía de la Convención trasciende el estatus jurídico que se alcanza a los 18 años y que reconoce derechos y responsabilidades a partir de esa edad. Adopta un modelo innovador de ciudadanía basado en el derecho a participar en la construcción de la sociedad en el grado en el que lo permitan las capacidades de cada uno.

Precisamente la primera de las “tres P” de la Convención (participación, provisión y protección) constituye el aspecto más desafiante de este potente instrumento internacional, pues sostiene una concepción de la infancia que no se basa sólo en sus necesidades y su situación de vulnerabilidad, sino también en sus capacidades en proceso de desarrollo. Cambia la perspectiva tradicional del clásico “menor incapaz” sometido a la tutela arbitraria de adultos con autoridad y condiciona el bienestar del niño a su capacidad de “construir agencia” (ser actor). Es decir, a que con la necesaria guía, el niño pueda influir cada vez más en su propia vida y su entorno⁷.

La teoría habla de capacidades “en proceso de desarrollo” o “emergentes” para indicar que todavía no se pueden ejercer plenamente y que requieren de un proceso formativo. Por esto los especialistas educativos plantean el ejercicio de los niños de sus derechos de ciudadanía y respectivas responsabilidades como “participación

⁶ Baratta, A., “El niño como sujeto de derechos y participante en el proceso democrático”, en: *Revista Espacios* 10. San José, Costa Rica, 1997.

⁷ Earls, F. y Carlson, M., “Adolescents as collaborators in search of well-being”, documento, Harvard University, 1998.

asistida”, concepto apoyado teóricamente en los de “zona de desarrollo próximo” de Vygotsky y de “andamiaje” de Bruner. Los niños incrementan su capacidad para participar de manera significativa cuando tienen acceso a experiencias de participación asistida por adultos con conocimiento y este incremento de capacidades, a su vez, les facilita acceder a niveles sucesivamente mayores de participación⁸. No se discute que para construir ciudadanía se requiere de cierto nivel de desarrollo cognitivo y moral, pero la relación es bidireccional porque la práctica cívica a su vez permite desarrollar la mente y la conciencia⁹.

En este sentido, el gobierno estudiantil representa una oportunidad para que los alumnos de cualquier edad ejerzan sus derechos y su ciudadanía mientras aprenden sobre ellos. Cuando estas organizaciones existen son parte del “currículo complementario”, formado por las actividades que la escuela tradicionalmente promueve en paralelo a las materias del plan de estudios. Y son parte, también, del poderoso “currículo oculto”.

Esta no es la única manera en que la educación formal reconoce el derecho de participación y expresión de los niños, ni necesariamente la mejor. Pero es una muy pertinente, con gran potencial educativo y bastante extendida entre los países desarrollados de Occidente. Por supuesto, no toda experiencia que se autodenomine “gobierno estudiantil” promueve la participación real de los alumnos o genera aprendizajes auténticamente democráticos. Algunos sistemas o instituciones educativas propician una participación decorativa o simbólica, por ejemplo cuando los alumnos son motivados a intervenir en asuntos menores o no polémicos de la escuela (infraestructura, uniformes, cafetería) pero tienen vedado acceder a temas sustantivos o conflictivos (relaciones docente-alumno, contenidos curriculares, acoso sexual o psicológico), o cuando las recomendaciones emanadas de los cuerpos estudiantiles jamás son consideradas por la administración del establecimiento.

⁸ Holden, C. y Clough, N. (eds.), *Children as citizens. Education for participation*. Jessica Kingley Publishers, London, U.K., 1998.

⁹ Barry, C., *Ser ciudadano*. Sequitur, Madrid, 1999.

Al respecto es útil consultar el modelo de Hart para diferenciar entre los distintos niveles de participación que los docentes y los miembros de la comunidad pueden ofrecerle a niños y jóvenes. A continuación un esquema del modelo, que debe leerse de abajo hacia arriba¹⁰.

