

Postprint de: Dávila, Paulí, Naya, Luis María “Los derechos de la infancia y el derecho a la educación en América Latina” en Rambla, Xavier (coord.) La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012 ISBN: 978-84-15295-00-6

Los derechos de la infancia y el derecho a la educación en América Latina

Paulí Dávila y Luis María Naya¹

Universidad del País Vasco

La defensa de los derechos del niño se ha convertido en los últimos años en un tema clave para identificar los conflictos y las violaciones que se producen en el ámbito de los Derechos Humanos. Asimismo, ante los problemas que plantean la globalización y las políticas neoconservadoras, el derecho a la educación se está viendo conculcado de manera que, en lugar de fortalecer las obligaciones gubernamentales de los Estados, como figura en tantos pactos internacionales, muchos gobiernos están optando por políticas privatizadoras en el ámbito escolar. En este contexto, América Latina es un ejemplo más para comprender esta situación. A lo largo de este capítulo vamos a tratar de analizar el derecho a la educación en América Latina desde la perspectiva de los derechos de la infancia. Para ello vamos a servirnos del esquema de análisis de las cuatro “Aes” de Katarina Tomaševski (2005, 2006): Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad. La aplicación de este esquema para el estudio del derecho a la educación está resultando básico, pues nos permite conjugar un conjunto de derechos, cuya plasmación más efectiva se produce con la aprobación por parte de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989 (Dávila y Naya, 2011). De esta manera, este tratado internacional sirve de herramienta útil para analizar el derecho a la educación en toda su complejidad.

Por otra parte, el estudio del derecho a la educación en América Latina debemos insertarlo en un marco más general para comprender los límites en los que nos movemos. No obstante, queremos plantear una cuestión previa relativa a la diferencia entre los niveles en los que se producen los acuerdos gubernamentales en el campo del derecho internacional y los pactos o convenios internacionales en el marco de las Naciones Unidas. Este matiz debemos tenerlo en consideración, pues el nivel de obligaciones de cada uno de estos compromisos es diferente. Así, mientras la CDN o el

¹ Los autores son miembros del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT 298/10 y de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54)” de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) son acuerdos vinculantes producidos en el marco de las Naciones Unidas; los Objetivos del Milenio, las Metas 2021 o la Educación Para Todos (EPT) no tienen este carácter vinculante y, en algunos casos, se transforman en meras declaraciones retóricas. Tal es así que los compromisos iniciales pueden ir variando sin que exista ningún sistema sancionador por su incumplimiento. Se trata de un conjunto de estrategias encaminadas a promover, en el campo de la educación, procesos que permitan eliminar el analfabetismo, el logro de la escolarización primaria o la promoción de la educación inicial. Por lo tanto, son objetivos que tienen sus propios límites en el tiempo.

Nuestro trabajo se va a centrar en el estudio de las observaciones y recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño a los informes presentados por los Estados Partes. No obstante, queremos señalar que los otros acuerdos-marco citados tienen objetivos y metas diversas en la región. Así, por lo que se refiere al logro de los seis objetivos de la EPT podemos indicar que en 2010 Argentina, Cuba y Uruguay ya los habían alcanzado; Chile, México y Venezuela estaban a punto de hacerlo; Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana se hallaban en una posición intermedia; y Nicaragua distaba mucho de alcanzarlos (UNESCO, 2010, p. 10).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por su parte, también tienen a la educación como un elemento importante en las agendas políticas internacionales. Así, dos de sus objetivos están directamente relacionados con la educación: el objetivo 2 es lograr para el 2015 que todos los niños y niñas del mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y el objetivo 3 plantea eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015. El logro de estos objetivos, a escala mundial, está teniendo serias dificultades, aunque en América Latina parte de ellos está en camino de lograrse.

Además, a nivel regional, América Latina se ha embarcado en un ambicioso proyecto liderado por la OEI denominado Metas 2021. En este proyecto tres de sus metas tienen relación directa con la educación: la meta 2, que plantea garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo; la meta 3, que pretende romper la brecha de desigualdades, optando por una educación no discriminatoria y, finalmente, la meta 4 cuyo objetivo es garantizar la educación intercultural bilingüe a las minorías étnicas y pueblos originarios. Como no podía ser de

otra manera, los niveles de logro de estas metas varían entre los diversos países de la región.

El discurso que mantienen estos tres acuerdos son congruentes con los contenidos de la CDN, tal y como podemos observar en lo recogido en sus artículos 28 y 29, aunque también existen otros principios de este tratado que también tienen su reflejo en estos acuerdos, como son la no discriminación o la participación. En este sentido, no podemos olvidar dos cuestiones; la primera es que la CDN se fraguó en el decenio 1979-1989, siendo un gran avance en su momento pero, como se ha visto en los tres protocolos facultativos aprobados, no pudo alcanzar todas las posibilidades previsibles en un futuro cercano en el ámbito de los derechos de la infancia; y la segunda, es que la CDN es un tratado internacional sujeto a una lógica jurídica propia, mientras que los objetivos derivados tanto de la EPT, Objetivos del Milenio o Metas 2021, son acuerdos internacionales tasados en el tiempo y con determinados objetivos, los cuales siempre se van aplazando en el tiempo a la vista que las políticas públicas, la situación económica y las ayudas al desarrollo permitan implementarlos.

