



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/C.12/2002/SA/2  
19 de marzo de 2002

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,  
SOCIALES Y CULTURALES

28º período de sesiones  
29 de abril a 17 de mayo de 2002  
Tema 3 del programa provisional

CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA  
APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS  
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Medidas complementarias del día de debate general del Comité sobre  
el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto) y del Foro Mundial  
sobre la Educación (Dakar, abril de 2000), organizados en  
colaboración con la UNESCO

Viernes, 10 de mayo de 2002, 15.00 a 18.00 horas

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL DERECHO A LA  
EDUCACIÓN Y ELABORACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL O SU  
MODERNIZACIÓN DE CONFORMIDAD CON LA OBLIGACIÓN DE  
LOS ESTADOS Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS CON  
ARREGLO AL MARCO DE ACCIÓN DE DAKAR

Documento presentado por la UNESCO\*

---

\* Se reproduce tal como se recibió.

## INTRODUCCIÓN

1. La educación para todos es parte integrante de la misión constitucional de la UNESCO. La Constitución de la UNESCO, que expresa la creencia de sus fundadores en "la necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación", sienta las bases para la acción normativa. La *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje* (1990) dio una nueva visión de la educación e impulsó la adopción de medidas normativas en los Estados miembros. Los autores de la Declaración expresaron su determinación de "obrar conjuntamente" para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos (EPT), afirmando que "la educación es un derecho fundamental de todos, hombres y mujeres, de todas las edades y en el mundo entero". En el preámbulo de la Declaración se reconoce "la necesidad de ofrecer a las generaciones presentes y venideras una visión ampliada de la educación básica y un renovado compromiso en favor de ella, para hacer frente a la amplitud y a la complejidad del desafío [de asegurar la educación básica para todos]".

2. El *Foro Mundial sobre la Educación*, organizado en abril de 2000 en Dakar, imprimió un nuevo dinamismo a la realización del derecho a la educación básica de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación o exclusión. El *Marco de Acción de Dakar* reafirma claramente "la idea (...), respaldada por la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y la *Convención sobre los Derechos del Niño*, de que todos los niños, jóvenes y adultos, en su condición de seres humanos tienen derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje en la acepción más noble y más plena del término, una educación que comprenda aprender a asimilar conocimientos, a hacer, a vivir con los demás y a ser" (párr. 3). De esta manera se refiere a algunos importantes instrumentos normativos internacionales relacionados con el derecho a la educación, y refleja principios fundamentales, como el del acceso universal al aprendizaje, el principio de la no discriminación y el principio de la equidad. Además, al considerar que la educación como derecho fundamental es un elemento clave para el desarrollo y la paz sostenibles dentro de los países y entre ellos, reitera la función decisiva de la educación de capacitar a las personas y transformar las sociedades.

La obligación de los Estados y responsabilidad de los gobiernos de lograr el objetivo de la educación básica para todos como derecho humano fundamental, reafirmado en el Foro Mundial sobre la Educación

3. Los gobiernos, organizaciones, organismos, grupos y asociaciones representados en el Foro Mundial sobre la Educación se comprometieron a cumplir los objetivos y finalidades de la educación para todos, para todos los ciudadanos y todas las sociedades" (párr. 1). Con el fin de alcanzar las metas y objetivos establecidos en Dakar<sup>1</sup>, se comprometieron con una estrategia encaminada, entre otras cosas, a: "promover un sólido compromiso político nacional e internacional con la educación para todos, elaborar planes nacionales de acción y aumentar de manera considerable la inversión en la educación básica" (apartado i) del párrafo 8). El Marco

---

<sup>1</sup> Estas metas y objetivos consisten esencialmente en lograr el acceso a una educación primaria de buena calidad para todos, asegurar el acceso equitativo a programas de educación básica y permanente, eliminar las desigualdades entre los sexos en la educación, promover políticas de educación para todos y realizar programas educativos que promuevan la comprensión mutua y la paz.

de Acción de Dakar expresa "un compromiso colectivo para actuar. Los gobiernos nacionales tienen la obligación de velar por que se alcancen y apoyen los objetivos y finalidades de educación para todos" (párr. 2), y reconoce la importancia de "la voluntad política y un mayor liderazgo en el plano nacional" (párr. 10). Claramente, el derecho a la educación tal como se reafirmó en el Foro Mundial sobre la Educación, impone a los Estados la obligación de velar por que los ciudadanos tengan oportunidades de satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje.