Escalera de la participación	
8. Iniciada por el niño, decisiones compartidas con el adulto/a	GRADOS DE PARTICIPACIÓN
7. Iniciada por el niño, conducida por el adulto	
6. Iniciada por el adulto, decisiones compartidas con el niño/a	
5. Consultada e informada	
4. Asignada pero informada	
3. Nominalismo/simbolismo	NO PARTICIPACIÓN
2. Decoración	
1. Manipulación	

Hart sostiene que la participación genuina comienza en el nivel 4 y a partir de allí crece en grados sucesivos. Señala varios requisitos que cualquier proyecto o experiencia debe cumplir para poder ser auténticamente llamado “participativo”:

- que los niños comprendan el objetivo del proyecto,
- que sepan quién toma las decisiones relacionadas con su involucramiento y por qué,
- que tengan un papel significativo dentro del proyecto en vez de uno decorativo, y
- que se involucren voluntariamente en el proyecto después de que se los hizo conocerlo con claridad.

No es necesario que los niños y niñas siempre participen en el grado o nivel más alto. Distintos niveles son apropiados en distintos momentos, dependiendo de las capacidades del niño y de la situación. Hart propone que se le den a los niños oportunidades de trabajar a la

¹⁰ Hart, R., “Children’s participation. From Tokenism to Citizenship”. *Innocenti Essays* No. 4, UNICEF International Child Development Centre, Florencia, Italia, 1992.

par de adultos en proyectos escolares y comunitarios. En el nivel más alto, ambos trabajan juntos en iniciativas generadas por los niños y aprenden unos de otros, por cuanto cada grupo ofrece “las energías y percepciones especiales de sus respectivas generaciones”¹¹.

El gobierno estudiantil tiene potencial democratizador, ciudadano y educativo. Activarlo depende de cómo se constituya –con los niños como auténticos actores y mediando procedimientos democráticos– y de sus atribuciones –deliberación de la comunidad estudiantil, integración con los otros estamentos de la comunidad educativa e involucramiento en las decisiones institucionales. De lo contrario es una ficción de participación.

Objetivos y metodología

Entre 2007 y 2009 se investigó si los Estados suscriptores del Protocolo de San Salvador habían progresado (o no) durante de las dos últimas décadas en cuanto a:

1. reconocer explícitamente dentro del marco normativo de la educación pública alguna forma de organización estudiantil con atributos de participación, representación y decisión;
2. proveer los medios institucionales necesarios para hacerla realidad en los centros educativos;
3. incorporar el gobierno estudiantil como contenido dentro de los programas de estudio, e
4. incorporar el tema en los libros de texto escolares.

Para el examen del marco normativo (objetivos 1 y 2) se identificaron todas las formas de organización estudiantil reconocidas dentro de la Ley General de Educación, leyes especiales, decretos ministeriales y otras disposiciones oficiales que rigen la educación primaria y secundaria de los países de la región, en tres momentos:

¹¹ Hart, R., “Children’s participation. From Tokenism to Citizenship”...; Holden y Clough, “The Child Carried on the Back Does Not Know the Length of the Road”: The teacher’s role in assisting participation”, en: Holden, C. y Clough, N. (eds.), *Children as citizens. Education for participation...*

1990, 2000 y 2007¹². Se estudió cada forma de organización y se compararon sus rasgos y atribuciones a fin de establecer si había habido variaciones en el tiempo y, en su caso, cuáles eran las tendencias de cambio¹³.

Para el análisis de los programas de estudio (objetivo 3) y los libros de texto (objetivo 4) se recogieron los que correspondían a las dos asignaturas escolares con mayor cantidad de contenidos de derechos humanos y democracia –que generalmente fueron Educación Cívica o Ciudadana y Ciencias Sociales– para los grados del grupo de edad de 10 a 14 años (tres últimos grados de primaria y dos primeros de secundaria). Se contrastaron los programas y textos de 2000 y de 2008, identificando y analizando en ambos las menciones explícitas que se encontraron sobre las organizaciones estudiantiles, en particular aquellas con los atributos del gobierno estudiantil.