1. El Derecho a la Educación: perspectiva teórica y metodológica

La CDN ha supuesto un avance de los derechos de los niños y niñas, en cuanto que se trata de un instrumento jurídico internacional firmado por todos los países, aunque todavía no la han ratificado, por razones distintas, los EE.UU., Somalia y Sudán del Sur. Por otra parte, la CDN plantea un conjunto de derechos civiles y libertades fundamentales, y otros derechos de protección social, cultural y económica que, visto desde la perspectiva de los derechos del niño, suponen un nuevo paradigma, al considerar al niño como sujeto de derecho y no como objeto de protección. El conjunto de derechos que contiene este tratado está atravesado por unos principios generales como son la no discriminación, la participación, el interés superior del niño y la supervivencia, concepto que incluye también una buena calidad de vida (Dávila y Naya, 2011). Como tantos tratados internacionales, la CDN tiene un órgano de garantía, el Comité de los Derechos del Niño, compuesto por 18 miembros, que revisa a través de diversos informes la implementación en los Estados Partes de los compromisos adquiridos con la firma de dicho tratado. Este Comité ha sido objeto de crítica debido a que sus funciones se ciñen únicamente al seguimiento de la CDN, sin capacidad sancionadora (Ravetllat, 2006).

La CDN recoge también el derecho a la educación, que ya se había mencionado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y, singularmente, en el

PIDESC de 1966, donde su artículo 13 es el paradigma de este derecho. El derecho a la educación se ha plasmado en una doble vertiente. Por una parte, el reconocimiento de las obligaciones del Estado para que se cumpla la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza elemental o básica, posibilitando el acceso a otros niveles de enseñanza y, por otra, la libertad de los padres para la elección de centro. Los artículos que explícitamente recogen este derecho son el 28 y el 29, aunque existe una lectura educativa de toda la CDN (Dávila y Naya, 2011). Al margen de este tratado, en la mayoría de los países de América Latina el derecho a la educación está reconocido en sus constituciones (Georgetown University Political Database of the Americas, 2006) y, por lo tanto, lo que se recoge en la CDN debe complementarse con las propias leyes nacionales de educación.

Desde el punto de vista metodológico hemos establecido unas categorías de análisis, de acuerdo con el contenido de los artículos 28 y 29 y hemos analizado todas las observaciones y recomendaciones que el Comité ha realizado a los países de la región en sus informes. Este diseño metodológico permite analizar y comparar la situación de los diferentes países de América Latina. Estos informes conforman un corpus relevante, pues son la culminación del proceso siguiente: la presentación de los informes de los Estados Partes, los informes de las ONG de cada país y la sesión pública de cada uno de los países ante el Comité. Este es un proceso que obliga a los países que han ratificado la CDN, según los artículos 43 y 44. Por lo tanto, es pertinente analizar dichos informes, pues permiten contrastar todas las informaciones previas. Asimismo, hay que tener presente que para poder comparar toda esta información hemos de considerar dos tipos de limitaciones que tiene todo el proceso seguido. La primera es el tipo de informes que redactan los diferentes países, que son, en general, autocomplacientes y poco proclives a reconocer la insuficiencia o escasa aplicación de la CDN, a pesar de que, en una presentación pública en la sede del Comité, se contrastan con informaciones procedentes de diferentes fuentes; la segunda limitación es el propio Comité, compuesto en la actualidad por dieciocho expertos elegidos por la Asamblea de Naciones Unidas y cuyos itinerarios personales y preocupación por los derechos de la infancia no son coincidentes, al menos por lo que se refiere a la perspectiva educativa. A todo ello hay que sumar otras cuestiones como la acumulación de informes hasta fechas recientes, la falta de función sancionadora del propio Comité y el papel del UNICEF y ONG en todo este proceso, como se recoge en los artículos finales de la CDN. Entre 1993 y 2011 todos los países de América Latina presentaron informes ante dicho Comité y, en líneas generales, han cumplido

satisfactoriamente los requisitos normativos, llegando algunos países a presentar hasta cuatro informes; otros países, como Cuba, Uruguay o Venezuela, han presentado dos informes. De todos modos, el caso más llamativo es Brasil que en un periodo tan largo de tiempo ha presentado un único informe. Nuestro análisis se ha centrado más en los informes finales del Comité emitidos en el último periodo, correspondiente al último lustro, ya que tienen una mejor elaboración y actualidad de sus datos, además de sistematizar las recomendaciones y hacer un seguimiento de las mismas por parte del Comité.