4. La importancia de la obligación del Estado se pone de relieve además en el comentario detallado del Marco de Acción de Dakar: "Todos los niños han de tener la oportunidad de ejercer su derecho a una educación de calidad en la escuela o mediante programas alternativos, sea cual fuere el nivel de educación considerado "básico". Todos los Estados deberán cumplir la obligación de ofrecer una educación primaria gratuita y obligatoria, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otros compromisos internacionales"<sup>2</sup>.

5. La obligación del Estado entraña una responsabilidad de los encargados de formular las políticas. Los planificadores de la educación "tienen la responsabilidad de encontrar a los niños que no acuden a la escuela y elaborar programas para que todos los niños reciban educación, guiados por el principio del *interés superior del niño*"<sup>3</sup>.

6. En el logro de los seis objetivos acordados en el Foro Mundial sobre la Educación, la responsabilidad principal recae en los gobiernos. En la Estrategia a Plazo Medio de la UNESCO para el período 2002 a 2007 se reitera esta idea: "Velar por la realización del derecho a la educación tal y como ha quedado plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos es un elemento esencial de la misión de la UNESCO. De esos derechos, uno de los más claramente definidos es la educación primaria para todos, libre, obligatoria y universal, y hacer que ese derecho sea una realidad es deber y responsabilidad de los gobiernos"<sup>4</sup>. Esto se puso de relieve nuevamente en la primera reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Educación para Todos, convocado por el Director General de la UNESCO en la sede de la UNESCO el 29 y 30 de octubre de 2001. En el comunicado emitido al final de la reunión, los participantes destacaron "la responsabilidad fundamental que tienen los gobiernos en la educación, y más concretamente en la tarea de impartir una educación básica de calidad para todos que sea gratuita y obligatoria"<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes - Comentario detallado del Marco de Acción de Dakar, preparado por el Comité de Redacción del Foro Mundial sobre la Educación, París, 23 de mayo de 2000 (párr. 32).

<sup>3</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas: "Nosotros, los niños: examen de final de decenio de los resultados de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Naciones Unidas, mayo de 2001 (pág. 101).

<sup>4</sup> Estrategia de Plazo Medio de la UNESCO, 2002 a 2007, UNESCO, París, (C/4, párr. 57).

<sup>5</sup> Comunicado de la primera Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Educación para Todos, UNESCO, París, 29 y 30 de octubre de 2001 (párr. 5).

7. Las repercusiones jurídicas del Marco de Acción de Dakar se examinaron durante la consulta oficiosa de expertos en la vigilancia del derecho a la educación, organizada en la sede de la UNESCO en marzo de 2001. La consulta subrayó la importancia de: i) examinar las bases del Marco de Acción de Dakar en el derecho constitucional moderno y en el derecho internacional, y ii) establecer la relación entre el Marco de Dakar y los instrumentos normativos existentes como una continuidad del derecho vigente.

8. La obligación de los Estados de ofrecer la educación básica para todos, contraída en el Foro Mundial sobre la Educación, debe considerarse parte de las obligaciones dimanantes del derecho internacional (relativas al derecho a la educación) según figuran en los instrumentos internacionales, en particular el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 4 y 5 de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* (1960), los artículos 28 a 30 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y los artículos 13 y 14 (derecho a la educación) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En virtud del Pacto Internacional, los Estados tienen una obligación amplia: la obligación de respetar, proteger y llevar a efecto<sup>6</sup>. En la Observación general N° 13, sobre el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en diciembre de 1999, se hace hincapié en que los Estados están obligados a cumplir las disposiciones consagradas en el Pacto Internacional (art. 13) y se menciona la *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje* (1990). Al igual que el Marco de Acción de Dakar, el artículo 13 del Pacto Internacional establece el derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, que debe ser asequible *para todos*, e impone a los Estados Partes en el Pacto la obligación de su realización progresiva. Esta obligación se ha interpretado como una obligación de carácter continuo de proceder lo más expedita y eficazmente posible para la plena realización de este derecho, y es de efecto inmediato<sup>7</sup>.