Análisis de resultados

a. El reconocimiento normativo

Las formas de organización estudiantil durante las dos últimas décadas forman un *corpus* muy dinámico. Hay muchas reformas en la materia dentro de leyes, reglamentos o lineamientos educativos de los 17 países con datos¹⁴. Su alto número en un lapso relativamente corto para los fenómenos educativos y su simultaneidad en los países, sugieren que estamos frente a una transformación en la concepción social del tema, a la cual el sistema educativo parecería irse adaptando gradualmente. El contenido de los cambios lo confirma.

Cada reforma modificó el estado previo hacia un reconocimiento un poco mayor de la participación de los niños en la vida escolar, haciéndola más explícita, o más orgánica, o más decisoria¹⁵. En

¹² Las variables e indicadores utilizados para investigar el gobierno estudiantil aparecen en el anexo 1.

¹³ La tabla-resumen con los cambios identificados se consigna en el anexo 2.

¹⁴ Son los suscriptores del Protocolo de San Salvador citados en la nota 2, con excepción de Haití y Surinam, de los cuales no se logró obtener datos.

¹⁵ Un cuadro detallado de las organizaciones de cada país y su cambio entre 1990 y 2007 puede consultarse en IIDH, *VI Informe Interamericano de la Educación*

conjunto, van introduciendo en la educación formal ese cambio sustantivo de la visión legal y social de la infancia que produjo la Convención sobre los Derechos del Niño y que se sintetiza como “de menores a ciudadanos”.

El punto de inflexión en la normativa sobre participación estudiantil ocurre en la primera mitad de los noventa. En 1990 la Convención fue ratificada por la mayoría de los países latinoamericanos y entró en vigor al alcanzar el mínimo de ratificaciones a nivel internacional. Desde entonces empezó a influir en los Estados¹⁶.

En 1990 sólo ocho de 17 países contemplaban alguna forma de organización estudiantil, restringida a alumnos del nivel secundario – o superior, cuando los ministerios de educación tenían a cargo institutos terciarios. Estas organizaciones surgieron de normas de los años 80, con dos excepciones de antigüedad destacable¹⁷. Seis de las ocho tienen carácter genérico y están poco desarrolladas normativamente. Las disposiciones oficiales se limitan a mencionarlas, sin entrar en consideraciones sobre su sentido, funciones y espacios de participación. Cabe calificarlas de “preconvencionales”, porque no reflejan el espíritu ni los principios innovadores de la Convención. Son excepciones las organizaciones reconocidas por Brasil y Costa Rica, que permiten al estudiantado participar en órganos de decisión de la escuela.

En 2000, ya el doble de países reconocen organizaciones estudiantiles (16 de 17), de las cuales al menos seis tienen un marco organizativo definido, atribuciones de participación decisoria y cobertura extendida entre las escuelas del sistema, al punto de justificar ser calificadas de “gobierno estudiantil”. Más de la mitad de los países adoptan los términos “gobierno, gremio o consejo estudiantil”, sustituyendo a los más genéricos típicos del pasado como “asociaciones, centros, clubes y organizaciones de estudiantes”. En este momento hay otros países

en Derechos Humanos. Desarrollo normativo de la educación en derechos y el gobierno estudiantil..., págs. 70 a 72.

¹⁶ Ver tabla comparativa en el anexo 2.

¹⁷ Bolivia, que las tiene enunciadas desde 1955 y Costa Rica, desde 1975.

que reconocen organizaciones de alumnos con cierto desarrollo y participación en decisiones, pero como experiencias piloto restringidas (Guatemala y Panamá), o como sugerencias que la autoridad nacional les hace a los establecimientos educativos, dejando a su criterio implementarlas o no (Argentina).

Del período 1990-2000 hay que destacar también avances conceptuales importantes, como la noción de “comunidad educativa”, que incluye a todos los actores del proceso (docentes, autoridades y administradores educativos, padres de familia, alumnos y exalumnos) y sus organizaciones representativas, aunque todavía la normativa oficial no siempre establezca cuáles son estas organizaciones o cómo intervienen en la materia educativa.

En 2007, de los 16 países que al inicio de la década reconocían formas de organización estudiantil, ahora registramos por lo menos nueve que adoptan explícitamente el gobierno estudiantil con alcance nacional.

Además, cabe destacar otras variaciones en las normas que sin duda representan progresos, por ejemplo:

- Reconocimiento explícito de la participación de alumnos en toma de decisiones educativas, tales como la formulación de proyectos escolares y la elección de espacios curriculares complementarios (Argentina).
- Incorporación de representantes estudiantiles en otras instancias organizativas de un conjunto más amplio de actores –la comunidad educativa–, también con rol decisorio (**mesas de gestión institucional** en Argentina y **Gobierno escolar del establecimiento educativo** en Colombia).
- Creación de más formas de participación estudiantil reconocida, con objetivos y composición variados, para hacer frente a problemas actuales de convivencia tales como exclusión, discriminación, conflictos dentro de y entre los estamentos educativos, y violencia familiar, escolar y comunitaria (**Programa nacional de mediación escolar** y **Programa de convivencia escolar** en Argentina; **personeros de los estudiantes** en Colombia y **defensorías escolares del niño y del adolescente** en Perú).

- Aseguramiento de la representación efectiva de género en los puestos del gobierno estudiantil, exigiendo al menos un 40% de mujeres en los puestos elegibles (**Reglamento de la comunidad estudiantil** de Costa Rica).

Estos ejemplos no están extendidos en la región, pero hay que destacarlos porque demuestran cómo los sistemas educativos, desde el momento que asumen a los niños como sujetos plenos de derechos (en especial del derecho a la participación), empiezan a diseñar políticas educativas novedosas para hacer realidad ese principio en las escuelas. Estas nuevas políticas educativas abren dentro de las escuelas nuevos espacios de buen potencial participativo y formativo para alumnos y otros estamentos de la comunidad educativa. Se puede anticipar que los buenos ejemplos se seguirán multiplicando, a la vez que se propagarán a otros países.

En resumen, los datos desde 1990 hasta la fecha evolucionan en una dirección clara y sin desvíos hacia:

- reconocer como un derecho la participación de alumnos y alumnas en la vida de la escuela;
- conformar cuerpos colegiados de representantes estudiantiles a distintos niveles dentro de la escuela (de aula, de grado y de institución);
- incrementar espacios para la deliberación y decisión de los estudiantes en la escuela, y
- articular la interacción de los representantes estudiantiles con los representantes de otros estamentos de la comunidad educativa.

Aunque los países estén transformando su normativa en esta materia a distinto ritmo e introduzcan variantes particulares, comparten una tendencia general de progreso que podemos suponer, seguirá avanzando en el mismo sentido durante los próximos años.

b. La fundamentación de las normas

El lenguaje de las normas que crean o modifican programas de gobierno estudiantil muestra con el paso del tiempo una reveladora tendencia a ampliar o profundizar las justificaciones en principios y contenidos de EDH.

En 1990, las leyes vigentes utilizaban algunas pocas frases que aludían a fortalecer valores y prácticas democráticas en general. Para 2000, los textos se hacen más largos y específicos, poniendo énfasis en la participación de los niños y el aprendizaje de deberes y derechos. En 2007, las normas son las más detalladas en su fundamentación: desagregan los principios y contenidos de DDHH y democracia en que se respaldan; los enuncian con apego a legislación nacional o internacional (Constitución política, Ley general de educación e instrumentos de DDHH); explican los méritos que tienen los gobiernos estudiantiles y enumeran detenidamente los objetivos educativos que persiguen.

