

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO (I)

Luis M^a Naya y Paulí Dávila (Coordinadores)

Iñaki Zabaleta
Félix Basurco
Ana Eizagirre
Itziar Rekalde
Irene López-Goñi
Joxe Garmendia
Jon Caballero

Espacio Universitario/EREIN

Queda prohibida, salvo excepción previa en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y stgs. Código Penal). Cedro (www.cedro.org.) vela por el respeto de los citados derechos.

La edición de este libro ha sido realizada con la financiación de Grupo Gas Natural.



El X Congreso Nacional de Educación Comparada fue organizado por el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la UPV/EHU y Sociedad Española de Educación Comparada y se celebró del 6 al 8 de septiembre de 2006 en Donostia-San Sebastián.



Diseño de cubierta e interior:

Iturri

Maquetación:

Itxaropena, S.A.

© Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación

© EREIN. Donostia 2006

ISBN: 84-9746-331-1

D.L.: S.S. 878/06

EREIN Argitaletxea. Tolosa Etorbidea 107

20018 Donostia

www.erein.com

Impresión: Itxaropena, S. A.

Araba kalea, 45. 20800 Zarautz

www.itxaropena.net

DULCES PALABRAS, AMARGOS HECHOS: EL PANORAMA GLOBAL DE LA EDUCACIÓN

Katarina Tomasevski¹

Este texto analiza la interacción entre globalización y educación. Examina el modelo de educación diseñado para nuestro mundo globalizado y los actores clave que lo sustentan. A pesar de que se hable de estos actores en su conjunto, bajo la denominación de “la comunidad internacional”, en cambio no hay nada equivalente en educación. En su lugar, existen varias vías separadas, una de las cuales se ocupa únicamente de la educación primaria como Objetivo de Desarrollo Global (ODG) y otra con una estrategia de educación más amplia: Educación Para Todos (EPT). Los objetivos y las metas de la EPT² y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³ son diferentes y ninguno de ellos incluye el

¹ Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación (1998-2004). Profesora de la Universidad de Lund (Suecia), profesora visitante en la Universidad de Pekín y fundadora del proyecto “Right to Education” (www.right-to-education.org).

² Educación Para Todos (EPT) surgió en 1990 a raíz de la Conferencia de Jomtien, convocada y olvidada por las agencias internacionales porque se incumplió la promesa que se hizo: hacer universal la educación para el año 2000 (*Final Report of the World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs, Jomtien, Thailand, 5-9 March 1990*, Inter-Agency Commission (UNDP, UNESCO, UNICEF, World Bank) for the World Conference on Education for All, New York, 1990). La Conferencia de Jomtien se convocó para combatir la crisis educativa de la década perdida de los 80. Paradójicamente, el actor clave que había tras esta crisis, el Banco Mundial, fue asimismo el actor clave del diseño para salir de la misma. Los documentos generados en la Conferencia de Jomtien utilizaban términos como “acceso a la educación” o “satisfacer las necesidades de aprendizaje” en lugar de hablar de derecho a la educación. Desde que se aprobó la Declaración de Jomtien, menos de un año después de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 a través de su resolución 44/25, dos enfoques divergentes impedían una estrategia educativa global, uniforme, basada en derechos. Diez años después se celebró en Dakar la Cuarta Reunión Global del Foro Consultivo Internacional sobre Educación Para Todos, los días 26-28 de abril de 2000, y se reconoció que los compromisos de Jomtien no se habían cumplido, aprobándose otros similares (*The Dakar Framework for Action - Education for All: Meeting Our Collective Commitments*, Texto aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, 26-28 Abril 2000, párr. 3, disponible en <http://www2.unesco.org/wef/en-conf/dakframeng.shtm>).

³ El marco de acción de Dakar afirmaba que “la educación es un derecho fundamental” y que educación para todos para 2015 significaba “educación gratuita y obligatoria de buena calidad” (*The Dakar Framework for Action - Education for All: Meeting Our Collective Commitments*, Texto aprobado por el Foro Mundial

derecho a la educación tal y como se define en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esto indica que hay una tercera vía diferenciada, que podría haber existido, pero no fue así, integrada en la EPT y en los ODM. Si nos preguntamos por qué sucede esto, la respuesta nos conduce a una cuarta vía y a una institución que tiene gran influencia sobre la educación, ya que proporciona una buena parte de su financiación: el Banco Mundial. Como sucede con cualquier otro banco, su razón de ser es la de conceder préstamos que sean devueltos. Su visión de la educación, por lo tanto, está modelada por la probabilidad de que la educación mejore la capacidad de los gobiernos para pagar las deudas por el dinero que recibieron prestado. En este sentido, la educación se definiría como una inversión que debería ser suficientemente rentable.

Esta lógica ‘bancaria’ ha modificado incluso la propia definición de la educación. Donald Winkler, del Banco Mundial, ha descrito que las mejoras en la calidad “representan unos resultados fortalecidos y la eficacia entre los consumidores actuales del educación”. El acceso a la educación se ha definido como “la oferta de este servicio a aquellos que no lo consumen actualmente”⁴. A la pregunta ¿Qué están consumiendo los niños escolarizados actualmente? los economistas del Banco Mundial no ofrecen respuesta alguna. La finalidad de la educación es permitir a los niños y jóvenes aprender, no “consumir” enseñanza. Otro paso más en esta dirección del razonamiento economicista es la de ampliar los servicios que se ofertan de manera privada para ofrecer una mayor variedad a los consumidores. Aquí, los padres aparecen en calidad de consumidores, de la mano de sus hijos en edad escolar. Los proveedores de servicios públicos tienden a perder poder, mediante la negación de sus derechos laborales y a empobrecerse a través de recortes presupuestarios, todo lo cual tiene efectos sobre la educación pública; pues los consumidores eligen servicios de mejor calidad. Este proceso encaja en la lógica economicista: ya que los recursos de financiación pública son escasos, no deben utilizarse para subvencionar a aquellos que pueden adquirir servicios en el mercado libre, sino para pagar deudas. De esta manera, se anima a los consumidores a votar con su poder adquisitivo “si la calidad de los servicios públicos es convenientemente inferior a la de los proveedores privados”⁵. Esta lógica pone en evidencia los pilares sobre los cuales se sustenta la educación en un mundo globalizado. Se construye sobre un modelo de mercado de libre oferta, que responde a la demanda efectiva, pero que es contrario al de la educación como derecho humano universal.

sobre la Educación, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000). El Objetivo de Desarrollo del Milenio en relación con la educación se formuló de este modo: “Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” (Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, resolución de la Asamblea General 55/2 de 18 de septiembre de 2000, párrafo 19, texto completo y más información disponibles en www.un.org/millenniumgoals/) El Informe de Seguimiento Global de EPT de 2003/4 comentaba: “Los objetivos ODM para educación, no obstante, se expresan con cautela – omiten mencionar enseñanza primaria ‘gratuita y obligatoria’” (*Gender and Education for All: The Leap to Equality: EFA Global Monitoring Report 2003/4*, Paris, UNESCO Publishing, 2003, p. 27).

⁴ WINKLER, D. (2000): Educating the poor in Latin America and the Caribbean: Examples of compensatory education, in: Reimers, F. (ed.): *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University & Harvard University Press, p. 120.

⁵ MAHAL, A. (2005): Policy implications of the distribution of public subsidies on health and education: The case of Karnataka, India, *Comparative Education Review*, vol. 49, No. 4, November, p. 596. El autor, Ajay Mahal, en la nota introductoria, expresa su agradecimiento al Banco Mundial por “haber financiado parte de la investigación” (id., p. 552).

DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA UNOS, NEGACIÓN PARA OTROS

La expectativa que subyacía bajo la idea de la educación como derecho humano era garantizar un derecho mínimo para todos en todo el mundo. El término *humano* hace referencia a un conjunto de derechos que han sido proclamados como propios de todas las personas. En educación, el derecho que tiene cualquier niño, desde su nacimiento, a una educación primaria gratuita y obligatoria es algo que ha sido aceptado universalmente. Ello requiere que se ofrezca la educación de modo universal y no de manera selectiva; siendo la divisa el derecho de cada ser humano a la educación. Para los pequeños seres humanos, los niños, la educación se definió como obligatoria, lo que forzó a los gobiernos a garantizarla para todos ellos.

Los derechos actuales son más selectivos que universales; son importantes sólo para aquellos afortunados que nacen en los países ricos industrializados y que adquieren estos derechos mediante la ciudadanía. Las estrategias de educación global dan por sentado que los países industrializados asegurarán la escolarización primaria al 96% de *sus* niños, mientras que en América Latina y en el Este de Asia la cifra gira en torno al 94% de *sus* niños; y esta situación se define como cobertura universal. Las estadísticas educativas aceptan que uno de cada 10 niños esté fuera de la escuela, ya que definen el acceso universal a la educación con una cobertura del 90%⁶. En vista de que el derecho individual de *cada* niño no se utiliza como criterio en la parte más rica del mundo, está claro que en las zonas pobres del mundo se utilizará un criterio aún más bajo.

Las encuestas estadísticas sobre educación en los países la OCDE o en la Unión Europea, revelan unas partidas presupuestarias generosas para la educación y educación pública, que abarcan casi a la totalidad de los niños y jóvenes. Sin embargo, el derecho a la educación también demanda otro tipo de pregunta relativa a si los gobiernos han hecho lo que deberían para permitir a las nuevas generaciones aprender lo que necesitan saber. Un editorial del diario *Le Monde* se lamentaba de las “políticas irresponsables que no han preparado a los jóvenes para el futuro y que, sin embargo, les han cargado con 100 mil millones de euros de deuda pública sobre sus espaldas”⁷. El precio de este pecado por omisión es un desempleo juvenil muy extendido, acompañado de explosiones ocasionales de violencia, en especial en aquellos casos en que la línea que separa a ricos y pobres coincide con las fronteras de pertenencia marcadas por la raza, la religión, el idioma o el origen. El título formal de ciudadanía no desencadena suficientes derechos porque los emigrantes son percibidos como extranjeros, situándose más allá de las fronteras de la pertenencia. Por eso se habla de *exclusión social*. La exclusión a nivel micro ha sido documentada tanto en Francia como en muchos otros países ricos; a nivel macro, las estrategias de educación global han institucionalizado dicha exclusión al legitimar “estrategias que pretenden asegurar que determinadas poblaciones *no* se desarrollen”⁸. Tales estrategias se construyen sobre la negación de la educación como un derecho humano universal. También el lenguaje es una muestra de ello, utilizando el término *acceso* en lugar de *derecho*, definiendo

⁶ UNESCO/UNICEF (2005): *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics, disponible en www.uis.unesco.org.

⁷ “Une jeunesse qui ne supporte pas, ou mal, cette France bloquée et commence à prendre conscience de l’irresponsabilité des politiques passées à ne pas préparer l’avenir, sauf à avoir accumulé 100 milliards d’euros de dette publique sur ses épaules.” Jeunesse en colère (Editorial de *Le Monde*), *Le Monde*, 9 de marzo de 2006.

⁸ BRADBURY, M. (2000): Normalising the crisis in Africa, *The Journal of Humanitarian Assistance*, www.jha.ac/articles/a043.htm, 3 June, p. 4.

do la educación únicamente como enseñanza primaria, y no especificando quiénes son los actores responsables de garantizar que ese mínimo se traduzca de la retórica a la realidad. Por lo tanto, se adquieren compromisos que se incumplen y no hay ninguna institución ante la que pedir cuentas.

La división del mundo en ricos y pobres se refleja en diferentes imágenes de la educación. Se han desarrollado sofisticados indicadores para los países de la OCDE, donde se da por hecho que la educación de los niños y jóvenes es una responsabilidad pública. Tanto la enseñanza primaria como la secundaria son gratuitas y obligatorias. En cambio, el término *obligatorio* se evita cuidadosamente cuando se trata de la otra parte de la humanidad, los pobres. Se plantea la educación como un objetivo a largo plazo y las estadísticas indican cuánto, o con mayor frecuencia qué poco, se ha logrado. El hecho de trasladar el término educación *obligatoria* a los países pobres significaría una financiación obligatoria de la educación para todos los niños; lo que modificaría las estrategias globales hasta hacerlas irreconocibles. Esto es exactamente lo que el derecho a la educación requiere, y es precisamente lo que le falta en la actualidad. El derecho a la educación va mucho más allá del derecho a una educación gratuita, o del acceso a una escuela, o a una universidad de pago o gratuita; esta dicotomía se añade a la negativa global del derecho a la educación, y es el punto central de este texto.

CONSENSO GLOBAL SOBRE LA NEGACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La necesidad de forjar una visión global de la educación dentro de las Naciones Unidas, lo más parecido a una “comunidad internacional”, desató largas y complicadas negociaciones mediante las cuales las instituciones clave pudieron llegar al acuerdo de una plataforma común. El proceso de construcción de un consenso global acarrió una nivelación hacia abajo, hacia un conjunto de objetivos cuantitativos mínimos en los que todos los actores implicados estuviesen de acuerdo. Las expectativas fueron poco a poco descendiendo. Se pospuso la educación primaria universal del año 2000 al 2015, se redujo la escolarización (cualquier educación primaria se acepta como adecuada, aunque sólo dure tres años), se omitieron la educación secundaria y universitaria⁹. Por último, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se limitaron al objetivo, a largo plazo, de una educación primaria para todos los niños del mundo. La perspectiva a largo plazo, inherente a su logro para el año 2015, ha convertido el derecho a la educación en un objetivo del desarrollo. Además, se omitió uno de sus componentes clave: que la educación debe ser gratuita, para que pueda ser obligatoria. Fue decepcionante que los ODM representaran un paso atrás, en comparación con los compromisos de la EPT. Como se plantea posteriormente, no se dijo ni una palabra sobre el derecho de los niños a una educación primaria gratuita¹⁰ y se

⁹ HEYNEMAN, S.P. (1997): Economic growth and the international trade in educational reform, *Prospects*, vol. 27, No. 4, December, p. 512.

¹⁰ La estrategia EFA afirmó en 1990 que la “educación es un derecho fundamental” y que la educación para todos en el 2015 significaba “educación gratuita y obligatoria de buena calidad” (*The Dakar Framework for Action - Education for All: Meeting Our Collective Commitments*, Texto aprobado por el Foro Mundial de Educación, Dakar, Senegal, 26-28 Abril 2000). Diez años después, los ODM eran menos ambiciosos. El compromiso era “que, para 2015, los niños de todas partes, chicos y chicas por igual, serán capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.” (Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, resolución de la Asamblea General 55/2 de 18 de septiembre de 2000, párrafo 19, texto completo y más información disponibles en www.un.org/millenniumgoals/) El Informe de Seguimiento Global de EPA de 2003/4 planteaba: “Los

tardó cinco años en llegar a una enmienda escrita. Todavía está por ver si se convertirá en una política.

Existe una tercera estrategia global paralela, relacionada con el proceso de reducción de la deuda, que nos trae a la palestra al Banco Mundial, puesto que es uno de los dos principales acreedores. El proceso de alivio de deuda respaldó formalmente el acuerdo de los ODM, liberando fondos destinados al pago de la deuda para la reducción de la pobreza, lo que incluía a la educación. Característica clave de la reducción de la deuda es que, a diferencia de la EPT y de las ODM, se dispone de financiación adicional para la educación, pero las condiciones para acceder a estos fondos van en dirección contraria a lo que indicaría el sentido común. Si el obstáculo clave para universalizar la educación es la pobreza, las tres estrategias globales afirman que el punto de partida sería la gratuidad de la educación, ya que su coste excluye a los más pobres. No cabe duda de que la los instrumentos internacionales de derechos humanos requieren que la educación primaria sea gratuita, pero ello no ha generado suficiente respaldo global para que sirva como base a una estrategia educativa global.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos requieren que la educación primaria sea gratuita, pero este requisito no impregna la estrategia educativa del Banco Mundial y su política sobre la deuda y los préstamos. Sus estudios y publicaciones tienden a ser más afines a la necesidad de que la educación primaria sea obligatoria, pero esto no conforma su política. El Banco Mundial no aplica el principio de los derechos humanos, ni se considera obligado por el imperativo de la ley. En su lugar, confía en que la autorregulación funcione. Sus declaraciones públicas oscilan desde la defensa del gasto compartido, hasta la oposición a las cuotas escolares; su práctica, a la hora de prestar, es todavía más variopinta.

Es cada vez menos probable que se alcance la educación para todos de aquí al año 2015, al igual que no se logró con los compromisos anteriores y similares. Más recientemente, las estrategias globales convergieron en torno al objetivo de eliminar, para el año 2005¹¹, las disparidades de género en la educación básica. Este objetivo con plazo no se alcanzó. El primer compromiso de la EPT, que debía haberse hecho realidad, era el de la eliminación de las disparidades de género en la educación para el año 2005, pero el informe de supervisión global 2003/4 de la EPT determinó que la paridad en las matriculaciones se alcanzaba en el 60% de los países para la educación primaria, y en un 30% para la secundaria. Entre los obstáculos principales que se encontraron estaban los pagos que hay que realizar para que los niños asistan a la escuela (cuotas escolares, en terminología del Banco Mundial), y ello incluso en los sitios donde es pública y debería ser gratuita:

objetivos ODM para educación, no obstante, se expresan con cautela – omiten mencionar enseñanza primaria “gratuita y obligatoria” (*Gender and Education for All: The Leap to Equality: EFA Global Monitoring Report 2003/4*, Paris, UNESCO Publishing, 2003, p. 27).

¹¹ La estrategia de la EPT incluía un compromiso de eliminar desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria para el 2005. (The Dakar Framework for Action - Education for All: Meeting Our Collective Commitments, Text adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000, par. 3, disponible en <http://www2.unesco.org/wef/en-conf/dakframeng.shtm>.) El compromiso se reforzó como uno de los ODM (Existe una descripción general de todas las metas acordadas globalmente en cuanto a igualdad de géneros, realizada por UNIFEM en *Progress of the World's Women 2002: Gender Equality and the Millennium Development Goals*, New York, 2003, pp. 4-5).

“La supresión de las cuotas escolares sería probablemente el medio más eficaz de incrementar las matriculaciones en la enseñanza primaria y de reducir las disparidades de género a corto plazo. Por supuesto, ello implicaría más gastos para el Estado por cada niño que se matriculara en la escuela y tendría un impacto adicional sobre el coste, procedente de los propios aumentos de las matrículas”¹².

El fracaso a la hora de eliminar la desigualdad de géneros para el año 2005, refuerza la necesidad de identificar y eliminar obstáculos financieros para diseñar, en palabras del Banco Mundial, políticas educativas que se centren en la pobreza, por ejemplo eliminando las cuotas que debe pagar el usuario por la educación primaria¹³. El Secretario de Estado británico para el Desarrollo Internacional reconocía a principios de 2005 que, en la reunión para valorar los ODM en septiembre del 2005, “no habrá manera de escapar al hecho de que hemos fracasado colectivamente”¹⁴. En este artículo se sostiene que, una de las razones importantes de semejante fracaso colectivo, es el hecho de ignorar los instrumentos internacionales de derechos humanos, con su simetría inherente entre los derechos y las obligaciones gubernamentales correspondientes. Un paso que reduce la distancia entre las estrategias globales y las normas sobre derechos humanos, es incrementar la convergencia global basada en la necesidad de una mayor financiación pública, con vistas a hacer posible el logro de una educación primaria universal¹⁵.

LA EXCLUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS ESTRATEGIAS DE EDUCACIÓN GLOBAL

Los ODM constituyen el compromiso mínimo global para garantizar la educación primaria de todos los niños de aquí al año 2015. Esta es una meta muy modesta y, además, niega el derecho a la educación, al haber convertido este derecho, que todo niño tenía, en

¹² *Gender and Education for All: The Leap to Equality*, EFA Global Monitoring Report 2003/4, Paris, UNESCO Publishing, 2003, pp. 109 and 268.

¹³ *Opening Doors: Education and the World Bank*, 2003, p. 5 and 23.

¹⁴ DEPARTAMENTO DE DESARROLLO INTERNACIONAL (2005): *Girls' Education: Towards a Better Future for All*, DFID, London, January, p. iii.

¹⁵ Los ODM utilizan el término educación *primaria* en vez de *básica*, que fue acuñado en la Conferencia de Jomtien en 1990. La enseñanza primaria puede durar tan solo tres años, terminando a la edad de 9 o 10 años. Los instrumentos internacionales de derechos humanos requieren educación gratuita y obligatoria hasta que los niños alcancen al menos la edad mínima para trabajar que es, globalmente, los 14 años. La duración de la escolaridad también es importante para la reducción de la pobreza porque la investigación demuestra que lo que realmente contribuye a aliviar la pobreza es la educación secundaria y no la primaria. La OCDE ha concluido que las bases necesarias para permitir a los individuos construir su capital humano es el segundo ciclo de educación secundaria (OECD (1998): *Human Capital Investment: An International Comparison*, Paris, p. 93.). El gobierno de Corea del Sur ha destacado que la educación secundaria tenía una relación crucial con el crecimiento económico (THE MINISTRY OF EDUCATION (1996): *The Development of Education: National Report of the Republic of Korea*, Seoul, September, p. 1.). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha concluido que los jóvenes deben completar la educación secundaria para tener un 80% de probabilidades de evitar la pobreza, y una investigación posterior de la misma organización ha confirmado que entre el 72 y el 96% de las familias donde los padres tienen menos de 9 años de estudios viven en la pobreza. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1997): *The Equity Gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit*, Santiago de Chile, p. 116; *Equidad, desarrollo y ciudadanía (Equity, Development and Citizenship)*, Santiago de Chile, 2000, p. 72). Las críticas a las afirmaciones del Banco Mundial en el sentido de que la educación primaria logra resultados que permiten reducir la pobreza han sido contradichas por resultados que indican que “la enseñanza primaria es manifiestamente insuficiente para permitir que los hogares pobres puedan ayudarse a sí mismos a salir de la pobreza” (CURTIN, T.R.C. AND NELSON, E.A.S. (1999): Economic and health efficiency of education funding policy, *Social Science & Medicine*, vol. 48, p. 1603).

un objetivo de desarrollo a largo plazo. El conflicto entre la educación como derecho y como objetivo es invisible, porque hay partes de la comunidad internacional que actúan en paralelo pero sin superponerse.

Si lográramos crear una comunidad internacional, formada por una visión compartida de educación basada en derechos, lo cambiaría todo. Lo que tenemos son estructuras paralelas que no hablan el mismo idioma. A pesar de ser el inglés americano el idioma de trabajo de todas las burocracias globales, sus terminologías educativas son diferentes. Mientras algunos hablan de oferta de servicios, otros lo hacen de educación en tanto que proceso de enseñanza y aprendizaje. Los primeros utilizan el idioma de la eficiencia y de compartir costes, los últimos abogan por la adaptación de la educación a los niños con necesidades especiales. Ante esta situación, es inevitable preguntarse por qué carecemos de una visión común de la educación y de una terminología compartida para describirla. Una respuesta breve podría ser que los problemas globales se plantean de tal manera que respalden las soluciones preferidas¹⁶. Dado que no existe un compromiso global para financiar la educación de *todos* los niños, se evita el término *derecho* a la educación y se utiliza *acceso* porque no conlleva las obligaciones gubernamentales correspondientes. El *acceso* abarca a la educación adquirida en el mercado libre o la financiada a través de la caridad. Y lo que es más importante, el plantear y no alcanzar objetivos de desarrollo no compromete, ni pone en juego, la responsabilidad de nadie. Por el contrario, violar un derecho humano tiene como consecuencia responsabilidades legales de un gobierno y las víctimas tienen derecho a una compensación.

Cualquier encuesta sobre la educación, como servicio público gratuito, mostraría que estamos haciéndolo peor de lo que prometimos a los niños del mundo hace más de 80 años. La educación gratuita y obligatoria estaba vinculada a la eliminación del trabajo infantil, en 1921 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁷. Los argumentos eran entonces, y siguen siendo ahora, que el derecho a la educación, cuando está garantizado, abre la puerta a otros derechos, mientras que su negación impide disfrutar de todos los derechos humanos.

Hacer que la educación sea obligatoria requiere que sea gratuita para que así todos los niños puedan asistir a la escuela. Los instrumentos internacionales de derechos humanos han afirmado, en repetidas ocasiones, que la educación debería ser gratuita y obligatoria. La Tabla 1 incluye citas de tratados de derechos humanos internacionales, globales y regionales, que muestran esta unanimidad. Todos ellos repiten las mismas palabras: “derecho a la educación gratuita y obligatoria”; por lo que cabría pensar, que esta obligación que los gobiernos adquirieron de modo individual, tendría que conformar sus estrategias educativas globales. En la columna de la derecha de la Tabla 1 podemos ver que la situa-

¹⁶ Se ofrecen respuestas largas en TOMASEVSKI, K. (2005): Globalizing what: Education as a human right or as a traded service, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 12, No. 1, Winter, pp. 1-78 [donde se describen dos regímenes legales paralelos, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los instrumentos internacionales sobre el comercio en servicios educativos, y examina los efectos de esta dualidad legal en los países en desarrollo y en países en transición] y en TOMASEVSKI, K. (2006): *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, [donde se explican las obligaciones de los gobiernos respecto a los derechos humanos en cuanto a educación].

¹⁷ El Convenio nº 10 de la OIT establecía en 1921 la prohibición de empleo que perjudicase la asistencia de los niños a la escuela, estableciendo la edad mínima en 14 años. El Convenio nº 130 de la OIT reforzaba la correspondencia entre la edad de abandono de la escuela y la edad mínima para trabajar, subiendo esta edad a los 15 años.

ción no es así. Las citas de las estrategias de educación global, acordadas en conferencias internacionales entre 1990 y 2005, demuestran que se tardó 15 años en introducir en los documentos globales el requisito de educación obligatoria y gratuita, de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ambas condiciones se evitaron cuidadosamente porque su corolario son obligaciones gubernamentales de derechos humanos¹⁸.

Tabla 1: Estrategia educativa global *versus* instrumentos internacionales de derechos humanos 1990-2005

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos	Estrategia Educativa Global
<p><i>Declaración Universal de Derechos Humanos</i> (1948): La Educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.</p> <p><i>UNESCO Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza</i> (1960): Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicación una política nacional encaminada (...) en especial a (...) hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria.</p> <p><i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i> (1966): La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.</p> <p><i>Protocolo de San Salvador Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos</i> (1988) Los Estados parte en el presente protocolo reconocen que (...) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.</p> <p><i>Convención sobre los derechos del niños</i> (1989): Los Estados Partes (...) deberán en particular (...) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.</p>	<p><i>Conferencia de Jomtien de Educación para Todos</i> (1990): Cada persona- niño, joven o adulto – deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. El acceso universal, y la finalización, de la</p>

¹⁸ La escisión de la comunidad internacional que creó estrategias para la educación paralelas, y mutuamente opuestas, se analiza en TOMASEVSKI, K. (2003): *Education Denied: Costs and Remedies*, Zed Books, London, pp. 93-106 (Versión española TOMASEVSKI, K. (2004): *El Asalto a la Educación*, Barcelona, Intermon Oxfam).

<p><i>Carta Africana de Derechos y Bienestar del Niño</i> (1990): Los Estados Partes de la presente Carta (...) deberán en particular: proporcionar educación básica obligatoria y gratuita</p> <p><i>(Revisada) Carta Social Europea</i> (1996): (...) Las Partes se comprometen, tanto directamente como en cooperación con organizaciones públicas y privadas (...) a proporcionar a los niños y jóvenes educación primaria y secundaria gratuitas, así como a promover la asistencia regular a las escuelas.</p>	<p>educación primaria (o cualquier otro nivel superior de educación considerado como “básico”) para el año 2000.</p> <p><i>Foro Mundial sobre la Educación de Dakar</i> (2000): Reafirmamos (...) 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 (...) Velar para que antes del año 2015 todos los niños (...) tengan acceso a una enseñanza primaria, gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.</p> <p><i>Naciones Unidas Objetivos del Desarrollo del Milenio</i> (2000): Velar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.</p> <p><i>Resultados de la Cumbre Mundial</i> (2005): Reafirmamos nuestro compromiso de apoyar las actividades de los países en desarrollo para lograr que todos los niños tengan acceso a una enseñanza primaria obligatoria y gratuita de buena calidad y la cursen en su totalidad.</p>
--	--

Las diferencias textuales, obvias entre las dos columnas, demuestran que los gobiernos, cuando actúan colectivamente, siguen sus prioridades políticas o ideológicas. En las mismas, la educación y los derechos humanos ocupan puestos de último orden. Además los actores internacionales, clave de las negociaciones de estrategias globales sobre la educación y la reducción de la pobreza, son agencias intergubernamentales acreedoras. Sus intereses se dirigen al cobro de la deuda, más que a la educación o a los derechos humanos. Por otra parte, estas agencias están exentas del cumplimiento de la mayor parte de las leyes internacionales y tienen derecho a fijar sus propias reglas, que perjudican tanto a la educación como a los derechos humanos, basándose en el principio de “1 dólar, 1 voto”¹⁹.

¹⁹ La página web del Banco Mundial dice que “es como una cooperativa, donde los 184 países miembros son accionistas. Los accionistas están representados por la Junta de Gobernadores, que son quienes diseñan en última instancia las políticas en el Banco Mundial. En general, los gobernadores suelen ser miembros de los ‘Ministerios de Economía’ de los países” www.worldbank.org (Marzo de 2006).

En general existe consenso sobre el hecho de que la educación primaria sea gratuita para los niños, pero no su corolario: que la educación primaria debería ser financiada públicamente. Los padres son los primeros responsables de sus hijos. Los padres que pueden y desean soportar el coste completo de la educación pueden enviar a sus hijos a escuelas privadas o de pago. Esta elección forma parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos y es respetada en la mayoría de los países, excepto Cuba o Corea del Norte. La obligación de asegurar que la educación gratuita y obligatoria sea disponible para todos los niños, va unida al respeto a la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos. Los padres tienen libertad de optar por la escuela privada, si así lo desean. Ésta debería ser su elección, más que una necesidad provocada por la ausencia de una escuela pública disponible, o por los deficientes niveles de la educación pública. Para los niños huérfanos, o para aquellos cuyos padres son demasiado pobres para pagar el coste de la escuela, el gobierno debería actuar *in loco parentis*.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos no pueden obligar a los gobiernos a hacer lo imposible, pero insisten en que hagan todo lo que puedan. Así, ordena la realización progresiva del derecho a la educación, previendo que la cooperación internacional pueda ayudar en este proceso. La proclamación de la educación como derecho humano universal, en 1948, pretendía ampliar el modelo según el cual los padres educan a sus hijos y los gobiernos a sus ciudadanos, con una educación *para todos*. El pago de la educación de los hijos de otras personas está asegurado a escala nacional, mediante los impuestos, pero no existe nada equivalente a escala internacional. En Europa cada adulto debe pagar la educación de tres niños, con un PIB per cápita de 25.000\$, mientras que un adulto africano tiene que educar a seis niños con un PIB per cápita de 500\$.

Si no les proporcionamos educación, estamos quitando a los niños tanto su infancia como su futuro. El estándar fijado en los países ricos industrializados es alcanzar la educación secundaria para todos. Las estrategias de educación global adoptaron un referente muy inferior, la educación primaria, que los niños pueden terminar a los nueve años, como en Birmania/Myanmar. Esto debería ser cuestionado, pero no lo es. La Tabla 2 recoge los países donde la edad a la que se abandona la escuela está por debajo del mínimo global, y esto ni siquiera ha suscitado discusión. Al parecer, el acento puesto en la calidad de la educación, no nos ha llevado a preguntarnos si la educación excesivamente breve debería poder considerarse aceptable.

Tabla 2: Cantidad olvidada: países donde la educación obligatoria es demasiado breve

<p>África Sub-Sahariana: Angola 6-9 Benín 6-11 Burundi 7-12 Cabo Verde 6-12 Camerún 6-11 Chad 6-11 Congo/Kinshasa 6-13 Eritrea 7-13 Etiopía 7-12 Guinea Ecuatorial 7-11</p>	<p>América Latina y Caribe: Bolivia 6-13 Haití 6-11 Honduras 7-12 Jamaica 6-11 Panamá 6-11 República Dominicana 5-13 Suriname 6-11 Trinidad y Tabago 5-11</p> <p>Asia y Pacífico: Afganistán 7-12</p>
--	--

<p>Guinea-Bissau 7-12 Kenya 7-13 Lesotho 6-12 Malawi 6-13 Mozambique 6-12 Níger 7-12 Nigeria 6-11 Rwanda 7-12 Senegal 7-12 Swazilandia 6-12 Tanzania 7-13 Zambia 7-13 Zimbabwe 6-12</p>	<p>Birmania/Myanmar 5-9 Bangladesh 6-10 Filipinas 6-12 Laos 6-10 Pakistán 5-9 Oriente Medio: Arabia Saudita 6-11 Egipto 6-13 Irán 6-10 Kuwait 6-13 Sudán 6-13 Europa del Este y Asia Central: Albania 6-13</p>
---	--

Nota: esta tabla recoge aquellos países en los que la educación obligatoria termina antes de alcanzar la edad mínima global para trabajar, 14 años, lo que significa que los niños se “gradúan” antes de la edad legal para trabajar. Esta información es fiable, ya que es la que se comunicó oficialmente a la UNESCO.

Fuente: *Global Education Digest 2005: Comparing Education Statistics Across the World*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2005, disponible en www.uis.unesco.org.

La Tabla 2 muestra que niños muy jóvenes, de 9 o 10 años de edad, pueden terminar su educación, considerando que es un éxito, según los criterios de los ODM. Esto demuestra que el propio objetivo está equivocado. Las estrategias de educación global, al no considerar los instrumentos internacionales de derechos humanos, han permitido este nivel intolerablemente bajo.

La norma legal es que los niños deberían estar escolarizados hasta que tengan la edad mínima para empezar a trabajar. La edad mínima global es de 14 años, mientras que, en las estrategias globales, la edad aceptada globalmente para abandonar la escuela es de 11 años. Se institucionaliza la discriminación, ofreciendo a los pobres mucho menos de lo que aceptaríamos para nosotros mismos. De esta manera, se ofrece a los niños pobres mucho menos de lo que necesitan para no olvidar lo que aprendieron, o para hacer algo útil con ello. Como es bien sabido, son necesarios como mínimo seis años de escolarización para una simple alfabetización, pero no hay “control de calidad” si la educación primaria dura sólo tres o cuatro años: eso es todo lo que reciben estos niños²⁰.

En su momento, se pensó que la cooperación internacional, a la hora de generar suficientes ingresos para proporcionar educación gratuita y obligatoria para todos los niños, sería un complemento, ante la incapacidad de los países pobres con poblaciones jóvenes. Sin embargo, la tendencia global es transferir la responsabilidad financiera de la educación a las comunidades locales y familias, lo que contradice el requisito de los instrumen-

²⁰ La UNESCO es formalmente la agencia internacional líder en educación y su definición de la enseñanza primaria y “asume que la duración necesaria para el contenido de nivel primario es de seis años” (UNESCO/UNICEF (2005): *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UIS, p. 14) Allí donde esta suposición ha sido suscrita por políticas del gobierno que han recortado la enseñanza primaria, no existe un correctivo para proteger a los niños de no obtener el mínimo necesario. Obviamente es mucho más sencillo y barato reducir la enseñanza primaria a 3 o 4 años y cumplir con el requisito de los ODM de hacer que todos los niños terminen la enseñanza primaria. Semejante ‘éxito’ podría y debería considerarse como una violación de los derechos humanos.

tos internacionales de derechos humanos de universalizar las obligaciones gubernamentales como contrapartida del derecho universal a la educación. Además, institucionaliza la exclusión económica de la educación como se muestra en el siguiente apartado.

MODELO GLOBAL DE EXCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN

La Tabla 3 clasifica las regiones en función de las cuotas a pagar en la enseñanza primaria pública, observándose la prevalencia de la educación “de pago”, en lugar de gratuita. La región más afectada es el África Subsahariana y la menos América Latina, al tener un compromiso por la secundaria gratuita, y no únicamente por la educación primaria. Así podemos observar también que, mientras África ha atraído hacia sí una inmensa atención internacional, en cambio apenas ha habido publicidad para el problema de Europa del Este y Asia Central, que es la segunda región más afectada.

La transición de la educación con planificación centralizada, general y gratuita a una educación basada en el mercado es un indicador de la correlación entre la pobreza y la política. Esa región ilustra la pobreza en su grado más extremo, pero algunas de sus facetas están presentes en el mundo entero. La exclusión de la educación basada en la pobreza no se limita, sin embargo, a los países pobres, también afecta a las cuotas a pagar en base a decisiones políticas en escuelas primarias de Israel o de Nueva Zelanda. Por lo tanto, las cuotas son un indicador de la práctica cambiante que tienen los Estados, que trasladan la responsabilidad financiera de la educación al gobierno y las familias. En los países ricos el motivo no ha sido la pobreza sino las políticas. Aún se recuerda a Margareth Thatcher, durante su primer cargo en el gobierno, siendo ministra de educación, por haber suprimido la leche gratuita en las escuelas. Así se ganó el sobrenombre de “Maggy Thatcher, milk snatcher” (ladrona de leche)²¹. El gobierno del Reino Unido no argumentó pobreza, ni entonces ni ahora, para evitarse pagar los 11 peniques de la leche. El problema fue realmente del ámbito político. También destaca el ejemplo de Israel, que ilustra cuánto afecta a la educación la política general de derechos humanos de un gobierno.

Tabla 3: Países sin educación pública gratuita para todos, por regiones

África Sub-Sahariana	Europa del Este y Asia Central	Asia	Oriente Medio y Norte de África	América Latina
Angola	Albania	Bhután	Djibouti	Bolivia
Benin	Armenia	Birmania/Myanmar	Egipto	Colombia
Burkina Faso	Azerbaiján	Camboya	Emiratos Árabes	Ecuador
Camerún	Belarús	China	Unidos	El Salvador
Chad	Bulgaria	Fiji	Irán	Guatemala
Congo/Brazzaville	Croacia	Indonesia	Israel	Honduras
Congo/Kinshasa	Georgia	Laos	Jordania	Nicaragua
Costa de Marfil	Kazajstán	Maldivas	Líbano	Panamá
Eritrea	Kirguizstán	Nepal	Qatar	Paraguay
Etiopía	Macedonia	Pakistán	Siria	Perú
Gabón	Moldova	Papúa Nueva Gui-	Sudán	República Domi-
Ghana	Rumania		Túnez	nicana

²¹ Government eyes school milk money, *Guardian Weekly*, 13-19 January 2006.

Guinea Guinea Bissau Guinea Ecuatorial Malí Mauritania Mozambique Namibia Níger Rep. Centroafricana Senegal Togo Zimbabwe	Rusia Serbia Tayikistán Turkmenistán Ucrania Uzbekistán Educación financiada externamente Bosnia Herzegovina Kosovo	nea Filipinas Singapur Vietnam Educación financiada externamente Timor Leste Gobiernos que están bajando las cuotas Bangladesh India Malasia Mongolia	Yemen Educación financiada externamente Afganistán Irak Palestina	Caribe Antigua y Barbuda Belice Granada Guyana Haití San Vicente Santa Lucía Suriname Trinidad y Tabago
Gobiernos que están bajando las cuotas Burundi Gambia Kenia Lesotho Liberia Madagascar Malawi Nigeria Rwanda Sierra Leona Sudáfrica Swazilandia Tanzania Uganda Zambia				

La exclusión de la educación debido a la pobreza debería ser parte integrante de las estrategias educativas globales, pero no es así. El Banco Mundial ha admitido “que los niños de cualquier país que no están escolarizados actualmente son aquellos menos capaces de contribuir al coste de la educación”²². Sin lugar a dudas, el modelo de cuotas de la Tabla 3, muestra que hay una relación muy estrecha con la pobreza y que su presencia está muy extendida en África.

La educación primaria es una inversión cuyo beneficio no es inmediato y, por tanto, pertenece a la legislación pública, reflejándose el derecho a la educación en las responsabilidades gubernamentales correspondientes. La inversión en educación debería hacerla el gobierno porque proporciona intereses económicos a largo plazo y, únicamente, si se combina con otros recursos. La negación del derecho a la educación desencadena la exclusión del mercado laboral, y ésta, a su vez, de la exclusión de la seguridad social debida a esa condición previa. Cuando la pobreza es consecuencia de la negación de dere-

²² BRUNS, B., MINGAT, A. and RAKOTOMALALA, R. (eds.) (2003) *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*, Washington DC, The World Bank, p. 81.

chos humanos, como ocurre a menudo en el caso de las chicas, la solución pasa necesariamente por la afirmación y la aplicación de los derechos humanos, empezando por el derecho a la educación. Además, la educación no es únicamente una cuestión de transmitir conocimientos y destrezas. La educación es un bien público porque representa la forma más extendida de socialización institucionalizada de los niños. Se puede privar a los niños de escolarización, pero aprenderán fuera de la escuela, especialmente sobre su falta de derechos.

Los niños no pueden esperar para crecer, de ahí su derecho prioritario a la educación. El daño causado por la educación que les ha sido negada, mientras estaban creciendo, es difícil, si no imposible, de remediar retroactivamente. La educación constituye uno de los escasos deberes aceptados globalmente para los niños, dado que es obligatoria. También se da a los niños el derecho legal a la educación, porque carecen de derechos políticos que les permitan garantizar su educación a través de procesos políticos.

EL PEAJE EDUCATIVO DE LA POBREZA Y EL EMPOBRECIMIENTO: ÁFRICA Y LA ANTIGUA EUROPA DEL ESTE

Mientras que las cuotas en la escuela pública están especialmente generalizadas en África, como se muestra en la Tabla 3, también hay un *momentum* gubernamental creciente hacia la liberación de obstáculos financieros para la educación. Este descenso de tasas (o ‘cuotas escolares’ como las llama el Banco Mundial) ha mostrado hasta qué punto eran un obstáculo en los países donde las han eliminado. La Tabla 4 muestra las diferencias en las matrículas escolares entre aquellos países que practican una política de educación gratuita y aquellos que no lo hacen.

Las matriculaciones descienden de modo uniforme en aquellos países donde la educación es de pago, y son mucho más elevadas en los países que han empezado a eliminar tasas escolares, lo cual ya habla por sí solo. Además, debido a que la supresión de tasas escolares es reciente en la mayoría de los países, todavía no se refleja por completo en un aumento de matrículas.

La primera medida política que anunció el nuevo gobierno de Burundi, en agosto del 2005, fue la supresión de las cuotas escolares en la educación primaria. Este indicador de cambio, al pasar de violar los derechos humanos a invertir en ellos, se vio por primera vez en el nuevo gobierno de Malawi en 1994, eliminando las cuotas del régimen anterior, que era famoso por su violación de los derechos humanos, y que las había introducido siguiendo el consejo del Banco Mundial. El nuevo gobierno civil de Nigeria hizo lo mismo, tan pronto como se produjo la transición del gobierno militar al gobierno civil en 1999. Los efectos residuales podrían alterar el paisaje educativo de todo el continente.

En Europa del Este y Asia Central, la educación era gratuita y obligatoria antes de la transición. La transición de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado ha tenido un efecto profundo y negativo sobre la educación anteriormente gratuita. Hay datos que molestan y que ilustran el coste de dicha transición. En Ucrania, los salarios de los profesores están por debajo del umbral de pobreza designado oficialmente, mientras que en Kazajstán ascienden a 5 dólares mensuales, por debajo del mínimo global de un dólar diario necesario para la mera supervivencia. En Moldova, los pagos anuales que requieren la enseñanza primaria pública y los libros de texto equivalen a tres salarios mensuales medios. Se ha legalizado la educación privada y gran parte de la edu-

Tabla 4: Correspondencia entre el hecho de que la escuela sea gratuita y el incremento de matriculas en África.

País	Política de educación gratuita		Matriculación
Angola		No	(62%)
Benín	Progresiva		(71%)
Botswana	Parcial		81%
Burkina Faso		No	36%
Burundi	Reciente		58%
Cabo Verde	Sí		99%
Camerún	Reciente		(73%)
Costa de Marfil		No	(61%)
Congo/Brazzaville		No	(54%)
Congo/Kinshasa		No	(35%)
Chad		No	(63%)
Eritrea		No	45%
Etiopía		No	51%
Gabón	Progresiva		78%
Gambia	Progresiva		79%
Ghana		No	59%
Guinea		No	66%
Guinea-Bissau		No	(45%)
Guinea Ecuatorial	Progresiva		85%
Kenia	Reciente		(67%)
Lesotho	Reciente		86%
Liberia	Reciente		70%
Madagascar	Reciente		79%
Malawi	Sí		(81%)
Malí		No	45%
Mauricio	Sí		97%
Mauritania		No	68%
Mozambique	Parcial		55%
Namibia	Parcial		78%
Níger		No	38%
Nigeria	Progresiva		67%
República Centroafricana		No	(55%)
Rwanda	Reciente		87%
Santo Tomé y Príncipe	Sí		97%
Senegal	Progresiva		67%
Seychelles	Sí		100%
Sierra Leona	Reciente		Sin datos
Sudáfrica	Parcial		89%
Swazilandia	Reciente		75%
Tanzania	Reciente		77%
Togo	Progresiva		91%
Uganda	Parcial		(79%)
Zambia	Reciente		68%
Zimbabwe	Parcial		79%

Nota: no se han incluido aquellos países para los cuales no se dispone de datos, es decir Comoras y Somalia. Se han utilizado los datos más recientes para las matrículas escolares, lo que significa que las cifras se refieren al curso 2002 – 2003. Si los datos se refieren a años anteriores, las cifras aparecen entre paréntesis. Las cifras corresponden a la matriculación neta, es decir al porcentaje de niños en el intervalo adecuado de edad. Por motivos de consistencia, todos los datos de esta tabla tienen su origen en los informes EPT GMR (siglas en inglés de Informes de Supervisión Global). Las tablas estadísticas para los informes GMR del 2006 y para informes anuales anteriores, están disponibles en <http://portal.unesco.org/education>.

cación pública anterior se ha privatizado, formal o informalmente, a través de las tasas variadas y generalizadas que se cobran.

La educación, que antes era gratuita y para todos, está en vías de extinción. Este patrimonio sigue vivo aún en las garantías legales de educación gratuita existentes en todos los países de la región, pero las políticas educativas han tomado una vía diferente. La educación se está convirtiendo formal o informalmente en un privilegio para quienes pueden pagar su coste. La Tabla 5 muestra que la educación, aunque aún debe ser obligatoria, ya no lo es para todos.

Tabla 5: Efectos de la educación no gratuita sobre la disminución de matrícula escolar en Europa del Este y Asia Central

País	Educación gratuita en la ley y en la práctica		Matriculación en Educación Primaria
	Ley	Práctica	
Albania	Sí	No	97%
Armenia	Sí	No	88%
Azerbaiján	Sí	No	80%
Belarús	Sí	No	93%
Bosnia Herzegovina	Sí	No	(86%)
Bulgaria	Sí	No	92%
Croacia	Sí	No	95%
FYROM (Macedonia)	Sí	No	98%
Georgia	Sí	No	91%
Kazajstán	Sí	No	96%
Kirguizstán	Sí	No	90%
Moldova	Sí	No	82%
Rumania	Sí	No	92%
Rusia	Sí	No	89%
Serbia y Montenegro	Sí	No	76%
Tayikistán	Sí	No	(81%)
Turkmenistán	Sí	No	No hay datos
Turquía	Sí	No	88%
Ucrania	Sí	No	90%
Uzbekistán	Sí	No	(80%)

Nota: en el caso de aquellos países para los que se dispone de datos sobre asistencia a la escuela, estos se han incluido entre paréntesis para indicar que no se trata de cifras de matrícula.

Fuente: UNESCO/UNICEF (2005): *Children Our of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics, disponible en www.uis.unesco.org.

En la educación primaria, la obligación clave del gobierno es la de los resultados. Tiene que asegurar que la educación gratuita y obligatoria esté disponible para todos los niños. El término *asegurar* se afirma explícitamente en la educación obligatoria, que obliga al gobierno a ofrecer educación a todos los niños. El respeto a la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos permite a los padres tomar una opción que no sea la escuela pública, si así lo desean. Ésta debería ser una elección y no una necesidad provocada por la ausencia de escuela pública disponible o por el pésimo nivel de la educación pública. El hecho de evitar cualquier mención a que la educación debería ser obligatoria la ha

introducido en un esquema de oferta-demanda. Un término cruel, ‘exceso de demanda’, indica el fracaso del gobierno a la hora de asegurar la educación para todos los niños y la negativa de la ‘comunidad internacional’ a ayudarles. Los presupuestos inadecuados para la educación pública estuvieron en el origen de la fórmula del Banco Mundial de imponer cuotas, fórmula que guía las políticas y prácticas en muchos países.

La educación recibe habitualmente una financiación menor de la necesaria para garantizar la calidad de la educación para todos los niños. Se imponen pagos a las familias en forma de subsidios inversos porque la financiación de la educación es inadecuada. El coste de la educación varía entre y dentro de los países, dependiendo de un abanico de factores, entre los que se encuentran el porcentaje de niños en edad escolar dentro de la población, su dispersión o concentración geográfica o su diversidad respecto al idioma o la religión. La capacidad de las familias para contribuir a este coste también es variable. El precio de los libros de texto y de los uniformes puede oscilar entre menos del 3 y más del 30% del presupuesto familiar. Quienes son demasiado pobres para afrontar el coste pueden quedar exentos de las cuotas a pagar, pero el procedimiento suele ser demasiado engorroso o humillante para llevarlo adelante, o a veces demasiado caro. El coste de la educación no puede transferirse a las familias, en los casos de pobreza, pues les impide contribuir. Como consecuencia, los niños tienen que trabajar en lugar de ir a la escuela.

Cuando se adoptaron los estándares de los derechos humanos, que establecían que la educación fuera gratuita y obligatoria, hubo un consenso global que los respaldaba. Las matrículas se incrementaron rápidamente en los años 60 y 70 y luego se detuvieron debido a las crisis económicas y a la reducción de la financiación pública²³. La disminución de ventajas fiscales para la educación condujo a la disminución de matrículas en la enseñanza primaria²⁴ y, también, a una nueva definición del rol del Estado. El Banco Mundial ha ido modelando la educación en un sentido que es exactamente el contrario al que manda la ley. Por otra parte, sólo el 2% de la financiación educativa procede la ayuda internacional, el 35% es privada, mientras que los gobiernos financian el 63% del coste²⁵. No cabe duda de que es paradójico que, en los países más ricos, la financiación gubernamental de la educación sea mayor, mientras que, proporcionalmente, se transfiere mayor coste a aquellos que están menos capacitados para soportarlo.

EL NUEVO CONSENSO DE WASHINGTON PARA LA EDUCACIÓN

Tras el final del milenio, ha habido un creciente consenso global sobre la necesidad de hacer gratuita la educación primaria y, de esta manera, reivindicar una parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Paradójicamente, esto no nos ha conducido a identificar los pagos que se han impuesto y que hacen que la educación primaria no sea gratuita.

La razón es que los gobiernos que luchan para proveer educación primaria gratuita están expuestos a contrapresiones. Los instrumentos internacionales de derechos humanos

²³ UNESCO (1984): A summary statistical review of education in the world, 1960-1982, Doc. ED/BIE/CONFINTED 39/Rev. 1, July.

²⁴ Los datos de la UNESCO muestran que el porcentaje de niños de edades comprendidas entre 6 y 11 años que están inscritos en enseñanza primaria bajó entre 1970 y 1985 de 95,1% a 90,0% en Bélgica, de 90,6% a 85,8% en Francia, de 97,3% a 89,9% en Grecia, de 93,2% a 88,7% en Irlanda, de 87,9% a 78,2% en Italia, de 90,8% a 79,1% en el Reino Unido, y de 100,0% a 95,0% en los Estados Unidos.

²⁵ UNESCO (2003): *Bulletin of the UNESCO Education Sector*, Paris, No. 5, Abril-Junio.

reclaman asegurar la educación primaria gratuita. Las estrategias para reducir la deuda requieren una sostenibilidad fiscal de su política de educación. El pago de la deuda tiene prioridad sobre las obligaciones de los derechos humanos, porque las sanciones por su incumplimiento son inmediatas y caras.

Un signo prometedor es que el Banco Mundial se ha unido al consenso global defendiendo la eliminación de “cuotas de los usuarios para la educación primaria”²⁶ como una medida para la reducción de la pobreza. No hay, todavía, compromiso para *liberar* la educación primaria en el proceso de reducción de deudas, lo que traduciría esta retórica en identificación de las medidas correctivas para saber dónde y por qué la educación no es gratuita ni está garantizada. Siempre que no haya información del coste real de la educación nominalmente gratuita, no se puede informar sobre las estrategias de financiación. Por lo tanto, el Banco Mundial se ha convertido en *la* fuente de información.

Un estudio interno del Banco Mundial mostró, en 2002, que los cobros (“cuotas”) estaban mucho más extendidos de lo que se había supuesto. Se encontraron en el 97% de los 79 países encuestados. Además, los cobros directos fueron impuestos incluso allí donde las leyes de los deudores proponían que la educación primaria debería ser gratuita. Esto ha revelado el enfrentamiento entre la ley y la política del Banco Mundial y el silencio obtenido “porque estas cuotas pueden ser oficialmente inconstitucionales”, como en Oriente Medio y el Norte de África, o “porque pueden ser técnicamente ilegales, como en la mayoría de los países de la Comunidad de Estados Independientes”²⁷. Este reconocimiento abierto de que los cobros directos en la educación pública a menudo incumplen la ley, demuestra que en el Banco Mundial se sabe que éste respalda políticas públicas que son ilegales²⁸ y también hacen peligrar su compromiso de reducir la pobreza. La investigación de los Documentos sobre Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) no incluye el examen sobre educación primaria gratuita o de pago, aunque la retórica del Banco Mundial indica que esto debería ser así. Por el contrario, las evaluaciones raramente se refieren a la educación y cuando lo hacen es de modo dispar.

El proceso ‘Países Pobres Muy Endeudados’ (PPME) se diseñó para aliviar la deuda no sostenible y, de este modo, aumentar los fondos para la educación, lo cual estaba incluido en el gasto para reducir la pobreza. Los Documentos sobre Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) han sido descritos como “los documentos principales de planificación del desarrollo” que pretendían “permitir y reforzar las asociaciones entre donantes y países en torno a un marco de desarrollo común”²⁹.

²⁶ *Opening Doors: Education and the World Bank*, 2003, pp. 5 y 23.

²⁷ KATTAN, R.B. and BURNETT, N. (2004): *User fees in primary education*, The World Bank, July, (www.worldbank.org/education/pdf/EFAcase_userfees).

²⁸ El consejero legal del Banco Mundial en aquél momento, Ibrahim Shihata, explicó en 1997 “el Banco Mundial está totalmente eximido de todo examen judicial porque tiene inmunidad jurídica ante los tribunales nacionales y no se ha intentado nunca contra él ningún litigio internacional. De esta forma, persiste una situación única en la que, aparentemente, el Banco Mundial sólo está obligado por las normas que ha creado para sí mismo”. Comisión de Derechos Humanos – Informe anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomasevski, U.N. Doc. E/CN.4/2001/52, par. 40.

²⁹ The International Monetary Fund and the International Development Association – Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, IMF/IDA, 12 September 2003, párrafos. 9 y 37, disponible en www.worldbank.org/debt.

Los DERP suministran descripciones fiables sobre la financiación para la educación. La palabra clave en su descripción oficial es propiedad del país. No obstante, tienen que ser aprobados por el FMI y el Banco Mundial y necesitan el “Visto bueno de Washington”³⁰. En la evaluación de los DERP, los criterios para el sector público son las “implicaciones fiscales”³¹.

La Tabla 6 muestra la lista de 46 países pobres y fuertemente endeudados, cuyos DERP fueron respaldados por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial en los primeros cinco años después de que el Banco Mundial se comprometiera, en 1999, a priorizar la reducción de la pobreza. Por tanto, en los presupuestos del gobierno la educación y la salud deberían ocupar un lugar destacado, tanto como el acceso (por usar un término del Banco Mundial) de los pobres a ellos. Está claro que la necesidad de pagar excluye a los pobres de la educación y de la salud porque son pobres y, sencillamente, no pueden pagar.

Los 46 DERP aprobados por el FMI y el Banco Mundial están alfabéticamente enumerados en la Tabla 6. A modo indicativo, sólo 3 de los 46 países afirmaron que la educación primaria ya era universal³². La mayoría, 32 países, informó que la educación primaria *no* era gratuita y 14 dijeron que no se imponían cuotas. Los compromisos con la educación primaria gratuita o de pago figuran en la columna de la derecha. La mayoría de los 25 países se han comprometido con la educación gratuita, 7 países se han comprometido a que haya enseñanza primaria con pago de cuota, y 14 países a mantener los pagos a la vez que se proporcionan exoneraciones para las niñas o los pobres³³.

El anuncio formal, por parte del Banco Mundial, de que no respalda y/ni se opone al pago de cuotas en educación primaria, no se ha traducido en un análisis de estas obligaciones, que debería haber incluido el proceso de apoyo a los DERP. Esto muestra que la retórica del Banco Mundial no se ha traducido en medidas políticas, al menos hasta el momento.

³⁰ “Los países de las Instituciones de Bretton Woods (IBW) – si desean acceder a recursos concesionales – deben cumplir con los DERP y los informes de progreso relacionados con ellos, según directrices y calendarios establecidos por IBW. Esta expectativa no es consistente con la propiedad. (...) Todos los países, incluso aquellos que tienen un sector público con capacidad muy débil, deben entregar documentos aceptables al personal y la junta de IBW para cualificarse para el alivio de la deuda dentro de PPME y recursos de IDA/PRGF. Dado que los países tienen una fuerte motivación para obtener esos recursos rápidamente, muchos han confiado en consultores externos durante la formulación de los DERP”. “Aunque los documentos de las políticas de IBW caracterizan este proceso como un respaldo de estrategias nacionales, muchas partes interesadas y en especial dentro de la sociedad civil, ven este proceso como una aprobación de IBW que socava la propiedad”. The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank’s Support Through 2003, World Bank Operations Evaluation Department, Washington D.C., 2004, p. 21. Disponible en www.worldbank.org/oed.

³¹ THE INTERNATIONAL MONETARY FUND AND THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION – FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA (2002): Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), 23 July, p. 2. (disponible en http://poverty.worldbank.org/files/Yugoslavia_IPRSP_JSA.pdf).

³² Armenia, Georgia y Sri Lanka han declarado en sus DERP que ya se ha alcanzado la educación primaria universal y describen en su lugar estrategias para la educación secundaria. No obstante, no hay confirmación internacional de que la educación primaria se haya convertido realmente en para todos, porque el Instituto de estadísticas de la UNESCO ha citado únicamente cifras de matrícula, no de realización de los estudios. (*Global Education Digest 2004: Comparing Education Statistics Across the World*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2004, disponible en www.uis.unesco.org).

³³ Las formulaciones específicas de los DERP han incluido, en el caso de Guinea, un compromiso para “reducir el gasto privado en educación, especialmente para grupos de población desaventajados” (Poverty Reduction Strategy Paper, January 2002, p. 85). En los DERP de Nepal, ha habido una referencia a un programa (entonces) nuevo “para ofrecer educación gratuita hasta el 10º grado a los estudiantes oprimidos, atrasados o que están por debajo del umbral de pobreza” (Poverty Reduction Strategy Paper 2002-2007, May 2003, p. 53).

Tabla 6: Educación gratuita o de pago en los DERP

País	Año	Pagos directos en la enseñanza primaria pública		Pagos mediante retenciones		
		Sí	No	Sí	No	Parcial
Albania	2002		√		√	
Armenia	2003		√		√	
Azerbaijón	2003		√		√	
Benín	2003		√		√	
Bhután	2005	√		√		
Bolivia	2001		√		√	
Bosnia Herzegovina	2004		√		√	
Burkina Faso	2000	√				√ (niñas)
Camboya	2003	√				√ (pobres)
Camerún	2003	√			√	
Cabo Verde	2005	√			√	
Chad	2003	√		√		
Djibouti	2004	√				√ (pobres)
Etiopía	2002	√		√		
Gambia	2002	√			√	
Ghana	2003	√		√		
Georgia	2003	√			√	
Guinea	2002	√				√ (pobres)
Guyana	2002	√		√		
Honduras	2001		√		√	
Kenya	2004	√			√	
Kirguizstán	2003	√				√ (pobres)
Laos	2004	√		√		
Madagascar	2003	√			√	
Malawi	2002	√			√	
Malí	2003	√			√	
Mauritania	2001		√		√	
Moldova	2004	√		√		
Mongolia	2003	√				√ (pobres)
Mozambique	2001	√				√ (pobres)
Nepal	2003	√				√ (pobres)
Nicaragua	2001		√		√	
Níger	2002		√		√	
Pakistán	2004	√				√ (pobres)
Rwanda	2002	√				√
Santo Tome y Príncipe	2005		√		√	
Senegal	2002	√			√	√
Serbia y Montenegro	2004		√		√	
Sierra Leona	2005	√			√	
Sri Lanka	2003		√		√	
Tayikistán	2002	√				√ (pobres)
Tanzania	2000	√			√	
Uganda	2000	√			√	
Vietnam	2002	√				√
Yemen	2002	√				√ (niñas)
Zambia	2002	√			√	

Los compromisos de educación gratuita vuelven a entrar en las estrategias educativas de África en los años 90. Malawi fue el líder en 1994 y Uganda le siguió en 1997. Tanzania dio grandes pasos hacia la abolición de las cuotas directas en 2001, Zambia anunció un compromiso similar en 2002 y Kenya adoptó formalmente la educación primaria gratuita en 2003³⁴. Esto sacó a la luz la ausencia de remedios para evitar la exclusión de la educación basada en la pobreza. Estos remedios están disponibles en unos pocos países y no de manera internacional. Es útil recordar que en 2007 se celebrará el 20 aniversario del famoso *Ajuste con rostro humano* del Unicef³⁵. Muchos gobiernos se refieren a su incapacidad, más que a su falta de voluntad, para introducir o restaurar la educación gratuita, a consecuencia de las reglas que imponen los acreedores para la devolución de la deuda³⁶.

Los derechos humanos necesitan que el imperio de la ley llegue a las finanzas globales y a las estrategias educativas, porque éstas pueden aniquilar los derechos individuales. A escala nacional, la solidaridad se practica mediante la obligación de pagar impuestos con los cuales se suele financiar la educación. A escala internacional, la universalidad del derecho a la educación se basa en la premisa de una cooperación internacional para igualar las oportunidades de disfrutar del derecho a la educación, aportando un complemento a los recursos insuficientes de los países pobres. Esto va dirigido a aquellos países que pueden ofrecer ayuda financiera para hacer que la educación primaria sea universal en todo el mundo.

POR QUÉ Y CÓMO MARCA LA DIFERENCIA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Las estrategias globales destacan que la pobreza es *el* mayor obstáculo para la educación. No existe sin embargo, una relación automática entre la riqueza de un país y su rendimiento educativo. Los Estados Unidos de América, que se autoproclaman como la única superpotencia global, tienen menor tasa de matriculación en enseñanza primaria que Argentina y sus niveles educativos son inferiores a los de los países nórdicos en todos los niveles, como se muestra en la Tabla 7.

También, en la Tabla 7 se destaca el esfuerzo realizado por los países de América Latina para garantizar la educación de sus generaciones jóvenes, en particular manteniéndola gratuita a pesar de los muchos obstáculos. Las cifras de esta tabla proceden de la OCDE, mientras que las cifras de la UNESCO/UNICEF sitúan el rendimiento de los Estados Unidos por debajo. La tasa de escolarización del año 2001/2002 era del 94%, lo que significa que el 6% de los niños en edad escolar, aproximadamente 1,3 millones, estaban fuera de la escuela³⁷.

³⁴ Comisión de Derechos Humanos - Derecho a la Educación: Informes presentados por la Relatora Especial Katarina Tomasevski. Documentos de Naciones Unidas E/CN.4/2000/6, par. 48, U.N. Doc. E/CN.4/2000/6/Add.1 y E/CN.4/2002/60, par. 13.

³⁵ CORNIA, G.A. et AL. (EDS.) (1987): *Adjustment with a Human Face. A Study by UNICEF*, Oxford, Clarendon Press.

³⁶ El gobierno de Benín ha observado que: “Los programas de ajuste estructural sucesivos que aplica Benín desde 1989 no le han permitido todavía adoptar un plan concreto de aplicación del principio de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos” (E/1990/5/Add.48, 2001, par. 397). El gobierno de Brasil ha destacado que “tenía que superar varios obstáculos importantes, entre los que figuraban los programas de ajuste fiscal y una serie de crisis financieras internacionales, antes de poder poner en marcha políticas sociales de amplio alcance” (E/1990/5/Add.53, 2001, par. 18).

³⁷ UNESCO/UNICEF (2005): *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UIS, Table A.1, p. 78, disponible de www.uis.unesco.org.

Tabla 7: Comparación de las matriculaciones escolares en los países nórdicos y latinoamericanos y en los Estados Unidos

Países con muy buenos rendimientos	Matriculación de niños/as entre 5-14 años	Matriculación de jóvenes entre 15-19 años	Matriculación de jóvenes entre 20-29 años
Países Nórdicos:			
Dinamarca	99%	82%	31%
Noruega	98%	85%	26%
Suecia	98%	86%	34%
Estados Unidos	97%	75%	25%
Países Latinoamericanos:			
Argentina	104%	70%	26%
Brasil	91%	71%	23%
Uruguay	98%	68%	21%

Fuente: OECD (2004): *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, Paris, OECD, Tabla C1.2, p. 278.

Las diferencias en las políticas desarrolladas por cada país demuestran la importancia de la elección, en aquellas partes del mundo donde el lujo de elegir viene apuntalado por la democracia y la riqueza. Globalmente, la educación como servicio público gratuito es ideológicamente incompatible con la idea central de las estrategias actualmente existentes, pues buscan privatizar tanta educación como sea posible; transfiriendo el coste a las comunidades locales y a las familias. El supuesto que subyace es que aquellos que puedan pagar la educación de sus hijos *deberían* hacerlo. La consecuencia de todo ello es, con frecuencia, la idea implícita de que nadie debería pagar para educar a los hijos de otras personas. Por supuesto, esto socava el concepto mismo de los derechos humanos y niega, en efecto, que la educación sea un derecho humano. Esta es una posición bien conocida del gobierno de los Estados Unidos de América, desarrollada por el Banco Mundial como núcleo de las estrategias educación globales.