

REVISTA IIDH

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



48

Edición especial de los estudios sobre pobreza y derechos humanos
Julio-Diciembre 2008

REVISTA
IIDH

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

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

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

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

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

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

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

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

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Lara Segura y Asociados.

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

Se solicita atender a las normas siguientes:

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

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

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

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

Índice

Presentación	7
---------------------------	---

Roberto Cuéllar M.

Mensajes de inauguración del XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos

La pobreza distorsiona la personalidad humana y es un profundo daño a la libertad.....	11
---	----

Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo del IIDH

Es hora de replantear las prioridades	17
---	----

*Óscar Arias Sánchez, Presidente
de la República de Costa Rica*

Pobreza y derechos humanos

Los derechos humanos de los más pobres: una ruta por construir en el sistema interamericano.....	27
---	----

Roberto Cuéllar M.

Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza....	43
---	----

Mónica Pinto

Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza.....	63
---	----

Pedro Nikken

Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones preliminares	107
---	-----

Ariel E. Dulitzky

Pobreza y derecho a la educación	135
--	-----

Ricardo Hevia Rivas

Otros temas relacionados con la pobreza y los derechos humanos

Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación.....	157
<i>Christian Courtis</i>	
Pobreza: cuestión de dignidad. Reflexión y propuesta para construir una visión regional sobre políticas para la reducción de la pobreza.....	203
<i>Mayra Falck</i>	
Integración local de la población refugiada en Costa Rica	231
<i>Rebeca Ng Feng</i>	
Los derechos humanos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas.....	257
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
Crisis en los precios de alimentos, pobreza y seguridad alimentaria	269
<i>Rafael A. Trejos</i>	
Derechos humanos de los migrantes: perspectiva global desde la dimensión de la pobreza.....	291
<i>Santiago José Vázquez Camacho</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos presenta la 48 Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2008. En esta revista académica se editan mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza (18-29 de agosto de 2008-San José, Costa Rica)*, así como dos de los trabajos presentados por participantes que optaron por obtener el certificado académico.

A partir de 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año adquiere este carácter monográfico; así es desde que la dirección del IIDH propuso la estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la centralidad que atiende hoy la estrategia institucional: la implementación de la justicia, la participación, la educación y los derechos sociales desde la dimensión de la pobreza.

La Revista 48 es una memoria del evento pedagógico de mayor relevancia en el calendario anual del IIDH, sin dejar de lado el objetivo central de esta publicación seriada: fomentar la discusión de temas centrales para la comunidad internacional de derechos humanos, con miras a seguir encontrando formas novedosas para enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional. En ese sentido, se apunta a que todas y todos los actores tengan una comprensión profunda de factores históricos y de elementos nuevos en el panorama de los derechos humanos de las Américas y en el mundo globalizado.

Como sabemos, hasta hace poco tiempo la cuestión de la pobreza no se le interrelacionó con la perspectiva de los derechos humanos. Afortunadamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han dictado decisiones y sentencias sobresalientes y muy singulares y han logrado importantes desarrollos teóricos y doctrinarios en estas dos décadas. Pero aún es preocupante que en este tiempo de modernidad tecnológica y judicial, a más de veinte años del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, solo 16 de 35 estados de América han ratificado el Protocolo de San Salvador. Resulta paradójico que aún hoy, gobiernos inclinados al enfoque de lo social en la democracia, muestren reservas cuando se trata de aceptar el enfoque de derechos y de sus derechos humanos específicos entre las personas y comunidades precarias y en condición de pobreza.

Los derechos humanos son universales y, como criterio más que universal es el más propio de la dignidad, son inherentes a toda persona humana de cualquier condición social. Esa es su enorme fortaleza, pero quedarnos solo con ese enfoque universal sin interrelacionarse desde la dimensión de la pobreza, sería aceptar una falsa universalización. Ahora hay muchos conflictos y reivindicaciones que tiene estrecha relación con

los derechos humanos: desde la seguridad hasta la salud, desde el trabajo informal hasta la crisis de vivienda, desde las elecciones hasta la justicia que no es pronta ni cumplida. En el IIDH, desde 2000, imaginamos que en un futuro, los tribunales de justicia serán el legítimo escenario para reclamar estos derechos ante necesidades imperantes y de actualidad. A la vez, aspiramos a que en tanto los derechos de los pobres no son admitidos ni justiciables en el plano local, sean al menos admisibles en el plano de la justicia interamericana para bien de nuestra democracia. El gran problema y desafío de esta injusticia es que nuestras sociedades se han acostumbrado y han tolerado la exclusión de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza, sin que se tenga en cuenta ni en la educación ni en la justicia. En consecuencia, es el poder de la democracia que no está funcionando o que solo se inclina hacia un lado de la sociedad. Tenemos que abrir un gran debate en que participe plenamente la opinión libre desde la esfera del mundo de los pobres. Hay que derribar esa muralla de exclusión que denigra y sin temores ni presiones se produzcan discusiones sinceras y propuestas razonadas y dignas en los niveles sociales más relegados de nuestras democracias.

En el curso XXVI del IIDH se dijo que la pobreza es denigrante y dolorosa cuando llega al nivel más excluyente de la miseria. Desde esta perspectiva las interrelaciones con las situaciones extremas de violencia y de peligrosidad no se pueden tomar a la ligera. Por el contrario, **los derechos humanos de las personas más pobres hay que tenerlos muy en cuenta y en la más alta prioridad de nuestras democracias, y no utilizarles como una ventaja política coyuntural.** La meta del curso XXVI ha sido organizar un pensamiento amplio y abierto, basado en los principios y criterios del sistema interamericano que demuestre que en las democracias de hoy se pueden cumplir los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza.

A modo de presentación, esta edición de la Revista incluye al inicio los mensajes de inauguración del XXVI Curso Interdisciplinario, a cargo del Presidente de la República de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, y de mi persona, como Director Ejecutivo de este Instituto Interamericano. Le sigue un artículo de introducción a la temática, que preparé como primera lección del Curso.

Las ponencias están divididas en dos grandes secciones. La primera está compuesta por cuatro reflexiones que tratan el tema de la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos. En la segunda se incluyen seis aportes relativos a temas más específicos dentro del principal que nos ocupa.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a quienes deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, sin cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH no sería posible en la Américas.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Pobreza y derechos humanos

Pobreza y derecho a la educación*

*Ricardo Hevia Rivas***

Los dos primeros objetivos de desarrollo del milenio son reducir la extrema pobreza a la mitad y lograr la educación primaria universal antes del 2015. Estas dos metas están estrechamente relacionadas entre sí. Para reducir la pobreza, ejercer el derecho a la educación es fundamental. Explicar esta relación es el objetivo de esta ponencia. Para ello necesitamos, en primer lugar, explicitar las dimensiones cuantitativas y cualitativas de la pobreza; en seguida, aclarar los principios que sustentan el derecho de todas las personas a recibir una educación de calidad, y cómo ejerciendo este derecho podemos responder a los desafíos cada vez mayores que nos presenta la situación de pobreza de gran parte de la población del continente.

Los derechos humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama como la aspiración más elevada de los seres humanos el que todos, **liberados del temor y de la miseria**, puedan disfrutar de la libertad y vivir con dignidad. La pobreza y la miseria van de la mano del temor y la inseguridad. No es posible gozar de la libertad cuando vivimos amenazados por el miedo y la pobreza.

* Ponencia presentada en el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, agosto de 2008.

** Chileno. Profesor de Filosofía, por la Universidad Católica de Chile, postgraduado en la Universidad de Stanford. Desde 1998 es consultor permanente de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC) en temas de educación, diversidad cultural y derechos humanos. Profesor en la Escuela de Educación de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Fue Director del Área de Educación del Convenio Andrés Bello (Bogotá) y Agregado Cultural de la Embajada de Chile en Colombia; miembro de la Comisión Presidencial para la Educación Superior, nombrado por el Presidente Patricio Aylwin; asesor del Ministro de Educación, Ricardo Lagos; Director de la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Educación e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

Así lo expresaron los Jefes de Estado en la Cumbre Mundial del 2005, cuando sostuvieron “el derecho de las personas a **vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación**”, y cuando reconocieron que “todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen el derecho a vivir **libres del temor y la miseria**, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”.

Mientras los derechos civiles y políticos buscan garantizar las libertades básicas, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) buscan reducir las desigualdades. No es posible ejercer plenamente la libertad, sin mínimas condiciones de igualdad. La razón de ser de los DESC es la promoción de la igualdad. La dignidad del ser humano se diluye cuando no tenemos libertad, pero también cuando la pobreza coarta nuestras posibilidades de crecer como personas. La dignidad no se puede ejercer sin libertad, pero tampoco se sostiene sin igualdad. Por eso los derechos de la libertad y de la igualdad son indivisibles e interdependientes.

Ahora bien, la situación de extrema pobreza en que viven millones de personas constituye una violación a la dignidad humana, porque bajo esas condiciones se vive en el temor, en la inseguridad, se es discriminado y excluido de los beneficios de la sociedad y, por tanto, de ejercer el derecho a ser libres.

La pobreza

La pobreza es el mayor desafío ético y político que enfrenta hoy el continente latinoamericano. La situación de pobreza en que vive el 40% de la población de América Latina desde hace más de tres décadas, emerge como el problema de mayor complejidad y de mayor interpelación ética al modelo de desarrollo por el que ha optado nuestra región.

Es cierto que, en los últimos años, América Latina ha hecho importantes esfuerzos para superar la pobreza. Se ha logrado reducir un poco, aunque a un ritmo todavía muy inferior al que se necesita para alcanzar las metas del milenio.

En el año 2005, el 39,8% de la población latinoamericana y caribeña vivía en condiciones de pobreza (209 millones de personas), y un 15,4% (81 millones) en la indigencia¹. Cifras mejores que las del 2002, cuando la pobreza y la indigencia alcanzaban un 44% y un 19,4% respectivamente.

En cifras absolutas, entre 2002 y 2005 la pobreza disminuyó en 12 millones de personas y los indigentes en 16 millones. Esto significa que por primera vez la tasa de pobreza descendió bajo el nivel de 1980, año en el cual un 40,5% de la población fue contabilizada como pobre.

Sin embargo, de acuerdo a estimaciones de la CEPAL, para poder reducir la pobreza extrema a la mitad antes de 2015, los países más pobres debieran crecer a un ritmo del 7% promedio anual, lo que es prácticamente imposible². Aunque el 2007 haya sido el quinto año consecutivo de crecimiento económico en la región –el mejor resultado en los últimos 25 años–, el promedio de crecimiento sigue siendo escaso (2,2% entre 1980 y 2002) si se compara con lo que se requiere para cumplir con las metas del Milenio³.

Nos encontramos frente al fenómeno de la “**pobreza dura**”, aquella que no alcanza ser erradicada por medio de los actuales procesos de crecimiento económico, incluyendo la inversión de capitales extranjeros y el desarrollo del comercio exportador. El problema de la “pobreza dura” es que la comunidad, tanto nacional como internacional, pueda considerarla como un fenómeno “natural” y, por tanto, imposible de superar. Aceptar la pobreza como algo “natural” y aceptar que ella no puede ser derrotada es tan grave como afirmar que gran parte de la población no puede ni tiene posibilidades de vivir con dignidad y ejercer sus derechos.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina 2006*. ONU/CEPAL, Santiago, Chile, diciembre de 2006.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. ONU/CEPAL, Santiago, Chile, 2005.

³ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006...*

Pero más allá de la cuantificación de la pobreza, nos interesa su cualificación; es decir, entender cómo ella afecta a la calidad de vida de las personas y qué otros fenómenos sociales se relacionan estrechamente con la condición de pobreza.

La desigualdad

La condición necesaria para la superación de la pobreza es el crecimiento económico; pero esta condición necesaria no es suficiente. Una de las causas de la pobreza se encuentra en la vergonzosa distribución de los ingresos, es decir, en la **desigualdad**: desigualdad en la distribución de la riqueza, desigualdad en la concentración de los ingresos, desigualdad de oportunidades, desigualdad de género. Son estas desigualdades las que atentan contra la posibilidad de muchas personas de alcanzar una calidad de vida decente y ejercer sus legítimos derechos.

Aunque en algunos países la pobreza ha disminuido en los últimos años, el aumento del PIB no se ha traducido correlativamente en un descenso de la pobreza e indigencia. La desigualdad en la distribución del ingreso sigue sin modificarse y continúa siendo ésta la característica más preocupante del desarrollo de la región. En América Latina el 10% más rico supera en 20 veces o más el ingreso del 40% más pobre.

Del mismo modo, a pesar de que la inversión social (en educación, salud y seguridad, entre otros) haya aumentado en un década de 10.1% al 18.8% del gasto público⁴, estos recursos no se han distribuido en forma equitativa. El gasto social no se ha convertido en un eficaz instrumento redistributivo.

Para combatir la desigualdad, últimamente se han extendido programas y políticas de focalización social. Aunque ellas han sido importantes, no han sido suficientes para construir sociedades más equitativas en forma estable. Su impacto ha sido positivo en el corto plazo. Incluso, de prolongarse mucho en el tiempo, las políticas de

⁴ Bárcena, Alicia, *Ciudadanía y desarrollo: Metas del Milenio*. Conferencia realizada en la Comisión Económica para América Latina-CEPAL. Santiago, Chile, 2005.

focalización pueden terminar estableciendo una gran segmentación en la calidad de las prestaciones sociales, ofreciendo, por ejemplo, una educación de dudosa calidad para los pobres, y otra de mejor calidad para el resto; lo mismo en salud, vivienda o justicia⁵.

Las políticas económicas constituyen la variable explicativa más importante para entender tanto el aumento o disminución de la pobreza, como la mayor o menor equidad en la distribución de los ingresos. Hasta el momento, la aplicación de estas políticas ha llevado a una mayor concentración de la riqueza, al aumento de la exclusión social, de la desocupación, de la informalidad y de la precariedad del empleo, todos fenómenos estrechamente asociados a la pobreza.

Es que una sociedad inequitativa tiende a generar instituciones económicas y sociales que defienden los privilegios de aquéllos con mayor influencia. Existe una relación entre poder y privilegios que hace que los excluidos lo sean doblemente, por falta de acceso a recursos y activos, y falta de poder para incidir socialmente en la redistribución de los primeros.

Esto quiere decir que América Latina, además de encarar el desafío de crecer más y de superar las desigualdades, debe enfrentar el tema de la exclusión social, política y cultural de gran parte de su población, particularmente la indígena y afrodescendiente.

La exclusión

La pobreza y la desigualdad han llevado a los pobres a vivir en una situación de **exclusión social**, que se expresa en altos grados de **marginalidad** y **violencia**. Cada día más se agranda la brecha entre ricos y pobres, indígenas y no indígenas, afrodescendientes y blancos, situación que se convierte en un caldo de cultivo para el incremento de la inseguridad y la violencia. América Latina tiene índices que la hacen aparecer como una de las regiones más violentas del mundo. A su vez, la violencia también engendra más pobreza, porque se calcula

⁵ CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe...*

que entre el 7% y 12% del Producto Interno Bruto de la región⁶ se gasta en combatirla.

El aumento de la brecha entre ricos y pobres se ve reforzado por políticas económicas basadas casi exclusivamente en los beneficios del mercado y en una escasa institucionalidad reguladora por parte del Estado. En el campo específico de la educación, las políticas públicas han tendido a reproducir, si no a incrementar, la **segmentación** social, ofreciendo a los sectores de menores ingresos una educación de peor calidad que la ofrecida a los estratos medios y altos. Los sistemas educativos, que en el pasado fueron canales de movilidad social y vehículos de integración, se han convertido cada vez más en circuitos segmentados para pobres y ricos, generándose con ello un peligroso circuito de reproducción intergeneracional de la desigualdad.

A esta situación hay que agregar los efectos que la erosión de las instituciones de protección social ha tenido en la **cultura**, entendida como los modos que tienen los seres humanos de vivir juntos, según definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El entramado social se ha vuelto más frágil y se ha resquebrajado el concepto de comunidad. Los ciudadanos difícilmente se logran ver a sí mismos formando parte de un sujeto colectivo, de un “nosotros”.

Fragmentación, corrupción y debilidad democrática

La exclusión no es sólo del bienestar económico y de las redes sociales, sino de una comunidad de sentidos, que concierne más a una manera de vivir juntos que a un asunto de pobreza material. En la actualidad, los riesgos de una **sociedad fragmentada** otorgan una nueva importancia al tema de la cohesión y de las instituciones que, como la escuela, apuntan a la constitución de lo social.

⁶ Ganuza, Enrique, *Tendencias del desarrollo en América Latina y el Caribe en la última década*. División regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 2002. Para distintos estimados de los costos del crimen y de la violencia ver Bourguignon, F., *Crime, Violence and Inequitable Development*. Banco Mundial, Washington, DC, 1999.

El debilitamiento de la vida comunitaria se expresa también en una frustración de la gente respecto a la eficacia que han tenido los gobiernos **democráticos** en mejorar las condiciones de vida de gran parte de la población.

Las encuestas regionales realizadas por Latinobarómetro (2004), sostienen que mientras el 72% de la población opina que la democracia es el único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado, sólo el 29% se siente satisfecho con su funcionamiento.

Un factor explicativo de este descontento es la percepción que la población tiene del fenómeno de la **corrupción**. En efecto, la corrupción debilita las instituciones democráticas porque ella afecta, de un modo u otro, a personeros de gobierno, parlamentarios, partidos políticos, jueces, empresarios, policías y otros. La corrupción constituye un factor de inestabilidad política y también económica. La corrupción va de la mano de la pobreza, dado que por su causa se pueden retrasar los flujos de capitales que se necesitan para incrementar la producción y, por tanto, generar riqueza.

Un informe de Transparencia Internacional (2006) muestra la percepción de los grados de corrupción que tiene la población de América Latina. De los 163 países del estudio, 28 países corresponden a la región. Pero sólo tres de ellos tienen una puntuación superior a 5 puntos en una escala de uno a 10 (siendo 10 el indicador de menor corrupción y el uno el de mayor corrupción); otros 14 tienen una puntuación entre 3 y 4.9 puntos; y once no alcanzan a tener 3 puntos. Para los países de América Latina y el Caribe el promedio de la percepción de corrupción es de 3.5, considerado bajo en comparación con el de otras regiones. Este fenómeno debilita la gobernabilidad democrática y erosiona el clima de confianza interno que requieren las instituciones para funcionar y los países para desarrollarse.

De todo lo anterior se desprende la importancia y la necesidad de fortalecer una ciudadanía en la que distintos actores sociales actúen como dinamizadores de los valores cívicos y del conocimiento de los derechos de la población, y donde se afiancen las confianzas que favorezcan el desarrollo de una convivencia social basada en

la tolerancia y en el respeto a las diferencias. Es necesario abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil, mejorar la “densidad democrática” de los países mediante el fortalecimiento de las relaciones de solidaridad y responsabilidad para consolidar una cultura de convivencia y desarrollo colectivos⁷. Se requiere un mayor énfasis de las políticas públicas en transparencia y rendición de cuentas, así como un tránsito progresivo hacia una participación social más deliberativa.

Sobre la base de esta descripción cuantitativa y cualitativa de las dimensiones de la pobreza, los desafíos que enfrentan las políticas educativas en la región son:

1. Cómo la educación puede ayudar a la superación de la pobreza mediante una contribución al crecimiento económico sostenido como factor clave que aporta al bienestar de las personas. Para poder incorporar valor agregado a la producción y generar más riqueza, se necesita mejorar masivamente el nivel de formación y de aprendizaje efectivo de las nuevas generaciones que entran al mercado laboral.
2. Cómo la educación puede contribuir a la reducción de las desigualdades sociales, mediante el fortalecimiento de una escuela pública que permita reducir las brechas educativas existentes entre los sectores de menores y mayores ingresos, y convertirse así en un verdadero canal de movilidad social.
3. Cómo la educación puede combatir la corrupción y la violencia, y promover una mayor inclusión social y cultural, situando a las personas en el centro de un proceso de desarrollo humano sostenible, expandiendo sus capacidades, y ampliándoles sus opciones para vivir con dignidad, valorando la diversidad y respetando los derechos de todos los seres humanos.
4. Cómo la educación puede contribuir a consolidar los procesos democráticos formando a los jóvenes en las competencias que

⁷ Ocampo, José Antonio, “Mercado, cohesión social y democracia”, en: *Revista Focus Eurolatino* No. 6. Corporación Justicia y Democracia, Santiago de Chile, diciembre de 2005.

se requieren para obrar con transparencia y ejercer la rendición de cuentas, exigir los derechos sociales y culturales, fortalecer la participación social y consolidar una cultura de la igualdad, elemento básico para alcanzar sociedades más solidarias.

El ejercicio del derecho a la educación

El ser humano necesita de la educación para crecer como persona, y la sociedad para desarrollarse plenamente. Por esto se afirma que la educación es en sí mismo un bien público y un derecho humano fundamental.

Esto supone que la educación no puede ser considerada como un mero servicio, o como una mercancía transable en el mercado, sino como un derecho de las personas que el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover. Los servicios pueden ser diferidos o pospuestos, los derechos no.

El no cumplimiento del derecho a la educación hace prácticamente quimérico el esfuerzo de los países para combatir la pobreza, las desigualdades, la exclusión y fortalecer la ciudadanía democrática.

Ejercer el derecho a la educación hace posible el ejercicio de los otros derechos humanos. Por eso se dice que el derecho a la educación es el **epítome** de la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Difícilmente se podrá, por ejemplo, acceder a un empleo digno o ejercer la libertad de expresión sin educación.

Tener acceso a la escuela es un primer paso para ejercer el derecho a la educación. Pero su pleno ejercicio exige que ésta sea de **calidad**, promoviendo el desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, a través de aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los individuos y de los contextos en los que se desenvuelven.

El ejercicio del derecho a una educación de calidad está fundado en cuatro principios: la **obligatoriedad**, la **gratuidad**, la **no discriminación** y la **participación**.

El derecho a una educación obligatoria y gratuita

La **obligatoriedad** y **gratuidad** de la educación son dos condiciones estrechamente relacionadas entre sí y fundamentales para garantizar el derecho a la educación. Los instrumentos de derechos humanos de carácter internacional⁸ establecen que la educación primaria debe ser gratuita y obligatoria; la enseñanza secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y progresivamente gratuita; y la educación superior debe hacerse accesible a todos en función de los méritos de cada quien.

No obstante, la obligatoriedad es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el derecho a la educación. Para que éste sea efectivo es preciso que el Estado asegure la **gratuidad**, eliminando los obstáculos financieros y de otra índole que impidan la conclusión de los años de estudio considerados obligatorios en cada país.

Sin embargo, a pesar que los países han suscrito convenciones internacionales y firmaron la Declaración de Dakar (2000) en la cual nuevamente se comprometieron a hacer efectivo el derecho a una educación obligatoria y gratuita, ésta sigue todavía siendo una asignatura pendiente en la región, pese a estar consignada en los marcos normativos de los países.

Para garantizar la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, desde muy temprano se establecieron sistemas de escuelas públicas cuyos servicios eran financiados por el Estado. Ahora bien, dado el rol fundamental que las escuelas públicas juegan en asegurar la igualdad de oportunidades para que las personas de menores recursos ejerzan su derecho a educarse, es preocupante el debilitamiento que ella está sufriendo en la actualidad.

En efecto, se ha introducido en los países una tendencia privatizadora que ha aumentado la brecha existente entre las escuelas públicas y privadas. Hay un creciente desequilibrio entre la inversión pública y privada, y también en la calidad de la educación que ellas

⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Convención de los Derechos del Niño (1989).

ofrecen. En muchos casos se les ha transferido a las familias un porcentaje importante del costo educativo de sus hijos a través del pago de tasas de matrícula y otros gravámenes que se le han ido adicionando a la escuela pública.

Las barreras financieras que enfrentan los niños y sus familias son de tres tipos⁹: los costos **directos**, como los aranceles de matrícula, las cooperaciones “voluntarias” a las escuelas, la compra de útiles escolares y libros de texto; los **indirectos**, que corresponden a uniformes, comida y transporte; y el **costo oportunidad** que se genera cuando los niños asisten a la escuela en lugar de trabajar y contribuir con ello a la economía familiar. En algunos casos, los padres también asumen la construcción de aulas o la mantención de edificios mediante su trabajo o cuotas. Estos gastos resultan muy onerosos para las familias de escasos recursos, dándose la paradoja que éstas dedican una mayor proporción de sus ingresos a la educación que las familias con mejor situación económica.

Una discusión se está dando más recientemente en torno a las llamadas formas mixtas de administración educativa; es decir, instituciones educativas de propiedad privada o comunitaria que operan con financiamiento público. Si bien estas instituciones contribuyen a hacer efectivo el derecho a la educación de vastos sectores de la población, ellas tienen la obligación de ser muy transparentes en el uso de los recursos del Estado. Estos deben ser destinados de modo riguroso y estricto a la prestación del servicio educativo, y no pueden utilizarse en modo alguno para discriminar, ya sea en el acceso, en los procesos o resultados educativos, a la población escolar que atienden.

La escuela privada también contribuye a hacer efectivo el derecho a la educación, en la medida que ofrezca un buen servicio educativo. Pero ella debe acatar la legislación vigente en cada país y ser coherente con los fines que se le asignan a la educación, tanto en los instrumentos de carácter internacional, como en las constituciones y leyes nacionales.

⁹ Tomasevki, Katarina, *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*. Copenhagen, 2006. Disponible en: http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf, al 1 de noviembre de 2009.

En América Latina y el Caribe –con la excepción de Cuba que sólo tiene escuelas públicas– es posible constatar que los logros de aprendizaje alcanzados por los alumnos de las escuelas públicas son menores que los de las privadas¹⁰, lo cual pareciera reforzar los argumentos de quienes postulan la privatización como única garantía de calidad. Sin embargo, hay evidencias que muestran que los mayores logros de las escuelas privadas son el resultado, en gran medida, de procesos de selección y exclusión de estudiantes; que la educación privada no necesariamente incrementa la calidad del sistema en su conjunto¹¹; y que los logros de aprendizajes están altamente asociados al nivel socioeconómico y capital cultural de las familias; situaciones que atentan contra la igualdad de oportunidades que todos han de tener para ejercer su derecho a una educación de calidad.

El derecho a la no discriminación y a la participación

Asegurar el derecho de todos a una educación de calidad requiere ejercer el principio de la **no discriminación** y el de **participación**. Todos los que viven en situación de pobreza tienen derecho a la educación sin verse expuestos a ninguna forma de exclusión o discriminación. Todas las personas se desarrollan mejor como seres humanos si tienen la oportunidad de participar juntos con otros en las actividades de la sociedad. Por esta razón, nadie debería sufrir restricciones que limiten dicha participación debido a su origen económico, social y cultural, su género, edad, pensamiento político o creencia religiosa.

Una de las principales recomendaciones de la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990) fue la de universalizar el

¹⁰ Ver Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), *Informe Técnico. Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica*. OREALC/UNESCO, Santiago, Chile, 2001.

¹¹ En un estudio realizado en Chile por McEwan y M. Carnoy (2000) se evidenció que los resultados de los colegios particulares subvencionados laicos en las pruebas de medición de la calidad obtenían un puntaje ligeramente menor que los de los colegios municipales. No así los privados religiosos que obtenían puntuaciones significativamente más altas que aquellos de colegios municipales de similar nivel socioeconómico.

acceso a la educación básica, adoptando medidas sistemáticas para reducir las desigualdades y suprimir las discriminaciones referidas a las posibilidades de aprendizaje de los grupos vulnerables; es decir, de quienes viven en situación de pobreza o en la calle, trabajadores, poblaciones rurales y alejadas, minorías étnicas y lingüísticas, refugiados y desplazados por las guerras y personas con discapacidad.

Diez años después, en el Foro Mundial de Educación para Todos (Dakar, 2000) quedó de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos realizados por los países y las agencias del sistema de Naciones Unidas, aún quedaba un largo camino por recorrer para que todas las personas accedieran a una educación básica de calidad. En Dakar se ratificaron los objetivos de Jomtien, y los países se comprometieron a cumplir las metas de Educación para Todos para el 2015, destacando la necesidad de prestar especial atención a los alumnos en situación de vulnerabilidad, a los jóvenes fuera de la escuela, a los adultos analfabetos, y aquéllos con necesidades especiales de aprendizaje.

Diferentes convenciones y declaraciones internacionales han sido adoptadas para asegurar la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación. Entre ellas, la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (Artículo 10); la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Artículo 24); la Convención de los Derechos de la niñez; el Convenio 169 de la OIT; y la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural.

Pero en esta materia, el instrumento internacional más importante es la Convención contra Toda Forma de Discriminación en Educación, de la UNESCO, de 1960. En ella se considera

la discriminación como cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia basada en la raza, sexo, lengua, religión, motivos políticos u otros tipos de opinión, origen social y económico, país de origen, que tiene como propósito o efecto:

- i) que determinadas personas o grupos tengan limitado su acceso a cualquier tipo y nivel educativo;

- ii) el establecimiento o mantenimiento de sistemas educativos separados o instituciones para personas o grupo;
- iii) inflingir a determinadas personas o grupos un trato incompatible con la dignidad humana.

Estos tres elementos que la UNESCO distingue como conductas discriminatorias en el terreno de la educación representan, a mi juicio, tres niveles distintos de desigualdad.

El primero es que no todos acceden a la educación. La primera condición de la igualdad es, entonces, tener equidad de acceso a la escuela. Pero ésta no es suficiente si no se completa la escolaridad obligatoria. Más aún, no sólo hay que asistir a clases, sino hay que pasar del acceso al aprendizaje. El derecho a la educación no es sólo el de entrar a la escuela, sino el derecho a aprender competencias que permitan ejercer ciudadanía, compartir valores compatibles con los derechos humanos, ejercer activamente la paz y la tolerancia. No se trata de tener derecho a cualquier educación, sino a una que fomente el respeto a las personas, y el ejercicio responsable de la democracia.

Asegurar el derecho a la no discriminación exige eliminar las diferentes prácticas que limitan el acceso a la educación, la continuidad de estudios y el pleno desarrollo y aprendizaje de cada persona. La selección y expulsión de alumnos son prácticas muy extendidas, no sólo en las escuelas privadas sino también en las financiadas o subvencionadas por el Estado. Estas prácticas pueden ser más o menos sutiles y se basan en el origen social y cultural de los alumnos, en situaciones de vida (embarazo, VIH/SIDA) y en las capacidades de los estudiantes. La selección de alumnos por su nivel de competencia es posiblemente la más frecuente práctica discriminatoria. Se da en escuelas de diferentes estratos socioeconómicos y modalidades de gestión, y afecta en mayor medida a aquéllos con necesidades educativas especiales.

Hay un segundo nivel, que es la equidad en la distribución de los recursos. No puede haber una educación que fomente la igualdad social, si no hay equidad en la repartición de los recursos a las escuelas, es decir, que todos tengan la oportunidad de tener una educación

de calidad semejante. Por tanto, las políticas educativas tienen que propender a garantizar una oferta flexible, que ofrezca más recursos y apoyos a quienes entran a la escuela con mayores déficits. Los sectores social y económicamente más vulnerables tienen que ser priorizados para que la escuela pueda equiparar en algo la desigualdad de origen con que los niños ingresan al sistema educativo.

El tercer nivel señalado por la convención de la UNESCO se refiere al trato digno que deben tener todos y todas en la escuela, lo que supone una mirada desde el respeto a los derechos de cada quien, en todo lo que tiene que ver con la gestión interna de los establecimientos y los procesos educativos que en ella se den. Aquí el desafío es asegurar que los niños aprendan en un clima adecuado de respeto, que permita generar un aprendizaje positivo, basado en un ambiente de confianza y no de temor, donde se respeten todos los derechos de las personas.

Las prácticas discriminatorias, además de afectar la dignidad de los alumnos en tanto sujetos de derechos, tienen dos efectos muy negativos. En primer lugar limitan el encuentro entre estudiantes de diferentes contextos y culturas, afectando la integración y la cohesión social. En segundo lugar, conlleva la concentración de aquéllos con mayores necesidades educativas en determinados centros, especialmente los públicos de zonas desfavorecidas, lo cual dificulta enormemente una adecuada atención de todos los alumnos con los recursos disponibles.

El derecho a la no discriminación está estrechamente relacionado con la **participación**, que es de vital importancia para el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de sociedades más inclusivas. La exclusión va más allá de la pobreza, ya que tiene que ver con la dificultad de desarrollarse como persona, la falta de un proyecto de vida, la ausencia de participación en la sociedad y de acceso a sistemas de protección y de bienestar social.

Participar no sólo es tomar parte de una actividad. Es también la posibilidad de compartir decisiones que afectan la propia vida y la de la comunidad en la que uno vive; es decir, es el derecho a expresar la propia opinión, que es una de las libertades fundamentales de

las sociedades democráticas. La participación involucra procesos democráticos de toma de decisiones, considerando los puntos de vista de todos los actores de la comunidad educativa, lo que constituye un mecanismo fundamental para el ejercicio de los derechos de padres, profesores y alumnos.

La participación es esencial no sólo para que las comunidades sean protagonistas y responsables de su propia acción educativa, sino también para que haya una mayor transparencia y control sobre las decisiones y resultados de las actividades emprendidas.

El derecho a una educación inclusiva

Hacer efectivo el derecho a la no discriminación y a la participación exige el desarrollo de escuelas inclusivas en las que se eduquen todos los niños y niñas de la comunidad, independientemente de su condición social y cultural, su género, o características personales.

Una de las consecuencias más fuertes del modelo económico predominante en la región es el aumento de la segmentación espacial y la fragmentación cultural de la población¹². Los sistemas educativos reflejan esta fragmentación social y cultural. La segregación de las escuelas limita el encuentro entre diferentes grupos y da lugar a circuitos educativos diferenciados, donde existen centros de muy diferente calidad y donde los que son segregados no pueden ejercer su derecho de recibir una educación de calidad.

La principal aspiración de una educación inclusiva es asegurar para toda la población el derecho a una educación de calidad, ya que existe un alto porcentaje de niños, niñas y jóvenes a quienes se les niega este derecho. La inclusión está relacionada con el acceso, la participación y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que están en riesgo de ser excluidos o marginados¹³.

¹² Tedesco, J.C., "Igualdad de oportunidades y política educativa", en: *Políticas Educativas y Equidad. Reflexiones del seminario Internacional*. Fundación Ford, Universidad Padre Hurtado, UNICEF y UNESCO. Santiago, Chile, octubre de 2004, págs. 59-68.

¹³ UNESCO, *Guidelines for inclusion: Ensuring Access to Education for All*. UNESCO, París, 2005.

La finalidad de una política de inclusión es enfrentar la segmentación y exclusión social, por lo que una de sus principales señas de identidad es el acceso a escuelas plurales, que son el fundamento para avanzar hacia sociedades más inclusivas y democráticas. La inclusión exige el desarrollo de escuelas que acojan a todos los niños y niñas de su comunidad, independientemente de su origen social y cultural y sus condiciones personales.

Una mayor inclusión en educación implica fortalecer el desarrollo de la escuela pública, ya que ésta tiene como función facilitar el acceso a la educación de los niños y niñas de ambientes más desfavorecidos e integrar la diversidad.

La educación inclusiva conforma una nueva visión de la educación basada en la diversidad y no en la homogeneidad. Es un proceso dirigido a responder a las distintas necesidades de todo el alumnado; de incrementar su participación en el aprendizaje, las culturas y comunidades; y reducir la exclusión en y desde la educación¹⁴. Ello exige una transformación profunda de la cultura, organización y prácticas de las escuelas para que adapten la enseñanza a las diferencias de aprendizaje de sus alumnos –en lugar de que éstos se adapten a la oferta educativa disponible– y se eliminen los diferentes tipos de discriminación que tienen lugar al interior de ellas.

Las diferencias son inherentes a la naturaleza humana. Es importante no confundir diferencia con desigualdad, aunque un tratamiento inadecuado de las diferencias puede conducir a la desigualdad. La diversidad está presente en todas las escuelas y aulas. Sin embargo, se sigue enseñando a los alumnos como si todos fuesen iguales, razón por la cual muchos experimentan dificultades de aprendizaje y terminan abandonando la escuela.

Desde la perspectiva de la inclusión, las dificultades educativas no se atribuyen principalmente al individuo (sus competencias, su origen social, el capital cultural de su familia), sino a la escuela y al sistema. El progreso de los estudiantes no depende sólo de sus características personales sino del tipo de oportunidades y apoyos que se le brinden o

¹⁴ *Ibidem*.

no se le brinden, por lo que el mismo alumno puede tener dificultades de aprendizaje y de participación en una escuela y no tenerlas en otra¹⁵. La rigidez de la enseñanza, la falta de pertinencia de los currículos, la falta de preparación de los docentes para atender la diversidad y trabajar en equipo, o las actitudes discriminatorias son algunos de los factores que limitan no sólo el acceso, sino la permanencia y los logros del alumnado.

La respuesta a la diversidad implica asegurar el derecho a la propia identidad, respetando a cada quien como es, con sus características biológicas, sociales, culturales y de personalidad, y dando a cada persona un trato justo que no atente contra su dignidad.

La educación en la diversidad es un medio fundamental para aprender a vivir juntos, desarrollando nuevas formas de convivencia basadas en el pluralismo, el entendimiento mutuo y las relaciones democráticas.

* * *

En consecuencia, sólo el ejercicio pleno del derecho a la educación, entendido éste como el derecho a recibir una educación de buena calidad, obligatoria y gratuita, que no discrimine y sea participativa, puede ayudar a responder a las demandas que los países latinoamericanos le hacen a los sistemas educativos para superar las condiciones de pobreza y sus derivados: la desigualdad, la exclusión, la segmentación social y cultural, la corrupción y la debilidad democrática de nuestras instituciones.

Desde este punto de vista, ejercer el derecho a la educación implica redoblar los esfuerzos para mejorar masivamente el nivel de formación y aprendizajes efectivos de los estudiantes, es decir, se trata de que los estudiantes aprendan más y mejor; reducir las desigualdades sociales mediante el fortalecimiento de la educación pública; promover una educación inclusiva para combatir la exclusión, la violencia y la

¹⁵ Blanco, R., “La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy”, en: *Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 4(3), 2006, págs. 1-15.

corrupción; consolidar los procesos democráticos formando a niños y jóvenes en las competencias que se requieren para una participación social responsable y comprometida con la equidad y los derechos humanos.

En definitiva, se trata de incorporar en las políticas educativas un enfoque de la educación como Derecho Humano, que posibilite el ejercicio de los demás Derechos Humanos, amplíe las capacidades de las personas para el ejercicio de su libertad y consolide comunidades pluralistas basadas en la justicia.