De los tres grandes componentes de contenido de la EDH –conocimientos, valores, y actitudes y destrezas–, la fundamentación normativa se concentra en **valores y actitudes**, siendo los más mencionados los de “participación”, “dignidad”, “responsabilidad”, “pluralismo”, “igualdad y no discriminación”, “solidaridad”, “justicia”, “paz”, “convivencia y cooperación”, “diálogo y respeto”. Las referencias a destrezas, que antes eran muy diluidas, crecen considerablemente en los textos vigentes al 2007. La causa puede ser el empuje de la corriente denominada “educación por competencias”, que se está extendiendo actualmente en América Latina y que impulsa a autoridades y expertos educativos a expresar los objetivos de aprendizaje en términos de las capacidades para la acción que se busca desarrollar en los educandos. Sobre lo que hay poca referencia es a contenidos de conocimientos o información relacionados directamente con DDHH y democracia, posiblemente porque este tipo de contenidos se reserva para el currículo explícito.

En síntesis: en las dos últimas décadas no sólo ha crecido el reconocimiento a los gobiernos estudiantiles, sino que también se ha explicitado y fortalecido su fundamentación en principios y contenidos de DDHH y democracia.

c. Los medios institucionales de materialización: recursos personales

El reconocimiento normativo de derechos será siempre un paso fundamental y necesario para hacerlos realidad, pero nunca es

suficiente. En el complejo campo de la educación formal existe una considerable distancia entre que las autoridades educativas dispongan algún cambio en el sistema y su concreción efectiva en los espacios locales donde se enseña y se aprende a diario, las escuelas.

En el caso de los gobiernos estudiantiles, los ministerios de educación deben establecer mínimamente dos tipos de medios institucionales para que las organizaciones de estudiantes reconocidas por ley se implementen en las escuelas del país: recursos personales, tanto a nivel nacional como local (responsables en el ministerio y responsables en cada escuela) y recursos financieros.

En el nivel nacional, se espera que exista una instancia concreta dentro de la estructura organizativa de los ministerios de educación (sección, unidad u oficina) que esté explícitamente a cargo de desarrollar y supervisar el programa del gobierno estudiantil, ya sea en la sede central o en las sedes provinciales o departamentales. A 2007, doce de los 16 países que reconocen organizaciones estudiantiles con mayor o menor grado de desarrollo han asignado la función de organizarlo o apoyarlo de alguna manera a una instancia particular del sistema educativo. Esta instancia puede estar ubicada a distintos niveles administrativos dentro del sistema, o sea, tener distinta jurisdicción territorial. En ocho países es una instancia de competencia nacional¹⁸; en un país, de competencia departamental¹⁹ y en tres países se trata de una instancia local, es decir, de cada centro escolar²⁰. En otros cuatro países no se identificó información al respecto.

Cuando el programa de gobierno estudiantil está a cargo de una instancia nacional, no se trata de una dependencia exclusiva para esta función, sino que la asume con otras tareas afines. Son unidades o secciones dentro de divisiones o departamentos vinculados mayoritariamente a asuntos de vida y bienestar estudiantil, servicios y proyectos comunales o comunitarios, actividades extraescolares y transversalidades.

¹⁸ Se trata de Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. En Argentina es una responsabilidad compartida entre el Consejo Federal de Educación y las jurisdicciones provinciales.

¹⁹ Es el caso de Nicaragua.

²⁰ Brasil, Colombia y Guatemala.

En el nivel local, se espera que los ministerios de educación establezcan quiénes son responsables de poner en práctica las estrategias y actividades concretas del gobierno estudiantil dentro de cada escuela. En 2008, once de los 16 países que reconocen la organización estudiantil han definido con bastante exactitud este punto, generalmente en las mismas leyes, reglamentos o disposiciones ministeriales que consagraron el reconocimiento. En los países restantes no se contó con datos o no se logró identificar información al respecto.

Entre los once sistemas que establecen responsables locales para impulsar los gobiernos estudiantiles en cada escuela, se perfilan dos tendencias: a la centralización o a la descentralización normativa. Algunos sistemas dictaron normas nacionales detalladas en la materia, no sólo indicando responsables sino explicitando las tareas que abarca esa función y los procedimientos, requisitos, tiempos y otras condiciones a tener en cuenta para llevarla adelante, con mayor o menor flexibilidad (Costa Rica y Chile), mientras otros sistemas dejan en manos de cada centro educativo la elaboración del respectivo reglamento o manual de procedimientos (Brasil y Colombia).