9. Varias declaraciones, resoluciones y programas de acción<sup>8</sup> aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas refuerzan el concepto de educación para todos, especialmente la responsabilidad del gobierno. Así:

---

<sup>6</sup> Observación general N° 13, sobre el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 21° período de sesiones, en 1999. E/C.12/1999/10, 2 de diciembre de 1999 (párr. 50).

<sup>7</sup> *Ibíd.* (párrs. 43 y 44).

<sup>8</sup> En la *Declaración y Programa de Acción de Copenhague* adoptados por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (marzo de 1995) se insta a "fortalecer la educación a todos los niveles y garantizar el acceso de los sectores pobres a la educación, en particular su acceso a la enseñanza primaria, y a otras oportunidades de obtener educación básica". El *Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 1999, contiene, bajo el título "Medidas para promover una cultura de paz por medio de la educación", varias disposiciones relativas al derecho a la educación. El artículo 9 estipula que las medidas para promover una cultura de paz por medio de la educación deberían:

- La resolución 56/116 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre "*el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización: la educación para todos*" (aprobada el 19 de diciembre de 2001), insta a los Estados Miembros a que, en estrecha asociación con organizaciones internacionales y no gubernamentales, "promuevan el derecho a la educación para todos y establezcan condiciones para que el aprendizaje esté al alcance de todos durante toda la vida", y asigna una función fundamental a la UNESCO.
- En la resolución 2001/29 de la Comisión de Derechos Humanos<sup>9</sup>, de 20 de abril de 2001, titulada "El derecho a la educación", se pide a los Estados que "velen por que, progresivamente y sobre la base de una igualdad de oportunidades, la enseñanza primaria sea obligatoria, accesible y gratuita para todos".

10. La importancia de las actividades normativas de la UNESCO en el contexto del seguimiento del Marco de Acción de Dakar se reconoce en el Acuerdo Marco de Colaboración entre la UNESCO y el UNICEF en el Ámbito de la Educación, de 9 de febrero de 1999. "La UNESCO, en virtud de su mandato que consiste en asumir una función rectora y normativa" es la organización idónea para "promover debates sobre políticas en torno a la educación básica". La UNESCO desempeñará una "función normativa (...) con respecto a la elaboración conceptual y la formulación de políticas para actividades preparatorias [...]"<sup>10</sup>.

11. El UNICEF destacó la obligación del Estado con respecto al derecho a la educación al dirigirse al Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos en octubre de 2001: "Nos une el convencimiento de que una educación primaria de buena calidad es un derecho de todos los niños y una obligación de todos los gobiernos, cuyo carácter primordial ha sido proclamado en acuerdos que van desde la Declaración Universal de Derechos Humanos hasta la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración sobre Educación para Todos de Jomtien.[...]"<sup>11</sup>.

- 
- Revitalizar las actividades nacionales y la cooperación internacional destinadas a promover los objetivos de la *educación para todos* (...);
  - Velar por que los niños, desde la primera infancia, reciban instrucción (...);
  - Velar por que haya igualdad de acceso de las mujeres, especialmente de las niñas, a la educación.

<sup>9</sup> Resolución 2001/29 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/RES/2001/29), de 20 de abril de 2001.

<sup>10</sup> Recomendaciones del Comité Conjunto UNESCO/UNICEF de Educación, documentos 160EX/9 y Corr., París, septiembre de 2000, párrs. 3 y 4.

<sup>11</sup> Declaración de la representante del UNICEF en la primera reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos, convocada por el Director General de la UNESCO, UNESCO, París, 29 y 30 de octubre de 2001.

12. Diversos instrumentos de carácter normativo aprobados por la UNESCO (relativos al derecho a la educación) refuerzan las obligaciones de los Estados consagradas en los instrumentos internacionales y desarrollan este derecho en sus diversas dimensiones. Al aprobarlos, los gobiernos han contraído compromisos políticos bajo los auspicios de la UNESCO.

13. Los Estados y gobiernos que aprueban esas declaraciones y recomendaciones adquieren también compromisos morales. Esos instrumentos expresan claramente la intención de los Estados de aplicarlos, aunque, como sucede con las resoluciones de las Naciones Unidas, no exista jurídicamente una pena para el incumplimiento. Los instrumentos demuestran la decisión moral indiscutible de esos Estados y sus socios de cumplir los compromisos asumidos cuando proclaman su intención de aplicar una determinada serie de directrices, como se observa en la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* o en el *Marco de Acción de Dakar*. Es preciso, por lo tanto, reconocer la base ética y la fuerza moral de esas declaraciones. Aunque no sean jurídicamente vinculantes, los instrumentos sobre los que ha recaído acuerdo tienen carácter normativo en su propósito y efectos y los Estados correspondientes los consideran compromisos políticos o morales. El valor ético de esas declaraciones está destinado a adquirir reconocimiento creciente<sup>12</sup>.

14. El control de la aplicación de los instrumentos de la UNESCO en los Estados miembros contribuye al cumplimiento de los objetivos de Dakar, como se describe en los párrafos siguientes.

15. La Sexta Consulta sobre la aplicación de la Convención y la Recomendación relativas a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza (1960) en los Estados miembros realizada recientemente<sup>13</sup> se tradujo en la resolución aprobada en noviembre de 1999 por la Conferencia General de la UNESCO<sup>14</sup>. Esta resolución invita al "Director General a reforzar la

---

<sup>12</sup> Según el documento "UNESCO's standard setting instruments", UNESCO, París, 1986 ("General introduction", pág. xiv), los compromisos que los Estados y los Gobiernos asumen al aprobar instrumentos normativos deben verse a la luz de la fuerza jurídica y moral que las declaraciones tienen en el derecho internacional moderno. La doctrina de las Naciones Unidas considera que una declaración es un instrumento formal y solemne propio de las ocasiones en que se enuncian principios de importancia grande y duradera [...]. Teniendo en cuenta la solemnidad y significación mayores que una "declaración" tiene (por oposición a una "recomendación"), se puede considerar que la declaración crea, en nombre del órgano (de las Naciones Unidas) que la aprueba, una expectativa poderosa de que los miembros de la comunidad internacional se atenderán a ella. En consecuencia, en la medida en que la práctica de los Estados justifica gradualmente esa expectativa, podrá reconocerse, como fruto de la costumbre, que una declaración determinada establece normas vinculantes para los Estados.

<sup>13</sup> "Examen de los informes y respuestas recibidos con motivo de la Sexta Consulta de los Estados Miembros sobre la aplicación de la Convención y la Recomendación relativas a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza" (documento 156 EX/21) y decisión 6:3 adoptada por el Consejo Ejecutivo.

<sup>14</sup> 30 C/Resolution 15.

acción de la UNESCO contra la discriminación en la educación a fin de asegurar la democratización más amplia posible de la educación y a estudiar, con miras a la realización de la Séptima Consulta y en cooperación con las Naciones Unidas, la posibilidad de crear un mecanismo coherente de presentación de informes y seguimiento del derecho a la educación, según lo establecen diversas convenciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos". La Convención impone obligaciones a los Estados para garantizar que no exista discriminación en la educación y formula algunos principios básicos de no discriminación, equidad e igualdad de oportunidades y del tratamiento nacional en la educación. Los Estados tienen el deber de hacer lo necesario para garantizar la observancia de estos principios.

16. Aplicación de la *Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos* (1997)<sup>15</sup>, cuya importancia para la educación a lo largo de toda la vida no necesita ser subrayada: Afirmando que la educación de adultos es "más que un derecho", la declaración expresa que "el Estado sigue siendo indispensable para garantizar el derecho a la educación, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad, por ejemplo las minorías y los pueblos indígenas, y para facilitar un marco general".

17. Medidas de seguimiento de la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI*<sup>16</sup>, que abarca una serie de actividades. Las Acciones Prioritarias en el Plano Nacional definidas en la Declaración destacan las responsabilidades de los "Estados miembros, comprendidos sus gobiernos, parlamentos y otras autoridades" de "crear, cuando proceda, el marco legislativo, político y financiero para reformar y desarrollar la educación superior", de manera que sea "accesible a todos en función del mérito" sin ninguna discriminación.

18. Aplicación de la *Declaración y Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia* (1995). El informe presentado al Consejo Ejecutivo en su 162ª reunión, en octubre de 2001, sobre esa aplicación, también ofrece un panorama de las novedades en la educación sobre los valores en los Estados miembros.

19. Tal como lo sugirió la Consulta de Expertos sobre la vigilancia del derecho a la educación, organizada en la sede de la UNESCO en marzo de 2001, el Marco de Acción de Dakar debe examinarse en relación con el derecho constitucional.

---

<sup>15</sup> La *Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos*, aprobada por la Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (14 a 18 de julio de 1997) contiene el "Plan de Acción para el Futuro" que establece el compromiso de fomentar la educación de adultos, lo que incluye una serie de compromisos sobre temas importantes como el de "garantizar el derecho universal a la alfabetización y la enseñanza básica". La Declaración también enuncia una *estrategia de seguimiento*.

<sup>16</sup> La Declaración fue aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: Visión y Acción (septiembre de 1998) y contiene un *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*.

Bases constitucionales y jurídicas del Marco de Acción de Dakar

20. Es fundamental fortalecer las bases constitucionales y jurídicas del derecho a la educación y tener plenamente en cuenta las consecuencias jurídicas del Marco de Acción de Dakar. La UNESCO, que con posterioridad al Foro Mundial sobre la Educación para Todos ha asumido mayores responsabilidades en el campo del derecho a la educación, tiene un especial papel que desempeñar a este respecto. Hacer frente al reto de la universalización del acceso a la educación para los millones de niños que no lo tienen y convertir en realidad el derecho básico a la educación para todos como derecho humano fundamental es uno de los mayores desafíos morales de nuestro tiempo.

BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

21. En lo que respecta al derecho constitucional y a la realización del derecho a la educación, la experiencia y el enfoque de la India revisten especial significación en vista de las recientes decisiones de la Corte Suprema de ese país, según las cuales el derecho a la educación es parte integrante del derecho a la vida<sup>17</sup>. La Corte Suprema tuvo en cuenta la obligación que imponen al Estado los tratados internacionales, concretamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13 del Pacto, El derecho a la educación).

22. La enmienda de la Constitución de la India (art. 21A) refuerza la obligación del Estado y la responsabilidad del Gobierno: Con miras a convertir el derecho a la educación gratuita y obligatoria en un derecho fundamental, se incorporó en la Constitución de la India un nuevo artículo -el artículo 21A- que reconoce a todos los niños del grupo de edad de 6 a 14 años el derecho a la educación gratuita y obligatoria. La disposición constitucional enmendada reza así: "El Estado impartirá educación gratuita y obligatoria a todos los niños que tengan entre 6 y 14 años de edad en la forma en que el Estado determine en virtud de la ley".

23. Esta disposición representa un hito y ofrece una respuesta sin precedentes al Informe sobre Desarrollo Humano 2000, que plantea el objetivo de "lograr la garantía de la enseñanza primaria obligatoria en todas las constituciones hacia el año 2010" y afirma el derecho de todos a una educación elemental gratuita, responsabilizando de ello al sistema social<sup>18</sup>.

24. A este respecto, son pertinentes también las novedades ocurridas en otros lugares, como las reformas constitucionales, por ejemplo en Kenya.

---

<sup>17</sup> Decisión de una sala constitucional de la Corte en la causa *Unni Krishnan, J. P. c. el Estado de A. P.* (1993 I. SCC 645). En el caso *M. C. Mehta c. el Estado de Tamil Nadu y otros*, la Corte Suprema declaró que el artículo 24 de la Parte IV de la Constitución de la India imponía al Estado el deber de esforzarse para impartir educación gratuita y obligatoria a los niños. (1996, 6, Supreme Court cases, 756.)

<sup>18</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2000, publicado para el PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2000, pág. 13.

## ELABORACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL O SU MODERNIZACIÓN

25. En el Foro Mundial sobre la Educación, los participantes expresaron su determinación de reforzar "los dispositivos internacionales y regionales de rendición de cuentas para dar transparencia a los compromisos contraídos y [velar] por que el Marco de Acción de Dakar figure en los programas de todas las organizaciones internacionales y regionales, todos los parlamentos nacionales y todos los foros responsables de la adopción de decisiones en el plano local"<sup>19</sup> (párr. 13, Dakar).

26. La cuestión fundamental es determinar de qué manera los Estados cumplen sus obligaciones y sus funciones elaborando leyes nacionales o modernizándolas, cuando procede, y cómo sus compromisos políticos, en particular los contraídos bajo la égida de la UNESCO, se convierten en políticas gubernamentales para una acción concreta.

27. Así pues, es importante que los compromisos políticos se lleven a la práctica. Esta cuestión fue señalada recientemente como motivo de preocupación en la primera reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Educación para Todos, convocada por el Director General de la UNESCO y celebrada en la sede de la UNESCO en octubre de 2001, especialmente con el fin de:

- "Lograr que la enseñanza básica sea obligatoria y verdaderamente gratuita para todos los niños",
- "Elaborar leyes y asignar prioridades en materia de educación de conformidad con lo establecido en las convenciones de derechos humanos y las metas de la educación para todos",
- "Atender las necesidades especiales de los niños con discapacidades o problemas de salud o de aprendizaje de otro tipo mediante la "educación integral"<sup>20</sup>.

28. En el marco del seguimiento del Foro Mundial sobre la Educación se plantean las siguientes preguntas importantes: ¿De qué manera cumplen los gobiernos su función primordial de universalizar la enseñanza primaria/básica? ¿Cómo se incorporan esas obligaciones y compromisos en las disposiciones constitucionales y cómo se traducen en leyes y políticas educacionales? ¿En qué situación se encuentra el derecho a la educación en la constitución o las leyes nacionales de los países? ¿En qué medida es exigible el derecho a la educación y cómo se aplican las leyes y políticas educacionales de los países? ¿De qué manera se están modificando y reformulando las políticas y leyes educacionales en respuesta a las obligaciones de los Estados y las responsabilidades de los gobiernos contraídas en el Foro Mundial sobre la Educación? ¿Cuáles son las tendencias en las novedades de política que promueven el acceso universal a la realización del derecho a la educación? En la primera reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la

---

<sup>19</sup> El Marco de Acción de Dakar (párr. 13).

<sup>20</sup> Declaración del Sr. Carl Lindberg de Suecia en la primera reunión del Grupo de Alto Nivel convocada por el Director General de la UNESCO y celebrada en la sede de la UNESCO los días 29 y 30 de octubre de 2001.

Educación para Todos (octubre de 2001) y en el 31º período de sesiones de la Conferencia General celebrado en noviembre de 2001 se señalaron varias tendencias y novedades que merecen atención, a saber: la enmienda constitucional de la India por la que se reconoce el derecho a la educación gratuita y obligatoria, una nueva ley -la Ley de enseñanza primaria obligatoria (Ordenanza) de 2001- del Pakistán, la Ley de educación de 2000 que tiene actualmente en examen la legislatura nacional de Liberia, la nueva legislación sobre el derecho a la educación en Lituania, que incorpora el concepto de la educación para todos, la necesidad, subrayada por la Federación de Rusia, de contar con nuevas leyes sobre la educación para todos en los países en transición a la democracia, y la importancia de las medidas jurídicas para los grupos marginados, señalada por Namibia, etc.

29. En virtud de la enmienda constitucional de la India, se presentarían leyes ante el Parlamento una vez que se promulgue la Ley constitucional (93ª enmienda) de 2001. Además, la enmienda constitucional tendría enormes repercusiones en los principios que rigen la política estatal y de educación estatal puesto que su objetivo es:

- Establecer en el artículo 45 de la Constitución que el Estado procurará proporcionar cuidados en la primera infancia y educación a los niños menores de 6 años; y
- Enmendar el artículo 51A de la Constitución a fin de establecer la obligación de los padres de proporcionar oportunidades educacionales a sus hijos.

30. La elaboración de leyes nacionales o su modernización son importantes para lograr la conformidad con los compromisos relativos a los objetivos de la educación para todos, y también porque proporcionan una base jurídica para los planes nacionales de educación para todos. Para lograr la conformidad con las metas y los objetivos establecidos en el Foro Mundial sobre la Educación es fundamental pasar revista a la acción normativa en esferas como las de la provisión de enseñanza primaria gratuita y obligatoria, la situación y la capacitación de los maestros, las respuestas institucionales a la formación permanente, la igualdad entre los sexos, la igualdad de oportunidades en la educación para todos, la educación integral y también el acceso a la educación de los niños en situación de emergencia y situaciones difíciles, etc.

31. Sirve de ejemplo al respecto una nueva Ley de educación elaborada por la República de Lituania. En 2001 la República de Lituania promulgó una ley nacional inspirada en el Marco de Acción de Dakar. La nueva Ley de educación reafirma el derecho a la educación como derecho humano fundamental<sup>21</sup>. Establece también que el nuevo sistema educacional debe promover la igualdad de oportunidades educacionales, la eficiencia y la calidad de la educación, así como la educación especial y para adultos, en particular para las personas socialmente excluidas, las personas con discapacidades y los niños vulnerables y desfavorecidos. La nueva ley también garantiza la calidad de los servicios educacionales y su mejoramiento constante mediante la coordinación de la formulación de políticas, la gestión, la planificación, la delegación de facultades y responsabilidades, el análisis y la vigilancia, tal como recomienda el Marco de Acción de Dakar.

---

<sup>21</sup> La ley reconoce que la educación es un "derecho humano fundamental", cap. 1, disposiciones generales, nueva Ley de educación, República de Lituania, 2001.

32. En 2001, la República Islámica del Pakistán aprobó una nueva ley con el fin proporcionar educación primaria obligatoria en el territorio de la capital Islamabad (Ordenanza N° 2001)<sup>22</sup>. El objetivo es permitir a todos los niños asistir a la escuela primaria hasta que terminen la enseñanza primaria. En ese espíritu, se ha constituido un Comité de Educación para asegurar que cada niño comprendido en esta ordenanza efectivamente asista a la escuela. La ley también establece la responsabilidad de los padres, lo que incluye a los tutores o cualesquiera otras personas que tengan la custodia del niño. El Comité tiene la posibilidad de dictar una orden por la que el progenitor que ha incumplido su deber sin una excusa razonable debe tomar las medidas necesarias para enviar al niño a la escuela. El progenitor que incumpla esta orden podrá ser condenado por el magistrado al pago de una multa.

33. La Ley sobre el cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia (5 de diciembre de 2000)<sup>23</sup> promulgada por Filipinas incorpora una política amplia y un sistema nacional para el cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia e institucionaliza este concepto. La ley establece las responsabilidades del Gobierno nacional en lo que respecta a la formulación de políticas y programas, la prestación de asistencia técnica y el apoyo a los proveedores de servicios de cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia.

34. De conformidad con la obligación y la responsabilidad del gobierno en lo que respecta al logro de los objetivos y las metas del Marco de Acción de Dakar, se necesitará nueva legislación en la esfera del derecho a la educación también en muchos otros países, en particular en aquellos que se encuentran en transición a la democracia. Sólo mediante sus leyes y políticas educacionales podrán los países materializar, en forma de programas y proyectos educacionales, el derecho a la educación básica para todos. Por ello es importante examinar la actual evolución y las novedades normativas en las leyes nacionales.

#### Cuestiones que deben examinarse

35. Es muy importante determinar cómo aumentar el reconocimiento y la importancia de las repercusiones jurídicas del Marco de Acción de Dakar, principalmente con miras a fortalecer las bases constitucionales y legislativas del derecho a la educación como derecho humano fundamental a fin de poner en práctica la responsabilidad de los gobiernos. También es necesario estudiar con más detenimiento las cuestiones relacionadas con la eliminación de los obstáculos jurídicos y de otra índole que se oponen al goce del derecho a la educación, por ejemplo el aumento de la discriminación racial, la exclusión económica, la creciente pobreza y los efectos adversos de la privatización de los servicios educacionales en el logro de la educación para todos, y la obligación de los Estados de preservar la educación como *bien común*. Como establece la Estrategia a Plazo Medio de la UNESCO (2003-2007), "la UNESCO seguirá procurando hacer participar a los Estados miembros y los nuevos prestatarios de educación en un

---

<sup>22</sup> Ordenanza sobre educación primaria obligatoria en el territorio de la capital Islamabad, 2001.

<sup>23</sup> La Ley sobre el cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia (Ley de la República N° 8980), de 5 de diciembre de 2000. La ley establece que el cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia son tarea conjunta de las escuelas, los padres, los maestros y las asociaciones comunitarias, y procura promover y alentar las iniciativas del sector privado para el establecimiento de programas en esta esfera.

**diálogo en que se destaque la educación como un bien público y se aliente a todos los agentes en la esfera de la educación a prestar la debida atención en sus actividades a la necesidad de equidad, integración y cohesión social** en las sociedades actuales"<sup>24</sup>. En cuanto a la obligación de proporcionar acceso universal a la educación, es necesario defender a nivel internacional las formas más elementales del concepto de educación como servicio público.

36. El aumento de la inversión en la enseñanza básica es indispensable para el desarrollo. Sin embargo, como se indica en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado "Nosotros, los niños: examen de final de decenio de los resultados de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia" (2001) "en el decenio de 1990, algunos países hicieron en el sector reformas que condujeron a la introducción de tasas pagaderas por los usuarios, cuando antes la educación era gratuita. Esto contradice directamente el compromiso de que la educación primaria sea gratuita y obligatoria, asumido por los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño"<sup>25</sup>. Ante esas tendencias, la cuestión es cómo lograr que al concertar acuerdos con las instituciones financieras se atribuya una importancia primordial al derecho a la educación en el contexto de las medidas de política y estrategias de desarrollo a nivel nacional. Según lo dispuesto en distintos instrumentos internacionales, los Estados "tienen la obligación de que sus acciones como miembros de las organizaciones internacionales, comprendidas las instituciones financieras internacionales, tengan debidamente en cuenta el derecho a la educación"<sup>26</sup>.

37. Una cuestión que merece especial atención es que el Marco de Acción de Dakar debe reflejarse mejor en las leyes y políticas nacionales, y que deben adoptarse las medidas necesarias para que los Estados miembros se beneficien del intercambio de experiencias al respecto. Esto es fundamental en el contexto de la acción normativa de la UNESCO en esta esfera, cuya importancia crece al aumentar el reconocimiento del papel central que corresponde al derecho a la educación en la esfera de los derechos humanos, es decir, del papel de la educación no sólo como derecho en sí mismo sino también como factor "indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos"<sup>27</sup>.

-----

---

<sup>24</sup> Estrategia a Plazo Medio de la UNESCO, 2002-2007, UNESCO, París (C/4, párr. 59).

<sup>25</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas "Nosotros, los niños: examen de final de decenio de los resultados de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia", mayo de 2001. Este informe menciona que "menos del 2% de la asistencia oficial para el desarrollo se destina a la educación primaria o básica y los principales receptores de la ayuda para la educación no son los países menos desarrollados" (pág. 98).

<sup>26</sup> Observación general N° 13, sobre el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), *op. cit.* (párr. 56).

<sup>27</sup> Observación general N° 13, sobre el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). La Observación general comienza declarando que "la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos".