



Consejo Económico  
y Social

Distr.  
GENERAL

E/C.12/1998/18  
7 de octubre de 1998

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,  
SOCIALES Y CULTURALES  
19º período de sesiones  
Ginebra, 16 de noviembre a 4 de diciembre de 1998  
Tema 7 del programa provisional

DÍA DE DEBATE GENERAL: DERECHO A LA EDUCACIÓN  
(ARTÍCULOS 13 Y 14 DEL PACTO)

Lunes 30 de noviembre de 1998

Documento de antecedentes presentado por la  
Sra. Katarina Tomasevski, Relatora Especial  
sobre el derecho a la educación, por encargo  
de la Comisión de Derechos Humanos

Consideraciones de la Relatora Especial de las  
Naciones Unidas sobre el derecho a la educación

1. Al contrario de lo prescrito por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la educación no ha progresado, sino que ha retrocedido. Por ello, en la esfera de los derechos humanos conviene fijarse como objetivo frenar la regresión en los países en los que ha habido retroceso e impulsar el progreso en los otros países. Desde la perspectiva de los derechos humanos, es necesario analizar los sectores y los temas que plantean cuestiones conceptuales. En el presente texto trataré de la necesidad de formular una estrategia de defensa de los derechos humanos que se adapte al proceso de distribución de los recursos en el plano macroeconómico y que influya con eficacia sobre las inversiones en el sector de la educación y sobre los criterios de distribución en dicho sector. Hay que reflexionar a fondo sobre la distinción entre el sector de

la educación y el derecho a la educación, porque hay grandes diferencias entre el vocabulario y los conceptos fundamentales. Es manifiesta la necesidad de poner en armonía el sector de la educación con las exigencias en materia de derechos humanos.

#### Distribución de los recursos

2. En los documentos internacionales sobre política macroeconómica redactados en el decenio de 1990 se utiliza poco la terminología propia de los derechos humanos. La expresión "red de seguridad social" ha reemplazado al concepto de derechos sociales; se dice "acceso a la educación" en vez de derecho a la educación, o bien "enseñanza básica" en lugar de enseñanza primaria. Es evidentemente necesario realizar un análisis de las diferencias conceptuales y de sus efectos sobre el ejercicio de los derechos humanos.

3. La introducción de tasas de escolaridad en la enseñanza primaria ha tenido como consecuencia una disminución del número de alumnos y ello hace necesaria una respuesta vigorosa en la esfera de los derechos humanos. Si el acceso a la educación ha de autofinanciarse, se corre el riesgo de hacerlo dependiente del poder de compra. Los ingresos de los padres o de la familia del niño pasan a ser el factor que determina si un niño tiene acceso a la enseñanza. En el análisis de los derechos humanos se presta tradicionalmente atención a la capacidad y buena voluntad de los Estados como factores determinantes de su actuación en materia de derechos humanos; análogamente, es necesario efectuar ahora un análisis en el plano microeconómico. Como ocurre en el plano macroeconómico, la menor capacidad de las familias para realizar inversiones en la educación de los hijos sólo puede tener efectos negativos.

4. En el sistema de protección internacional de los derechos humanos no se enuncia una garantía efectiva del "derecho a percibir ingresos" o bien, como mínimo, de la "exclusión de la pobreza". Las necesidades básicas de los que no pueden costear los servicios necesarios no se pueden transformar en una demanda efectiva si el "instrumento" no es una necesidad o un derecho humanos, sino el dinero. El acceso a los servicios pasa a depender de la distribución de los ingresos, en los planos nacional e internacional, y contradice así uno de los principales elementos y uno de los logros más importantes en la esfera de los derechos humanos. Por consiguiente, la defensa de los derechos humanos ha de determinar las obligaciones gubernamentales relacionadas con los derechos humanos en su conjunto, la obligación de actuar y de reaccionar y la obligación de seguir una conducta determinada o de conseguir un resultado concreto. Es también necesario apartarse de una atención exclusiva a los derechos individuales y ocuparse de los derechos recíprocos. ¿Cómo pueden los desvalidos tener derechos si los privilegiados no tienen obligaciones? La atención dedicada a los derechos individuales ha de tener como corolario la atención a las obligaciones individuales. El derecho a la educación lleva consigo la necesidad de investigar las obligaciones de los padres con respecto a los hijos, así como las obligaciones individuales con respecto a la comunidad. El tema de los estudios y las políticas en materia de desarrollo ha sido la pobreza; son escasos los estudios y las políticas sobre la riqueza. Los que se ocupan de

la protección internacional de los derechos humanos se refieren pocas veces a los impuestos, aunque éstos son un método básico para la obtención de los ingresos públicos; es indispensable reunir ingresos antes de que sea posible distribuirlos para un fin determinado.

5. El argumento que justifica este silencio en la protección internacional de los derechos humanos es la referencia a la capacidad de los poderes públicos para hacer cumplir las obligaciones individuales -especialmente en la esfera impositiva- y, por este motivo, era necesario salvaguardar los derechos humanos para afirmar los derechos y las libertades individuales. Se ha reducido en una medida considerable la capacidad de los poderes públicos para imponer y hacer efectiva "la carga impositiva" (como se suele denominar actualmente). En el plano internacional, ello ha tenido como consecuencia una disminución de las corrientes de la ayuda internacional para el desarrollo; en el plano interno, se estudian otras posibilidades de movilizar recursos privados para costear los servicios públicos, entre ellos la enseñanza. Los servicios públicos están siendo descentralizados y privatizados. Los recursos se acumulan y distribuyen en el plano de la comunidad local y se pasa de la financiación pública a la tasa por el servicio prestado.

6. Al nivel más elevado de abstracción, este problema contemporáneo fundamental -¿cómo reunir los recursos financieros necesarios?- se transforma en la aceptación social y política por los poderes públicos de la necesidad de reunir recursos por medio de los impuestos. A un nivel de abstracción inferior, se plantea el problema de formular los modelos para el ejercicio del derecho a la educación, así como de la enseñanza de los derechos humanos. ¿Cómo se puede conciliar el derecho reconocido a la enseñanza universitaria gratuita con la privación del acceso a cualquier clase de enseñanza? ¿Cómo se consigue que una cultura de los derechos adquiridos no sea consolidada por una enseñanza de los derechos humanos en la que sólo se pongan de relieve los derechos propios y se silencien las obligaciones hacia los demás? ¿Hay una posibilidad de evitar que se anulen recíprocamente las demandas respectivas de los beneficiarios de una menor asignación de fondos públicos con destino a la enseñanza?

7. Los derechos económicos y sociales tienen por función corregir los excesos del mercado libre. Los poderes públicos tienen obligaciones en materia de derechos humanos porque la enseñanza primaria no puede ser considerada como una actividad comercial. La prohibición de la esclavitud liberó a los seres humanos de la posibilidad de ser objeto de compraventa. La Organización Internacional del Trabajo ha dicho además que el trabajo no debe ser considerado como una mercancía. Gracias a la protección internacional de los derechos humanos, la necesidad de sobrevivir y desarrollarse ya no depende de consideraciones económicas. Los derechos del niño son la consideración primordial, prevalecen sobre los mecanismos del mercado libre y determinan los procedimientos políticos en favor de los niños. A pesar de las divergencias acerca de los deberes de los poderes públicos en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, el principio básico es evidente: en general, los poderes públicos han de dar a los ciudadanos la posibilidad de decidir por cuenta propia y, en los casos

excepcionales, han de actuar en nombre de los que no pueden hacerlo. Los derechos del niño han de prevalecer, pues, sobre los derechos de los adultos.

8. Los derechos económicos y sociales imponen a los poderes públicos la obligación de crear las condiciones apropiadas para su ejercicio en circunstancias favorables. No es posible reclamar de los poderes públicos que asignen una cantidad determinada a la enseñanza y ello pone de relieve la necesidad de centrar la atención en el procedimiento seguido para fijar las asignaciones. El costo de los derechos humanos es raras veces objeto de evaluación, porque los criterios seguidos en la materia no determinan cuánto se debe invertir en un caso concreto, sino que definen el proceso para la adopción de decisiones. Por consiguiente, el ejercicio de los derechos políticos es el instrumento necesario para lograr los objetivos económicos y sociales.

9. Como se desprende de los principios de la indivisibilidad y la reciprocidad, las obligaciones de los poderes públicos derivan de los derechos individuales concretos. No es fácil disociar la pobreza de los derechos a la educación, a la alimentación y a la vivienda y de otros derechos expresamente reconocidos. Además, no se advierte de inmediato cuándo y dónde la pobreza es un obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos (por ello, es necesario ayudar a los Estados, las comunidades, las familias y los individuos para que puedan superarlo); en cambio, la pobreza que es el resultado de un abuso de poder ha de ser considerada como una violación de los derechos humanos. Es esencial distinguir entre la incapacidad gubernamental para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos y su falta de voluntad para hacerlo. Tratar de hacer cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos es absurdo en caso de incapacidad, porque nadie puede ser obligado por la ley a hacer lo imposible. En caso de incapacidad es necesario analizar las políticas macroeconómica, monetaria y fiscal de las que normalmente quedan excluidas las cuestiones de los derechos humanos, pero que en muchos casos tienen un efecto negativo sobre las obligaciones gubernamentales en materia de derechos humanos.

10. Como las obligaciones gubernamentales dimanantes de los derechos económicos y sociales giran en torno a la asignación de recursos, estas obligaciones quedan más allá del alcance de los procedimientos de reclamación que pueden ejercer las víctimas individuales. Los órganos judiciales no pueden ocuparse de las cuestiones que son tradicionalmente de la competencia del poder legislativo. El recurso a un procedimiento puede ser un método eficaz para oponerse al olvido de los derechos humanos en las políticas macroeconómicas si se exige una evaluación previa de los efectos en los derechos humanos antes de la elaboración y la puesta en práctica de dichas políticas.

#### El sector de la educación y el derecho a la educación

11. En los tratados sobre los derechos humanos se dispone que los poderes públicos tienen la obligación de organizar un sistema gratuito de enseñanza primaria; por este motivo, es difícil conciliar el derecho del niño a la

educación con la denegación del acceso a la escuela primaria porque los padres no pueden pagar las tasas de escolaridad. Las normas en materia de derechos humanos no prohíben compartir los gastos, pero hacer que el acceso del niño a la escuela sea dependiente de la capacidad financiera de los padres es evidentemente incompatible con las exigencias en esta materia. Ahora bien, queda por determinar de manera autorizada lo que es concretamente una violación de los derechos humanos.

12. El problema del costo directo para los padres va más allá de las tasas de escolaridad o de las diversas "aportaciones" para la compra de material de estudio y uniformes o para la financiación del transporte. No hay, por supuesto, ninguna enseñanza totalmente "gratuita". Son necesarias inversiones cuantiosas para construir y conservar las escuelas, pagar los sueldos de los maestros, comprar los manuales de estudio y los uniformes y costear las comidas y el transporte. Se dispone en la Convención sobre los Derechos del Niño que corresponde en primer lugar a los padres prestar a los hijos los cuidados necesarios. En la mayoría de los países los gastos son compartidos de algún modo; incluso en el caso de que la enseñanza sea gratuita, los padres han de subvenir al costo mediante el pago de los impuestos. El reconocimiento de los derechos del niño hace necesaria la intervención de los poderes públicos si los padres no pueden educar a sus hijos (a causa de la pobreza) o no quieren hacerlo (porque las niñas son objeto de discriminación). Los poderes públicos tienen por función facilitar y completar, así como corregir, los esfuerzos de los padres y las comunidades. Esta doble función de los poderes públicos es fundamental, porque se ejerce tanto en el plano de la financiación como para promover la igualdad de acceso; los dos objetivos están relacionados entre sí.

13. El sistema de escuelas de dos tipos, público y privado, da a los padres que disponen de recursos la posibilidad de hacer beneficiar a sus hijos de una educación privada. Se ha hecho notar con frecuencia que "un sistema de enseñanza extremadamente diferenciada guarda relación con los ingresos de los padres de los alumnos. Crea un sistema de malas escuelas para la mayoría pobre y de buenas escuelas para los ricos" <sup>1</sup>.

14. Ahora bien, los argumentos sobre el orden de prioridades para las inversiones en la enseñanza no se ajustan necesariamente a las exigencias en materia de derechos humanos. La definición de la educación como "la producción eficiente de capital humano" se puede citar como argumento en favor de dichas inversiones, pero excluye el concepto de la enseñanza del campo de la protección de los derechos humanos y lo clasifica como factor externo. La utilización cada vez más frecuente de la expresión "enseñanza básica" en lugar de enseñanza primaria puede tener como consecuencia un menoscabo del derecho del niño a la enseñanza, tanto cuantitativa como

---

<sup>1</sup>C. Colclough y otros, Education in Zimbabwe. Issues of Quantity and Quality, documentos de la División de Educación, N° 50, Organismo Sueco de Desarrollo Internacional, Estocolmo, diciembre de 1990, pág. 12.

cuantitativamente. Como es notorio, los efectos de estas innovaciones serán probablemente discriminatorios si no se ponen en práctica políticas concretas para impedirlo.

15. Al evaluar la medida en que el sector de la educación responde a las normas aplicables en materia de derechos humanos, es necesario prestar atención, en primer lugar y por encima de todo, al principio clave de la no discriminación. Un número reducido de alumnos es una manifestación de la discriminación sexual que está abundantemente documentada. Este conocimiento hace necesario aplicar una estrategia precisa porque el marco constitucional y legislativo de los derechos humanos tal vez no guíe la política educativa. La prohibición de la discriminación racial o el reconocimiento de las lenguas minoritarias o indígenas no se pueden trasponer al sector de la educación y siguen siendo invisibles porque en los criterios estadísticos elaborados para el sector de la educación no se tienen en cuenta estos elementos. Mientras la documentación relativa al sector de la educación se elabore sin tener presente la necesidad de identificar las medidas discriminatorias, estos elementos tal vez sean reforzados, pero seguirán siendo invisibles.

-----