En la mayoría de los casos la responsabilidad se asigna al director del centro con un equipo de docentes definidos por su disciplina (Educación Cívica o Ciencias Sociales), o por su cargo (orientadores o asesores psicopedagógicos), o bien por un procedimiento interno de selección. A veces se especifica que este equipo docente puede ser apoyado por padres de familia o miembros de la comunidad.

Costa Rica tiene un modelo diferente. Los responsables de poner en práctica el gobierno estudiantil son los estudiantes a través de la figura del Tribunal Electoral Estudiantil, cuyas funciones están contenidas en un minucioso Código Electoral Estudiantil. Este Tribunal tiene el apoyo de docentes, generalmente de Estudios Sociales, asesorados por la Oficina de Servicio Comunal Estudiantil y Gobiernos Estudiantiles del Ministerio de Educación. Los directores de escuela no intervienen en estas actividades.

d. Los medios institucionales de materialización: recursos económicos

Era importante conocer si los sistemas educativos asignaban medios económicos para sostener las experiencias de gobierno estudiantil, o si por lo menos contemplaban cómo gestionarlos, porque los compromisos financieros son prueba de voluntad política mucho más contundente que las declaraciones. Lamentablemente esta información fue la más escasa y no está claro si los datos no existen o si cuesta localizarlos. Por eso, poco se puede concluir en este sentido.

Sobre los mismos 16 países que reconocen actualmente los gobiernos estudiantiles, diez no tienen datos. (Obsérvese que la proporción es inversa a cuando se examinan los recursos humanos a nivel nacional y local.) Es posible que las máximas autoridades asuman que organizar los gobiernos estudiantiles es parte del quehacer de la misma escuela y que no se requieren recursos económicos especiales para hacerlos funcionar (aunque, curiosamente, no se asume lo mismo respecto a los recursos humanos). Sin embargo, los lineamientos que aparecen en la normativa existente suponen una cantidad de acciones cuya ejecución tiene obvios costos (viajes y reuniones de promoción del gobierno estudiantil; organización y asesoría para montarlo; eventos y materiales de capacitación; publicidad y proceso de elecciones, entre otras).

Los seis países donde se identificó algún medio financiero para apoyar a los gobiernos estudiantiles presentan variantes:

- existe una partida en el presupuesto educativo nacional (Chile y Nicaragua);
- se cuenta con aportes de otras entidades asociadas a la educación, como la Asociación de padres de familia, la Junta de educación y/o el Patronato escolar (Costa Rica);
- se deja la decisión de disponer recursos a las escuelas en virtud de su autonomía para formular y poner en práctica su propio “proyecto educativo institucional” (Colombia);
- se cuenta con recursos de proyectos particulares para ciertas actividades (Panamá), o

- se realizan en las escuelas actividades autogestionarias por parte de estudiantes, padres y docentes para recaudar fondos (Panamá y República Dominicana).

e. El conocimiento sobre gobierno estudiantil en el currículo

El analizar si el gobierno estudiantil está incorporado como un contenido de conocimiento dentro del currículo explícito (independientemente de sus condiciones de existencia legal como práctica extracurricular autorizada dentro de las escuelas), parte de concebir esta forma de organización estudiantil como una institución de ejercicio de DDHH para el alumnado, la cual debe ser conocida para poder ser utilizada efectivamente.

La comparación de datos de 2000 y 2008 muestra un crecimiento significativo entre ambos momentos, en dos sentidos. En 2000, el tema estaba incorporado en diez de 18 currículos nacionales²¹, con una densidad de aparición baja en los distintos grados estudiados (tres últimos de primaria y dos primeros de secundaria). En 2008, en cambio, aparece en algo más de dos tercios de los currículos estudiados (13 de 18) y en todos ellos en varios grados del sistema escolar, incluso en todos los grados en cuatro países²². O sea, en 2008, además de su incorporación por países que antes no lo trataban, hay un tratamiento más intenso en varios países que ya lo hacían desde principios de la década, es decir, se estudia en más grados.

La constatación es importante porque la información sobre esta instancia de organización estudiantil en los currículos conduce a que se analice entre docentes y estudiantes en el aula, se incorpore en los textos escolares, incluso se evalúe, todo lo cual aumenta las probabilidades de que se concrete como práctica real dentro de cada establecimiento educativo y, si ya está instaurada, que se profundice.

²¹ Este tema fue investigado por el VII Informe Interamericano de la EDH (IIDH, *VII Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los programas de estudio: 10-14 años...*) con datos de todos los países suscriptores del Protocolo de San Salvador citados en la nota 2, excepto Haití.

²² Brasil, Colombia, Venezuela y Nicaragua, esta última en un programa piloto.

Son consecuencias de la retroalimentación entre conocimiento y acción, supuesto central de la EDH.

f. El conocimiento sobre gobierno estudiantil en los libros de texto

El examen de los libros de texto en busca de información sobre gobierno estudiantil responde a la misma lógica de análisis del currículo y, al igual que en él, la comparación entre 2000 y 2008 mostró un crecimiento significativo del tratamiento del tema. En 2000 el concepto estaba en libros de cuatro de 18 países estudiados²³ y en pocos grados del sistema educativo; en 2008 está incorporado en libros de nueve de 18 países²⁴ y, en la mayoría, en libros de varios grados.

Pero, curiosamente, al comparar entre sí libros y currículos del mismo año, aparece una disparidad inesperada: la inclusión del tema en los libros es mucho menor que en los currículos. En 2000, el gobierno estudiantil estaba presente en programas de estudio de diez países y en libros de apenas cuatro; en 2008 lo está en programas de 13 países y en libros de sólo nueve. Esto sorprende, porque programas y libros de texto deberían marchar en paralelo, los segundos recogiendo y desarrollando los contenidos fijados por los primeros.

¿Por qué la disparidad? Especulando, podría deberse a que las editoriales y/o autores que elaboran textos no estén familiarizados con el concepto, o no lo consideren tan importante, o asuman que debería ser explicado en textos complementarios preparados directamente por el ministerio, ya que es quien regula las organizaciones estudiantiles en la práctica. El fenómeno merece investigarse, porque un contenido programático al que no se le hace lugar en los materiales didácticos difícilmente será abordado por los docentes en sus clases.

En síntesis, en la actualidad las organizaciones de participación estudiantil en la escuela aparecen en los libros de texto de un buen número de países que antes no las mencionaban y en varios grados del sistema escolar de estos países, pero siguen tratándose menos que lo indicado por los programas de estudio.

²³ Argentina, Costa Rica, Nicaragua y Perú.

²⁴ Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Consideraciones finales

Aparte de su relevancia teórica y su potencial práctico formativo, hoy el gobierno estudiantil está efectivamente extendido como forma organizativa del alumnado en los sistemas de educación pública de América Latina. Está mayoritariamente reconocido en las normas oficiales y fundamentado en valores y principios de DDHH y ciudadanía democrática. Además, de manera creciente aparece como un contenido de estudio dentro de los programas y, aunque en menor medida, desarrollado por los libros de texto.

A partir de los documentos analizados, el panorama es prometedor. Para conocer cuánto de su potencial se materializa está por verse qué pasa en la realidad cotidiana de las escuelas. Hace falta investigación local de campo: etnográfica, análisis de casos y relevamiento de las percepciones y valoraciones que hacen los propios participantes, los alumnos y alumnas. También queda camino por recorrer en el Continente en cuanto a desarrollo de pedagogía y construcción de capacidades de organización, comunicación y acción estudiantil. En este sentido, estudiantes y educadores deben seguir trabajando para explotar sus posibilidades, evitar sus desviaciones y rechazar sus falsificaciones.

Anexo 1. Variables e indicadores utilizados por el Informe Interamericano de la EDH para investigar la incorporación de programas de gobierno estudiantil en los sistemas educativos

En la normativa educativa (1990-2000-2007)	
Variables	Indicadores
Adopción de normas sobre gobierno estudiantil	Existencia de algún programa de gobierno estudiantil –regular o experimental– en las normas educativas.
	Presencia de principios y contenidos de EDH en la fundamentación del programa de gobierno estudiantil.
Desarrollo institucional	Existencia de dependencia en el Ministerio de Educación a cargo de la implementación del gobierno estudiantil a nivel macro (nacional o provincial).
	Definición de responsables de poner en práctica la elección del gobierno estudiantil en las escuelas (nivel micro).
	Existencia de presupuesto para la implementación del gobierno estudiantil en las escuelas.
En los programas de estudio (2000-2007)	
Incorporación de normas e instituciones básicas de DDHH	... (Otras normas e instituciones de DDHH) ... Mención explícita de organizaciones de participación estudiantil en la escuela: gobierno estudiantil o similar.
En los libros de texto (2000-2007)	
Incorporación de normas e instituciones básicas de DDHH	... (Otras normas e instituciones de DDHH) ... Mención explícita de organizaciones de participación estudiantil en la escuela (gobierno estudiantil o similar)

Anexo 2. Reconocimiento de formas de organización estudiantil en las normas educativas nacionales de los países signatarios del Procolo de San Salvador

País	Fecha de Ratificac de la CDN (*) Mes/Año	A 1990		A 2000		A 2007	
		Organiz. estudiant.	Fecha norma/s	Organiz. estudiant.	Fecha norma/s	Organiz. estudiant.	Fecha norma/s
Argentina	12/90	✓	1984	✓	1993 - 97	✓✓	2006
Bolivia	6/90	✓	1955	✓	1995	✓✓	1994-95 2003-04
Brasil	10/90	✓✓	1985-90	✓✓	1996	✓✓	1996
Colombia	1/91	sd	sd	✓✓	1991-94	✓✓	1991-94-01
Costa Rica	8/90	✓✓	1975-85	✓✓	1993	✓✓	2002
Chile	8/90	✓	1990	✓	1990	✓✓	1990-2006
Ecuador	3/90	sd	sd	✓	1998	✓	2002-2003
El Salvador	7/90	✓	sd	✓✓	1996	✓	2005-07
Guatemala	6/90	---	--	✓	1994	✓✓	2000
Haití	6/95	sd	sd	sd	sd	Sd	sd
México	9/90	---	---	✓	2000	✓	2000
Nicaragua	10/90	sd	sd	✓✓	1992-93	✓✓	2002
Panamá	12/90	sd	sd	✓	1997	✓	2001
Paraguay	9/90	---	---	✓	1998	✓✓	1998-2001
Perú	9/90	✓	1987	✓	1999	✓✓	2003-06-07
Rep.Dom.	6/91	--	--	✓✓	1991-99	✓✓	1999
Surinam	3/93	Sd	sd	sd	sd	Sd	sd
Uruguay	11/90	---	---	---	---	---	---
Venezuela	9/90	✓	1980-86	✓	1980-86	✓✓	2005

(*) Convención de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1989

Notación:

--- No se identificó forma de organización estudiantil explícita en la normativa.

✓ La normativa reconoce una forma de organización estudiantil genérica o incipiente, con atribución de participación en sentido amplio, pero sin establecer espacios de decisión dentro del establecimiento educativo.

✓✓ La normativa reconoce una (o más de una) forma de organización estudiantil específica o más desarrollada, con atribuciones de participación, representación y ciertos espacios de decisión dentro del establecimiento educativo.

sd Sin datos disponibles

Fuente: Elaboración del IIDH con base en los informes de investigadores nacionales. En: *VII Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*, Tabla 14, pág. 74.