Por otra parte, como hemos señalado anteriormente, nuestra aproximación teórica al análisis del derecho a la educación se ha realizado partiendo del esquema de las 4 Aes de Katarina Tomaševski, que permite analizar los diversos indicadores que configuran el disfrute de este derecho. La utilidad de este esquema es evidente pues supone poner en marcha toda una serie de dispositivos que afectan a las obligaciones gubernamentales, a los padres (Asequibilidad); a las diferentes situaciones sociales y personales de los niños y niñas (Accesibilidad); a unos objetivos educativos que tengan presente el enfoque de los derechos humanos (Aceptabilidad) y que responda a la diversidad educativa de nuestras aulas (Adaptabilidad). Es necesario, no obstante, distinguir entre el **derecho a la educación**, en los términos que normalmente está recogido en los instrumentos jurídicos internacionales y que goza de un amplio consenso por parte de la comunidad internacional, y los **derechos en educación**, que suponen un enfoque complementario donde se privilegian los derechos humanos y su adecuación a cada uno de los sujetos de la educación.

En el siguiente gráfico hemos recogido los aspectos relativos al derecho a la educación, tal y como cabe interpretarlo desde la CDN y el Pacto, incluyendo las consecuencias educativas que hemos analizado en el estudio de otros casos (Dávila y Naya, 2007, 2011).

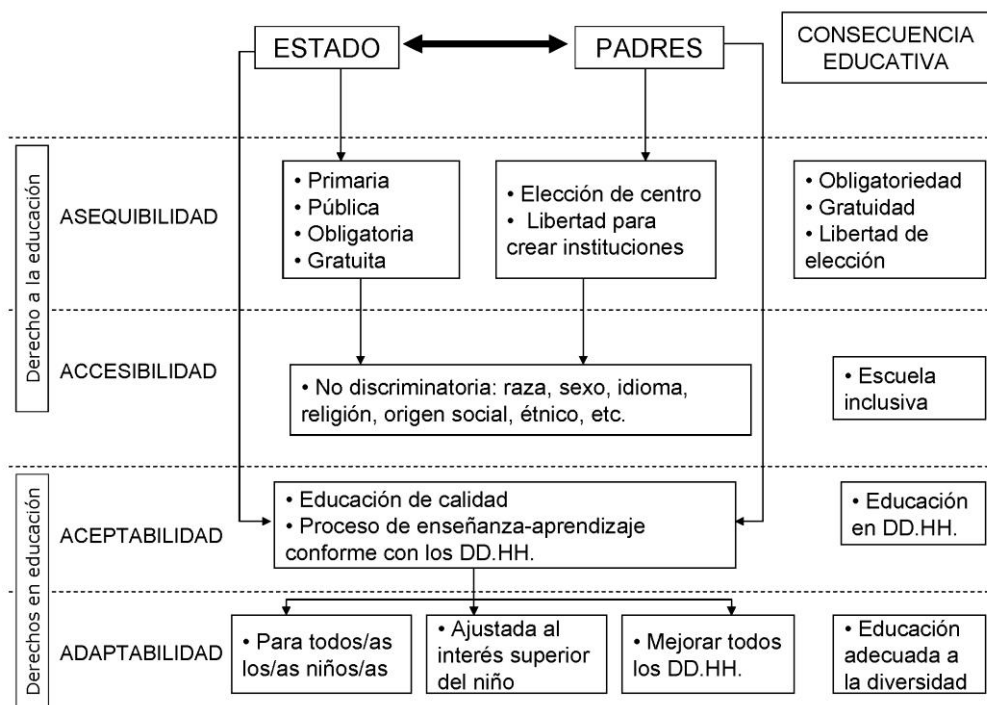


GRÁFICO 1: Las 4 Aes y sus consecuencias escolares y educativas

2. Las observaciones del Comité de los Derechos del Niño

Antes de proceder al análisis del derecho a la educación, que es el objeto de este trabajo, conviene tener presente una panorámica general de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de los informes finales del Comité, donde se recogen las recomendaciones a los informes presentados por los Estados Partes. El resultado del análisis puede resumirse en que se constata la existencia de cinco ámbitos de preocupación por parte del Comité: 1) falta de armonización entre la legislación nacional y la CDN; 2) preocupación por la indefinición de los principios generales de la CDN; 3) persistencia de malos tratos, abusos y castigo corporal; 4) abuso de la privación de libertad en la justicia juvenil, y 5) escasa información sobre la CDN además de la falta formación de los profesionales (Dávila y Naya, 2011).

1.- Así, con respecto al primer ámbito de preocupación, sorprende que todos los países analizados por el Comité reciban observaciones relativas al cumplimiento de lo previsto en los códigos o leyes integrales de la infancia. Éstas se refieren bien a la lentitud de la puesta en marcha de instituciones previstas, como los defensores de los niños (Argentina y Bolivia), bien a la falta de coordinación entre los organismos dedicados a la infancia (Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay), o bien porque algunas leyes relativas a la infancia no se adecuan a la CDN (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador,

Honduras, México y Uruguay). En el caso del informe de Perú, presentado en 2006, se solicita la derogación de algunas leyes ya que son contrarias a la CDN.

2.- Con respecto a los principios generales, el Comité constata que países como Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay no son especialmente sensibles al principio de interés superior del niño, demandando una mejor definición e implicación de los profesionales. Asimismo, el principio de no discriminación no se aplica en Costa Rica, con referencia a los niños indígenas. El Comité, cuando realiza estas observaciones, es especialmente cauteloso, utilizando una frase casi tópica en la que señala que “aunque el Comité acoge con satisfacción los avances registrados [...] recomienda”. No podemos olvidar que el Comité no tiene función sancionadora.

3.- En relación a los malos tratos, abusos y castigo corporal, tanto en el ámbito escolar como familiar, el Comité se refiere a los casos de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Uruguay y Venezuela, incluso reiteradamente como ocurre con Bolivia y Honduras. Se constata que, a pesar de la prohibición recogida en la legislación nacional, su aplicación no es efectiva.

4.- La justicia juvenil es otro ámbito de preocupación, sobre todo porque no se aplican con el rigor necesario las medidas “socioeducativas” previstas en los códigos y se opta por el internamiento o la privación de libertad, como ocurre en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Perú y, finalmente, el Comité insiste en que se realicen campañas de divulgación de los códigos o de la CDN y en que se forme a los profesionales en el ámbito de la infancia (Brasil, Ecuador, Honduras, y Uruguay).

3. El Derecho a la Educación en América Latina: una visión comparada

Previamente a la presentación de los resultados de nuestro análisis, conviene recordar algunos indicadores estandarizados para contextualizar la información obtenida de los informes finales del Comité. Uno de los indicadores usuales para estudiar el derecho a la educación a escala internacional es el de inicio/fin de la obligatoriedad escolar. En la mayoría de los países de la región ésta se inicia a los 6 años para concluir a los 14-15; lo cual supone que la obligatoriedad escolar es de unos 9 años, aunque la esperanza de vida escolar, que nos muestra la cantidad de años que un niño de 4 o 5 años puede esperar permanecer en cualquier grado del sistema educativo a lo largo de su vida es de unos 13 años, yendo, por lo tanto, más allá del periodo obligatorio. Asimismo, en la

mayoría de los países estudiados, el porcentaje de matriculación en primaria es cercano al 100 por cien de la población. Con respecto a la financiación también existen indicadores que pueden ser orientativos de la inversión en educación, como son, por ejemplo, la gratuidad y el porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a educación. Así, y aunque en la gratuidad está reconocida en la mayoría de los países de la región, se dan casos en los que hay que pagar los libros de texto, el material escolar, las actividades extraescolares, manutención o el transporte (Tomaševski, 2004). Con respecto al porcentaje del PIB destinado a la educación, éste fluctúa entre un 1% en Ecuador y un 13% en Cuba, siendo la media cercana a un 4%. Todo este conjunto de indicadores estadísticos, recogidos por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, son el telón de fondo en el cual deben insertarse las recomendaciones del Comité sobre el derecho a la educación (UNESCO, 2011).

Asequibilidad: escuela para todos

La asequibilidad, cuya traducción más correcta al castellano sería disponibilidad, es uno de los elementos que más directamente está relacionado con las obligaciones del Estado. Tiene una doble vertiente, por un lado, como derecho civil y político implica que el gobierno debe garantizar el derecho de los padres a la elección de centro escolar y la libertad de establecerlos y dirigirlos. Por otro lado, como derecho social y económico, supone que los gobiernos deben asegurar que haya educación primaria gratuita y obligatoria para todos los niños y niñas en edad escolar. Por lo tanto, todos estos aspectos suponen que el Estado debe garantizar la existencia de un sistema escolar y la libertad de elección de los padres.

Las recomendaciones del Comité se centran en aspectos más relacionados con la disponibilidad real, que con aspectos legislativos. Para ello analiza aquellos casos en los cuales la obligatoriedad se ve mermada por diversas razones como son la deserción y el absentismo escolar, la privación del derecho a la educación; o la escasez de centros en zonas rurales, así como la inadecuación entre la edad de finalización de la escolarización obligatoria y la edad mínima para poder iniciar la vida laboral, como ocurre, por ejemplo, en el caso de Perú, donde la edad mínima para el empleo son los 12 años y la educación obligatoria finaliza a los 18. Por lo que respecta al *abandono, deserción y absentismo escolar*, que está relacionado con el fracaso escolar y la disponibilidad de oferta, el Comité se ha referido a las altas tasas de abandono y deserción en primaria, entre otros en los casos de Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay,

Perú, República Dominicana, Uruguay o Venezuela. A modo de ejemplo, recomienda a Argentina en 2010 que “tome medidas para que los niños puedan completar su escolaridad” y celebra, en 2009, que Bolivia haya creado el “Bono Juancito Pinto” que ha reducido el abandono escolar. Hay que tener en cuenta que una de las causas de este fenómeno es que los niños y niñas comienzan a trabajar, como observa el Comité, entre otros, en los casos de Honduras o Perú y otra, muy insistente, es que esta elevada tasa de deserción se produce entre los niños y niñas indígenas, afrodescendientes y, como veremos seguidamente, la población residente en el campo.

Asimismo, el acceso a la escuela de la población infantil situada en zonas rurales es preocupante, pues impide, en muchos casos, el ejercicio de la obligatoriedad escolar, como ocurre en casi todos los Estados Partes, con la excepción de Cuba. Además esta situación tiene el agravante de que va acompañada de otras dos realidades discriminatorias, que afectan, por una parte, a las niñas y, por otra, a los niños y niñas indígenas y a familias migrantes. Por lo tanto, donde más se aprecian las dificultades de acceso a la educación es en este tipo de disparidades, por lo que el Comité insiste en la necesidad de desglosar los datos estadísticos por zonas rurales y urbanas, etnia y sexo, como se le recomienda a Colombia.

Las referencias a la gratuidad son menos numerosas y, en la mayoría de los casos, inciden en que se sobrecarga el presupuesto familiar con la compra de material escolar o de los libros de textos, cuando no de tasas escolares que afectan a las familias más pobres (Colombia), lo que el Comité denomina “gastos ocultos o indirectos en la enseñanza primaria” (Perú) o la necesidad de realizar gastos de la enseñanza obligatoria no relacionados con la escolaridad (Panamá). Es de reseñar que el Comité recomienda tanto a México como a Guatemala tomar medidas eficaces para garantizar la educación gratuita en la práctica. En este sentido, Tomaševski en un análisis global de la situación de la educación en el mundo ponía de relieve que la declaración de gratuidad no siempre se hacía efectiva, debido a la existencia de muchos costos, directos e indirectos (compra de libros, comedores escolares, etc.) (Tomaševski, 2004).

Otro elemento muy importante para que el derecho a la educación pueda garantizarse es lo que se recoge en el artículo 4 de la CDN cuando dice que deben dedicarse a la infancia todos los recursos de los que dispongan. Por lo tanto, el Comité no cesa de aconsejar el aumento de la inversión en educación. En algunos casos reconoce los avances realizados; el más sobresaliente es el caso de Costa Rica que ha incorporado a través de la reforma del artículo 78 de la Constitución Política en 2010, el aumentó al 8% del porcentaje del PIB destinado a la educación, que contrasta con el

gasto en educación del resto de países de la región, con la excepción de Cuba. En la misma línea se puede citar los casos de Nicaragua o Chile que han aumentado los recursos, aunque todavía resulten insuficientes. En sentido contrario, Colombia y Perú han disminuido los recursos destinados a la educación en sus presupuestos.

No todas las observaciones que realiza el Comité son negativas, ya que reconoce el acierto de los programas implementados por algunos países para disminuir el absentismo escolar o favorecer la asistencia a la escuela, así subraya el programa Bono Escolar de Panamá, los Maestros Comunitarios en Uruguay o el Bono Juancito Pinto en Bolivia. También celebra el logro de la matriculación universal que se produce en Uruguay y los evidentes progresos de Venezuela, país en el que la educación es una prioridad gubernamental.

En síntesis, el objetivo que supone la asequibilidad de lograr una escuela para todos todavía no es una realidad en el conjunto de los países de la región, a pesar de lo que digan las estadísticas. El elemento más sobresaliente es la gran disparidad existente entre los países y en el interior de cada uno de ellos. Al respecto, se puede establecer un perfil, donde ser niña, pertenecer a una minoría étnica y/o vivir en zona rural suponen altas probabilidades de recibir una educación de mala calidad, cuando no de quedar alejado de la posibilidad de disponer de una plaza escolar. De manera que se confirma el detestable principio de que los países pobres reciben una educación pobre.

Accesibilidad: escuela sin discriminación

La accesibilidad hace referencia a uno de los principios clave de la CDN, y también de los Derechos Humanos y de la educación, como es la no discriminación. En este sentido, son muchos los tratados donde se fija la posición de los organismos internacionales contraria a todo tipo de discriminación. En general, la discriminación en la esfera educativa afecta, sobre todo, a las niñas, a los niños con discapacidad o a las minorías étnicas (Sieminski, 1997; Tomaševski, 2004 y Muñoz, 2006). La accesibilidad también se refiere a la posibilidad de cursar formación profesional o educación secundaria y otros niveles educativos que, en algunos casos, van a ser de pago.

El Comité, en la mayoría de los casos, constata la carencia de una red adecuada de formación profesional (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú o Venezuela) o el escaso número de alumnos que continúan los estudios secundarios (República Dominicana, Ecuador o El Salvador). Entre las medidas favorables, el Comité destaca la introducción de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, y también de la preescolar, en Argentina y el aumento de cobertura de la

enseñanza secundaria en Bolivia. Estas observaciones se ven refrendadas por los datos estadísticos de los países de Centroamérica, que indican que la esperanza de vida escolar en estos países ronda los 11-12 años, mientras que en el resto de América Latina se superan los 13 (UNESCO, 2011).

Volviendo a la parte más importante del acceso a la educación, como es la no discriminación, tenemos que recordar que la CDN se refiere a dos casos que tienen repercusiones educativas: los derechos de los niños y niñas con discapacidad relativo al disfrute de una vida plena y decente y el “acceso efectivo a la educación, la capacitación, (...) la preparación para el empleo” (artículo 23), y el segundo sobre la discriminación de niños de minorías o de pueblos indígenas, a quienes reconoce el derecho a “tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión, o a emplear su propio idioma” (artículo 30). Este planteamiento supone que el acceso debe poder realizarse sin discriminaciones y posibilitando una escuela inclusiva (Dávila, Naya y Lauzurika, 2010), como se aprecia cuando el Comité recomienda “sistemáticamente que se adopten todas las medidas necesarias para integrar a los niños con discapacidad en el sistema general de educación” (Hodgkin y Newell, 2004, p. 357).

En el estudio de esta cuestión, casi podríamos imaginarnos un “mapa de la discriminación” de los *niños y niñas con discapacidad* en América Latina. De manera que observamos que en casi todos los países existe un posicionamiento positivo en las legislaciones nacionales y donde prevalece el principio de no discriminación. No obstante, el Comité también constata que este reconocimiento legal, o bien no se extiende lo suficiente a los niños con discapacidad, o en la realidad existen discriminaciones patentes, tanto en el acceso a las escuelas, como por su no integración. Con diversos matices, el Comité se refiere a la situación de los niños con discapacidad en cada uno de los países, señalando de manera más negativa que positiva la situación en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Estos matices se refieren al limitado acceso a la educación, a la ausencia de política integradora, al exceso de institucionalización, la falta de información o la falta de capacitación del profesorado. En sentido positivo, resalta los casos de Argentina, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador o Nicaragua. Este último país ha incluido en la Ley General de Educación el principio de la educación integradora, que ha hecho que se duplique la matriculación de niños con discapacidad en las escuelas

Con respecto a las *minorías o de pueblos indígenas*, y tal como señala el Comité, “podrían parecer superfluas las disposiciones del artículo 30. Sin embargo, la

sobrecogedora evidencia de la discriminación grave y persistente que padecen grupos minoritarios o pueblos indígenas justifica que se afirmen sus derechos en un artículo aparte” (Hodgkin y Newell, 2004, p. 489). Es decir, al igual que ocurría con el caso anterior, la sola aplicación del principio de no discriminación, evitaría esta especificación, que se hace, no obstante, necesaria para evitar situaciones de violación de los derechos reconocidos. Los motivos de discriminación son, en la mayoría de los casos, étnicos o lingüísticos, propios de las minorías existentes en los Estados Partes. Otro motivo de discriminación es la lengua, de manera que aquellos Estados que no tienen regulado el uso de la lengua minoritaria, o que lo violan de hecho, también reciben recomendaciones del Comité, sugiriendo la enseñanza de las lenguas minorizadas (Hodgkin y Newell, 2004, p. 496). Correlativo a todo ello, el Comité detecta carencias en la formación de maestros para atender a esas minorías lingüísticas, así como en la elaboración de material didáctico en dichas lenguas. En sentido positivo reconoce los avances que se han dado en algunos países en los programas de educación intercultural bilingüe (Ecuador, Nicaragua o Panamá), así como que en algunos lugares su alcance es limitado (Bolivia, Colombia y El Salvador) o necesita expansión (Chile). Por otra parte hay que tener en cuenta que la ausencia de estos programas está relacionada directamente con las tasas de deserción escolar que sufre este colectivo.

Aceptabilidad: escuelas de calidad y respetuosas con los Derechos Humanos

La aceptabilidad se orienta hacia una educación de calidad y en consonancia con los Derechos Humanos, por ello tiene especial relevancia que los procesos de enseñanza-aprendizaje se adecuen a estos principios. Por una parte, los gobiernos deben establecer, controlar y exigir determinados estándares de calidad, independientemente de la red educativa en la que esté escolarizado el sujeto. Asimismo, algunas de las cuestiones señaladas anteriormente, como son el uso de las lenguas propias en las escuelas por parte de las minorías son derechos que suponen una mejor aceptabilidad educativa. La prohibición de los castigos corporales, el uso adecuado de programas educativos, libros de textos y métodos de enseñanza adecuados también son indicadores de la aceptabilidad en educación.

En este sentido hay que señalar que uno de los aspectos que ha sido objeto permanente de las observaciones del Comité es el relativo a la disciplina escolar que, conforme con el artículo 19 de la CDN, obliga a los Estados Partes a tomar medidas “contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”, y también con el artículo 28.2,

donde se recoge que “los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño”. Así, el Estado es responsable de la prevención de toda la violencia contra los niños, ya sea ésta inflingida por funcionarios del Estado o por los padres, maestros u otras personas a cargo de su cuidado. Por otra parte, el Comité ha subrayado que el castigo corporal en la familia, en las escuelas u otras instituciones o en el sistema penal, por leve que sea, es incompatible con la CDN (Hodgkin y Newell, 2004, pp. 278 y 285). El Comité señala que son necesarias tanto las medidas legislativas como las educativas para cambiar las actitudes y las prácticas en este campo. De esta manera, hay países en los que existe legislación que prohíbe todo tipo de violencia o maltrato contra los niños y niñas, en diferentes ámbitos, como en Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana o Venezuela, lo cual no evita que en la realidad estos malos tratos ocurran en la sociedad, pues la mayoría de la población ve como razonable o aceptable la aplicación de cierta disciplina, donde están presentes los malos tratos, tanto en la escuela como en la familia. En ese sentido, en países como Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Guatemala, Paraguay, Chile o Colombia, el Comité constata que los castigos corporales en el seno de la familia y en la escuela son práctica aceptada por la población. En cualquier caso, no parece que las disposiciones sean suficientes para cambiar comportamientos sociales y escolares que han tenido una larga tradición.

Adaptabilidad: educación para la diversidad

La adaptabilidad es uno de los elementos que exige un mayor esfuerzo creativo para que, siguiendo el principio del interés superior del niño, las escuelas se adapten a los niños y no viceversa. Se trata de responder a la diversidad cultural, religiosa, lingüística, etc. lo que supone el respeto de los derechos de cada sujeto de la educación. Asimismo, se trata de responder también a todos aquellos niños que, por razones diversas, quedan olvidados y se convierten en excluidos e invisibles: refugiados, privados de libertad, trabajadores, etc., colectivos que se ven privados del acceso al sistema escolar normalizado, y a los que, por lo tanto, no se les reconocen sus derechos en educación. Por ello se exige que la adaptabilidad garantice la mejora de los derechos humanos a través de la educación. En este sentido, se demandan programas de educación en derechos humanos tanto a nivel mundial como en la práctica en cada escuela. En el caso de América Latina el IIDH realiza un estudio anual sobre la Educación en Derechos Humanos en la región (IIDH, 2011).

Al Comité le preocupa la escasa presencia de los derechos humanos en la educación de los niños y niñas y, especialmente, en la formación de los profesionales de la educación, que es la mejor garantía del respeto a la diversidad en la educación. La mayoría de los Estados reciben parecidas recomendaciones, más o menos expresadas de la siguiente manera: “El Gobierno debería estudiar la posibilidad de incorporar la Convención en los planes de estudios escolares” en cualquiera de los niveles educativos. A modo de ejemplo, reconoce que Argentina la ha incorporado a la docencia universitaria, pero no lo ha hecho a la enseñanza básica. La inclusión de la CDN en los planes de estudio no debe responder a la sola voluntad de dar una respuesta puntual al artículo 42, sino que significa que el conocimiento de los derechos se enmarca en un proceso continuo que incluye y afecta a las futuras generaciones de niños. También otros aspectos relevantes son los referidos a otros tipos de respeto de las minorías, que ya han sido tratados anteriormente.

Como se puede observar, hay una carencia clara con respecto al conocimiento de los Derechos Humanos y del Niño en los programas escolares, de manera que el Comité, siendo consciente de esta situación, aconseja repetitivamente que no solamente se incluyan estos derechos en los programas, sino que los miembros de la Comunidad Educativa practiquen una educación basada en los Derechos Humanos. Lo mismo ocurre con otros objetivos relativos al respeto a los padres, a la identidad cultural, al idioma y valores morales, a los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya, pues “hay muchos países que promueven activamente el patriotismo, a expensas de inculcarles el respeto de diferentes culturas, en especial las culturas de los grupos minoritarios. Algunos países están preocupados porque ya no se enseña el respeto de los valores nacionales, por juzgarlos anticuados” (Hodgkin y Newell, 2004, p. 479). La idea que quiere transmitir el Comité es que todas las personas de todas las culturas merecen la misma valía y respeto, además de desarrollar políticas educativas encaminadas a una vida responsable en sociedad, a la igualdad de los sexos, a una educación por la paz o al respeto al medio ambiente. El objetivo, por lo tanto, es llegar a una educación que se adapte a la diversidad de sujetos de derecho a la educación, donde “el requisito previo de que los chicos y las chicas se adapten a la escuela ‘normal’ se reemplaza adaptando la educación al derecho igual de cada uno a la educación y a iguales derechos de cada uno en la educación. La adaptación de la educación a cada uno sigue siendo un sueño. No hay país en el mundo que haya puesto en vigor garantías efectivas para todos los componentes de la educación basada en derechos y para todas las categorías en las que hemos parcelado la

raza humana” (Tomaševski, 2004, p. 260). Horizonte posible si creemos que la educación debe encontrar ese lugar en el campo de los derechos de la infancia.

4. A modo de conclusión

América Latina, desde la perspectiva del cumplimiento del derecho a la educación, y basándonos en la información facilitada por el Comité de los Derechos del Niño, ofrece una visión caleidoscópica y compleja, donde el derecho a la educación está recogido en el plano legislativo. La tendencia general, en los años que lleva de vigencia la CDN, ha sido implementar los contenidos de este tratado en sus legislaciones internas, con lo cual se puede reconocer uno de los logros mayores de esta región, al tomar como horizonte legislativo los principios de este tratado.

Pero el cumplimiento de los derechos humanos, en muchas ocasiones, reclama condiciones democráticas y recursos económicos que faciliten su desarrollo. Existe poca inversión económica y poca tradición en la defensa de los derechos humanos, tanto en las instituciones de protección a la infancia como en el entramado administrativo de la aplicación del derecho a la educación.

Si analizamos la situación del derecho a la educación en América Latina podemos ver que, por ejemplo, existen indicadores suficientes para afirmar que hay una discutible asequibilidad, debido a la escasa inversión en educación. Es decir, a pesar del cumplimiento de la obligatoriedad escolar o de la gratuidad que, en general, están garantizados, se manifiestan ciertos déficits, denunciados por el Comité, en cuestiones relativas al abandono escolar en sus diferentes formas y que, normalmente, muestran un claro fracaso escolar. Por lo que respecta a la accesibilidad, ésta parece estar poco garantizada, a pesar de su importancia, pues se constata la suma de recomendaciones y observaciones relativas a las diversas discriminaciones que sufren determinados grupos de población: niñas, habitantes de zonas rurales, pueblos originarios, minorías étnicas y lingüísticas o personas con discapacidad. Por lo tanto, el derecho a la educación, en toda su plenitud sufre déficits importantes tanto en la accesibilidad como en la asequibilidad. Las obligaciones gubernamentales no llegan a cubrir la oferta de las plazas escolares, y cuando lo hacen, no pueden garantizar que los niños y niñas no sufran discriminaciones en el disfrute de sus derechos en el espacio escolar.

Con respecto a la aceptabilidad y adaptabilidad, los otros dos elementos que componen el esquema de análisis del derecho a la educación, puede afirmarse que existen situaciones sobre la práctica de formas de disciplina no compatibles con los

derechos del niño que no garantizan que estas escuelas sean aceptables. Asimismo, en cuanto a la existencia de un currículum escolar que refleje y contenga los Derechos Humanos y del Niño, el Comité ha criticado su escasa presencia, a pesar de su existencia. Finalmente, la adaptabilidad, parece mostrarse como un horizonte deseable, pero que tiene serias dificultades en ser alcanzado, ya que todavía son los niños, niñas y adolescentes quienes tienen que adaptarse a la institución y no viceversa.

Referencias:

- Dávila, P. y Naya, L.M. (2007). Education and the Rights of the Child in Europe. *Prospects*, 37 (3), 357–367.
- Dávila, P. y Naya, L.M. (Ed.) (2011). *Derechos de la infancia y educación inclusiva en América Latina*. Buenos Aires: Granica.
- Dávila, P., Naya, L.M. y Lauzurika, A. (2010). Las personas con discapacidad, el derecho a la educación y la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 4 (2), 97-117. Extraído el 24 de abril de 2012 desde: <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art5.pdf>
- Georgetown University Political Database of the Americas (2006). *Constitutions and Comparative Constitutional Study*. Extraído el 24 de abril de 2012 desde <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>
- IIDH (2011). *X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Hodgkin, R. y Newell, P. (2004). *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra: UNICEF
- Muñoz, V. (2006). *El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Comisión de derechos humanos 62º período de sesiones. Naciones Unidas. E/CN.4/2006/45
- Muñoz, V. (2011). *El derecho a la educación: una mirada legislativa comparada. Argentina, Uruguay, Finlandia y Chile*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Naya, L. M. y Dávila, P. (Coords.) (2006). *El Derecho a la educación en un mundo globalizado*. Donostia: Erein.
- Ravetllat, I. (2006). El Comité de los Derechos del Niño. En I. Ravetllat y C. Vilagrasa. *El desarrollo de la Convención sobre los derechos del niño en España*. Barcelona, Bosch, 47-62.

- Sieminski, G. (1997). *Los Derechos de las Minorías a la Educación. Las recomendaciones de La Haya*. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Grupo de Trabajo sobre las Minorías. Tercer período de sesiones. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.3
- Tomaševski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Madrid: Intermon Oxfam.
- Tomaševski, K. (2005). El derecho a la educación: panorama internacional de un derecho irrenunciable. En Naya, L.M.: *La educación, un derecho humano* (pp. 63-90). Donostia: Erein.
- Tomaševski, K. (2006). *Human Rights Obligations in Education. The 4-As Scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- UNESCO (2010). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Panorámica Regional: América Latina y el Caribe*. París: UNESCO.
- UNESCO (2011). *Compendio Mundial de la Educación, 2011. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO.