



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/45
8 de febrero de 2006

ESPAÑOL
Original: ESPAÑOL/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho a la educación de las niñas

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación,
Sr. V. Muñoz Villalobos***

* El presente documento se presentó con retraso para poder incluir la información más reciente.

Resumen

En el presente informe se aborda el derecho a la educación de las niñas. Teniendo en cuenta la primera evaluación de la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio, el Relator Especial desea tratar específicamente los objetivos 2 y 3, sobre la enseñanza primaria universal y la igualdad entre los géneros. El Relator Especial aborda el contexto sociocultural de la discriminación por motivos de género definiendo el concepto de patriarcalismo, que explica algunos comportamientos discriminatorios. Denuncia la repercusión negativa sobre la educación, en especial sobre la educación de las niñas, del concepto persistente de que la educación es un servicio y no un derecho humano, e insiste en la importancia de velar no sólo por el acceso de las niñas a la escuela sino por que éstas completen el ciclo escolar. En el informe se identifican los obstáculos que se interponen a la educación de las niñas, como los matrimonios y los embarazos precoces, el trabajo infantil (en especial el trabajo en el hogar) y los conflictos armados.

El Relator Especial destaca los factores agravantes y subraya el papel esencial de la enseñanza de los derechos humanos y su aplicación concreta en las aulas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo y los estereotipos basados en el género. En el informe también se resumen las respuestas recibidas a un cuestionario remitido a las distintas partes interesadas, en que se les solicitaba información sobre la realización del derecho a la educación de las niñas, deduciéndose de dichas respuestas las tendencias principales, que justifican sus conclusiones. En el informe se proporciona una serie de recomendaciones basadas en los cuatro elementos identificados como elementos constituyentes del derecho a la educación, a saber, la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 9	4
I. CONTEXTO SOCIAL Y CULTURAL DE LA DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO.....	10 - 31	5
A. La educación estandarizada.....	10 - 14	5
B. Patriarcalismo y desigualdades.....	15 - 31	6
II. LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS Y LA ECONOMÍA.....	32 - 43	9
III. EL LARGO CAMINO A LA IGUALDAD DE GÉNERO.....	44 - 87	11
A. La universalización de la educación primaria y su impacto en el balance de género.....	44 - 53	11
B. De la igualdad en el acceso a la igualdad total.....	54 - 66	12
C. Niñas trabajadoras.....	67 - 70	15
D. Matrimonio, embarazo y maternidad.....	71 - 79	15
E. Niñas de comunidades discriminadas.....	80 - 87	17
IV. COMUNICACIÓN CON LOS GOBIERNOS.....	88 - 97	18
V. POLÍTICAS EDUCATIVAS Y REALIDAD DEL AULA.....	98 - 113	21
A. De los retos individuales a las responsabilidades colectivas....	98 - 106	21
B. Educación para la sexualidad.....	107 - 113	23
VI. LAS NIÑAS EN LOS CONFLICTOS BÉLICOS.....	114 - 120	24
VII. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES.....	121 - 152	25

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1998/33, la Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la educación. La Comisión renovó el mandato por un nuevo período de tres años en su resolución 2004/25. El presente informe se ha preparado en cumplimiento del párrafo 12 de la resolución 2005/21 de la Comisión, en que se pide al Relator Especial que presente un informe a la Comisión en su 62º período de sesiones.
2. La especificidad temática que el Relator Especial ha escogido para su segundo informe anual tiene como fin reportar la situación de las niñas en torno a la realización de uno de sus derechos básicos, y para ello es inevitable esbozar cómo y cuánto deben las mujeres y los hombres cambiar para contribuir a la construcción de otro mundo posible, donde se respeten y valoren los derechos humanos de todas las personas, sin distinción de género.
3. El derecho a la educación de las niñas no puede ser tratado al margen de las cuestiones de género; y estas cuestiones ciertamente no sólo atañen a los derechos de las mujeres, sino que además plantean la necesidad de pensar en una nueva masculinidad que sea sensible, responsable y proactiva con la igualdad, la justicia y la solidaridad.
4. Al finalizar el año 2005, el Relator Especial consideró oportuno contribuir con la reflexión acerca del grado de avance en la realización del derecho a la educación de las niñas, en vista de que en ese año se cumplió también el plazo establecido en la primera parte del tercer objetivo de desarrollo del Milenio, que proponía eliminar la disparidad de género en la educación primaria, y constituye un referente importante en el avance del cumplimiento del segundo objetivo (alcanzar la universalización de la educación primaria para el año 2015) y de las metas del Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar.
5. Por ningún motivo este informe debe entenderse como un monitoreo sistemático del avance en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, pues aquí se tratan otros temas que sobrepasan la óptica y los presupuestos de la Declaración del Milenio.
6. Los objetivos de desarrollo del Milenio no deben considerarse como distracciones de los compromisos adquiridos por los Estados en las conferencias mundiales llevadas a cabo durante la década pasada: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (Estambul, 1996), Cumbre Mundial sobre Alimentación (Roma, 1996)¹ y Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000), sino más bien estrategias de fortalecimiento de la agenda global de desarrollo humano.

¹ Véase P. Antrobus, "Critiquing the MDGs from a Caribbean perspective", artículo presentado al Grupo de trabajo sobre los objetivos de desarrollo del Milenio y la igualdad entre los géneros en la Conferencia regional del Caribe del PNUD sobre los objetivos de desarrollo del Milenio (Barbados, 7 a 9 de julio de 2003).

7. Durante el último año, el Relator Especial cumplió con una agenda muy amplia de diálogo y colaboración con gobiernos y organizaciones de la sociedad civil; participó en innumerables talleres, seminarios y conferencias y realizó una misión a Botswana en octubre.

8. En vista de que el tema de los derechos humanos de las niñas y las adolescentes ha tenido gran desarrollo investigativo y una producción bibliográfica notable en los últimos años, el Relator Especial también ha considerado oportuno tratar este tema con el fin de proponer que la reflexión se acompañe de acciones prácticas requeridas para avanzar en la realización del derecho a la educación de las niñas y las adolescentes.

9. Este informe comprende tanto el análisis sociocultural y económico de la exclusión social y la discriminación de género como los efectos de las prácticas patriarcalistas que obstaculizan el desarrollo de políticas educativas capaces de garantizar el derecho a la educación de las niñas y las adolescentes y que alientan formas de socialización contrarias a la dignidad de las personas. Se analizan también las tendencias mundiales de escolarización o falta de escolarización de las niñas y la urgente necesidad de vincular la calidad de la educación con la construcción de ciudadanías basadas en los derechos humanos, considerando que el simple acceso a la escuela no garantiza la realización de los derechos ni la atención de las necesidades.

I. CONTEXTO SOCIAL Y CULTURAL DE LA DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO

A. La educación estandarizada

10. Con la aparición de los primeros sistemas educativos, encausados en la tarea de formar la mano de obra industrial y comercial, se perfilaron mundialmente conceptos y modelos de escuela concentrados en la eliminación de las diferencias entre estudiantes y en la idea de crear y diseminar consumidores y trabajadores estandarizados.

11. En el contexto de esa corriente educativa que se inició hace algunos siglos, el conocimiento, las habilidades y los aprendizajes fueron concebidos como instrumentos para el entrenamiento común de niños y jóvenes, seguidores y reproductores del estereotipo de hombre-blanco-cristiano-occidental².

12. El marco social de creencias y conductas patriarcalistas que configuraron aquellos conceptos y modelos de las viejas sociedades industriales ha tenido un impacto dramático en la institución escolar de nuestros días, al validar y reproducir de generación en generación los estereotipos, prejuicios y desigualdades, a veces incluso al margen de la voluntad de aquellos

² Véase V. Muñoz, "Understanding human rights education as a process toward securing quality education", ponencia presentada en el Seminario regional de expertos para Asia y el Sudeste Asiático: combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia. El papel de la educación y la toma de conciencia (Bangkok, 19 a 21 de septiembre de 2005).

que tienen el poder para tomar decisiones³, subordinando las múltiples identidades históricas y culturales a un proyecto educativo único⁴ y propenso por lo tanto a las discriminaciones institucionalizadas.

13. Con la entrada en vigor del derecho internacional de los derechos humanos los sistemas educativos fueron llamados a promover la construcción de ciudadanías respetuosas de la dignidad y los derechos de todas las personas, provocando con ello una crisis esencial que obligó a redefinir el carácter mismo de la educación nacional y dejó expuestos todos los dispositivos de exclusión en el acceso y en los contenidos curriculares.

14. Aun así, el tránsito de la educación hacia los derechos humanos se encuentra en ciernes y debe enfrentar el duro embate de fuerzas refractarias que siguen considerando la educación como un instrumento subordinado al mercado y, consecuentemente, como un tipo de servicio, no un derecho, que responde a los intereses de la economía, antes que de las personas.

B. Patriarcalismo y desigualdades

1. El concepto de patriarcalismo

15. El marco social de asimetrías y desigualdades que identificamos como patriarcalismo precede a los sistemas educativos y conserva una influencia decisiva en los determinantes que producen la exclusión social en la escuela.

16. La organización no gubernamental El Movimiento de los Pueblos para la Educación en Derechos Humanos (PDHRE) ha hecho una importante contribución conceptual para clarificarlo. Según ha expuesto, el patriarcalismo es un contexto social que define las relaciones entre las personas como relaciones de desigualdad⁵.

17. Como base de esa asimetría, el sistema impone la supremacía de los hombres sobre las mujeres, aunque también determina estrictos roles a los hombres e incluso divide a los géneros en contra de sí mismos.

18. Además de la desigualdad de género, el patriarcalismo impide la movilidad social y estratifica las jerarquías sociales, teniendo un impacto negativo sobre la realización de los derechos humanos, el desarrollo, la paz y la seguridad, pues controla los recursos económicos y asigna valores sociales y culturales que son esencialmente injustos.

³ Proyecto del Milenio, Grupo de tareas sobre educación, *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions*, pág. 24.

⁴ Véase A. Bolívar, "Ciudadanía y escuela pública en el contexto de diversidad cultural", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, N° 20 (enero-marzo de 2004).

⁵ PDHRE, *Transforming the patriarchal order into a human rights system toward economic and social justice for all* (www.pdhre.org).

19. Este marco social es un obstáculo a las relaciones igualitarias entre hombres y mujeres y a las posibilidades de desarrollo de la personalidad humana en el ámbito de la educación, en los términos que propone la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ese marco social imprime su carácter jerarquizado a todo el espectro de relaciones humanas, colocando a las niñas y adolescentes en una situación de particular desventaja, dadas sus condiciones de género y edad⁶.

20. Es claro que la desigualdad es una variable transversal que afecta homogéneamente a todos los estratos sociales en que las mujeres y el resto de grupos discriminados se sitúan⁷; el patriarcalismo no es una estructura de opresión autónoma, concentrado en las relaciones de subordinación de las mujeres a los hombres, sino un conjunto indiferenciado de opresiones, de sexo, raza, género, etnia y condición social⁸.

2. Cambios culturales

21. El rompimiento de este sistema de asimetrías implica la transformación completa de las sociedades y las culturas para construir la convivencia de mujeres y hombres en condiciones de igualdad⁹. Según se desprende del artículo 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la eliminación de los prejuicios, las costumbres y todo tipo de prácticas basadas en la idea de inferioridad o superioridad de los sexos o en los roles estereotipados de hombres y mujeres constituye el principal desafío para identificar nuevas políticas educativas y de desarrollo humano.

22. La educación de las niñas tiene entonces como objetivo potenciar esos cambios con la construcción de capacidades en todas las personas, que respeten y realicen los derechos humanos; se trata de una educación para la igualdad y por ende para una sociedad más justa, solidaria, equitativa y pacífica¹⁰.

23. Pero la pregunta sigue siendo la misma: ¿están los Estados dispuestos a asumir ese reto?

24. Según el Comentario general N° 16 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la igualdad sustantiva no puede ser alcanzada simplemente mediante la promulgación de leyes o la adopción de políticas que en la práctica fallan al tratar o incluso

⁶ M. Sagot, *La invisibilidad de las niñas y las adolescentes: trabajo doméstico y discriminación de género*, San José, OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), 2004, pág. 11.

⁷ J. Herrera Flores, *De habitaciones propias y otros espacios negados. Una teoría crítica de las opresiones patriarcales*, Universidad de Deusto, Departamento de Publicaciones, 2005, pág. 18.

⁸ *Ibid.*, pág. 29.

⁹ M. Lagarde y de los Ríos, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Universidad Autónoma de México, col. Posgrado, 2001, pág. 345.

¹⁰ A. Facio Montejó, *Equidad o Igualdad*, San José, 2005.

perpetuar la desigualdad entre hombres y mujeres, porque esas leyes o políticas no toman en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes que afectan especialmente a las mujeres.

25. Por esta razón, el Comité recalcó la necesidad de que los Estados eliminen las actitudes y estereotipos discriminatorios, así como las costumbres y prácticas persistentes de las tradiciones que han puesto a las mujeres en posiciones inferiores¹¹.

26. Al identificar el impacto del patriarcalismo en sus sociedades, como factor que continúa marginando a las mujeres y que entre otros efectos se refleja en la falta de igualdad y conciencia de género, el Consejo de Europa ha propuesto una estrategia para integrar la perspectiva de género en las escuelas, que incluye los aspectos legales, las políticas públicas, las responsabilidades ministeriales, el funcionamiento de los centros educativos, la investigación y la función de los padres y las madres¹².

27. Como un esfuerzo notable en la dirección que apunta el Comité, el Relator Especial desea destacar el hecho de que 15 países africanos ratificaron el Protocolo a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de la mujer en África, cuyas provisiones deberán incluirse en las legislaciones nacionales.

3. La cuestión de la masculinidad

28. El marco de desigualdad y discriminación estructural que se encuentra en la base de los procesos de socialización y construcción de los estereotipos de género en muchos sistemas educativos¹³ afecta también a los niños y a los adolescentes, quienes comúnmente se encuentran condicionados o son incitados a comportamientos intolerantes o abiertamente violentos.

29. Examinar la construcción de la masculinidad y el rol que ésta juega en el proceso de desarrollo no es entonces un simple ejercicio analítico, sino que tiene implicaciones útiles y urgentes para mejorar la calidad de vida en cada país¹⁴ y debería comprometer a los hombres en la gestión del cambio dirigido al establecimiento de una cultura de derechos humanos en la institución escolar.

¹¹ Naciones Unidas, comunicado de prensa WOM/1519 (www.un.org/News/Press/docs/2005/wom1519.doc.htm).

¹² Consejo de Europa, Dirección General de Derechos Humanos, *Promoting Gender Mainstreaming in Schools*, Informe final del Grupo de expertos en la promoción de la incorporación de una perspectiva de género en las escuelas, Estrasburgo, 2004.

¹³ G. Arenas, *Triunfantes perdedoras*, cap. V: "La cara oculta de la escuela", Estudios y Ensayos, Centro de publicaciones de la Universidad de Málaga, 1999.

¹⁴ A. Greig; M. Kimmel y J. Lang, *Men, masculinities: Development: broadening our work towards gender equality*, PNUD, Género y Desarrollo, Monografía N° 10, 2000, pág. 2.

30. El mito de la inevitabilidad del patriarcado ha quedado definitivamente superado, ante la existencia de estudios que demuestran que los jóvenes son más flexibles de lo que se supone en sus expectativas concernientes a sus roles de género¹⁵ y que por lo tanto pueden mostrarse dispuestos a construir relaciones de respeto, igualdad y cooperación si existieran alternativas educativas con ese fin.

31. Las adolescentes que han experimentado esa violencia son más proclives a embarazarse, a atentar contra su vida, a usar drogas y alcohol y a tener desórdenes alimentarios, sin contar con que generalmente sólo un pequeñísimo porcentaje de las víctimas de violencia reportan el abuso a las autoridades, maestras o a las autoridades judiciales¹⁶.

II. LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS Y LA ECONOMÍA

32. La desconexión entre propósitos y acciones en la educación opera en el marco de desigualdades y asimetrías estructurales, en el que también se promueve la falsa idea de que el desarrollo económico es el objetivo principal de la educación, usualmente considerada como un *gasto* y no como un derecho humano.

33. Es cierto que todos esperamos repercusiones económicas de la educación y de la alfabetización, pero otra cosa es creer que esas repercusiones son su fin primordial¹⁷.

34. Por estas razones muchas de las discusiones y demandas en torno a la necesidad de invertir en la educación -incluyendo las bienintencionadas campañas de organizaciones no gubernamentales- reducen los derechos de las niñas y las adolescentes a componentes borrosos de los factores macroeconómicos, como cuando se dice que una de las metas centrales de la escolarización femenina es la posibilidad de incrementar el crecimiento per cápita¹⁸.

35. El crecimiento económico no siempre lleva al desarrollo humano. Por consiguiente, el Relator Especial considera inapropiado proponer la realización del derecho a la educación como un condicionante de la eficiencia productiva o mercantil, puesto que el ingreso per cápita tampoco tiene una relación evidente con la equidad social, especialmente en las economías periféricas.

¹⁵ Barker, citado en *ibíd.*, pág. 8.

¹⁶ <http://toolkit.endabuse.org/Resources/YoungMen>.

¹⁷ V. Muñoz (nota 2 *supra*). Véase también E/CN.4/2005/50, párrs. 13 a 15.

¹⁸ Véanse P. Matz, *Costs and benefits of education to replace child labour*, OIT, IPEC, 2002; y D. Abu-Ghaida y S. Klase, *The Economic and Human Development Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity*, Banco Mundial, 2004, entre muchos otros.

36. Además, el derecho humano a la educación no puede ser relegado ni sometido a condición de que otros derechos o situaciones se cumplan. El Relator Especial considera incoherente destacar la centralidad de la educación¹⁹ cuando se le asigna la imposible tarea de enderezar la economía.

37. Esa perspectiva utilitarista atenta contra la dignidad de las niñas, las adolescentes y las mujeres y distrae los propósitos esenciales de la educación; por ello ha fracasado como estrategia para elevar la conciencia en los gobiernos y en los organismos financieros.

38. Es obviamente cierto que los sistemas educativos deben cambiar sus fines y estrategias si no responden a la dignificación del ser humano²⁰, pero también es cierto que muchos de los grandes problemas de la educación no se encuentran en los sistemas escolares, sino en el entorno socioeconómico esencialmente discriminatorio.

39. Las inversiones en la educación de las niñas, especialmente las que tienen como fin mejorar su cobertura y calidad, tienen un beneficio social demostrado en la reducción de las tasas de mortalidad y de nacimientos no deseados, en la lucha contra la pobreza, el VIH/SIDA y la desnutrición.

40. Estos efectos positivos deberían llevar a fortalecer la integración de los derechos humanos en las acciones y políticas de los Estados y también del Banco Mundial, en vez de reducir las prioridades de las niñas y las mujeres a una cuestión instrumental.

41. Se ha dicho también que la medición del avance en torno a la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio reside fuertemente en el uso de datos estadísticos²¹, lo que lleva a una verdadera paradoja, considerando la inexistencia o el limitado desarrollo de indicadores cualitativos con aptitud suficiente para determinar la naturaleza y la incidencia de los obstáculos específicos que producen y promueven la exclusión, discriminación y negación de los derechos humanos de las niñas y las adolescentes.

42. La renuencia de muchos Estados a desarrollar indicadores de derechos humanos contradice el espíritu de compromiso social y solidaridad. El Relator Especial lamenta los casos de gobiernos que pretenden evitar la sola mención de los nombres de las comunidades históricamente discriminadas en sus territorios.

43. La utilización de indicadores cuantitativos generales que promedian las tasas de incremento de la escolarización y usualmente se aplican para medir "progresos", no son

¹⁹ UNESCO, Iniciativa para la Educación de las Niñas Africanas (UNGEI), *Girls Too! "Scaling up": good practices in girl's education*, París, 2005, pág. 67.

²⁰ Véase UNESCO, Oficina Regional de Educación para Asia y el Pacífico en nombre del Foro subregional del Sudeste Asiático para la Educación para Todos (EFA) y el Grupo de Trabajo temático de las Naciones Unidas sobre Educación para Todos, *Guidelines for Preparing Gender Responsive EFA Plans*.

²¹ UNIFEM, *Pathway to gender equality. CEDAW, Beijing and the MDGs*, 2004.

suficientemente útiles. Estos indicadores no reflejan la complejidad de las desigualdades de género; más bien invisibilizan las necesidades de las niñas, adolescentes y mujeres y confabulan con las prácticas lesivas a los derechos humanos, al evitar una caracterización específica de las causas del retraso, la violencia contra las niñas y adolescentes y de la negativa a modificar políticas públicas que validan y perpetúan dichas prácticas.

III. EL LARGO CAMINO A LA IGUALDAD DE GÉNERO

A. La universalización de la educación primaria y su impacto en el balance de género

44. Las opiniones más conservadoras estiman que 55 millones de niñas siguen sin estar escolarizadas y que al menos 23 países corren el riesgo de no lograr la educación primaria universal para el año 2015, tal como proponen los objetivos de desarrollo del Milenio²².

45. Pese a los avances importantes en el África subsahariana y en el Asia meridional y occidental, son precisamente en estas regiones donde las niñas sufren con mayor gravedad la falta de oportunidades educativas: mientras en el sur de Asia 23,5 millones de niñas no asisten a la escuela, en el centro y en el oeste de África prácticamente la mitad de las niñas son también excluidas²³.

46. A este panorama desalentador deben sumarse el 25% de las personas mayores de 15 años que son analfabetas en Centroamérica, principalmente niñas y mujeres pobres, indígenas y residentes de las zonas rurales²⁴.

47. Tomando en cuenta las proyecciones más optimistas, la meta de lograr la educación primaria universal tomará al menos diez años más de lo esperado, pues en el 2015 habrá todavía 47 millones de niños y niñas que no asistirán a la escuela y 47 países no cumplirán el objetivo de escolarización universal hasta prácticamente mediados del próximo siglo. En estos países, el 75% de las niñas y niños actualmente tienen madres que tampoco cuentan con educación²⁵.

48. La falta de oportunidades concretas, de infraestructura escolar, materiales didácticos, maestras calificadas, así como con la falta de servicios directos y complementarios para la realización del derecho a la educación (como la alimentación, los servicios sanitarios y la seguridad desde y hacia la escuela), pero también los problemas de calidad, pertinencia y

²² UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*, 2006.

²³ UNICEF, *Progreso para la Infancia*, N° 2 (abril de 2005), pág. 4.

²⁴ PNUD, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, 2003, pág. 31.

²⁵ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, 2005, págs. 7 a 49.

adaptabilidad curricular tienen un efecto negativo sobre el acceso y en la permanencia de las niñas y adolescentes en la escuela.

49. En su Recomendación general N° 16, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho un llamado a la adopción de legislación y de políticas para asegurar los mismos criterios de admisión entre niños y niñas en todos los niveles de la educación y a asegurar, a través de la información y de campañas de concientización, que las familias desistan de dar un trato preferencial a los niños al momento de enviar a sus hijos e hijas a la escuela, y que la currícula promueva la igualdad y no discriminación.

50. Los obstáculos financieros para implementar esas medidas en los países en desarrollo, como una deuda externa injusta e impagable y la ausencia de políticas públicas centradas en las necesidades de las niñas, contribuyen a la renuencia a incrementar los recursos financieros para la educación al menos hasta el 6% del producto nacional bruto, que recomiendan los estándares internacionales.

51. El Relator Especial lamenta que en muchos casos el presupuesto destinado a los ejércitos siga creciendo en detrimento de la educación de las niñas y que en países de África y del sur y oeste de Asia apenas se destine a la educación un promedio igual o menor al 3,5% del producto nacional bruto²⁶.

52. La falta de realización de los derechos de las niñas obedece a decisiones u omisiones atribuibles exclusivamente a los adultos; pero tal como prevé la Convención sobre los Derechos del Niño, será imposible hallar soluciones óptimas a esos problemas sin la participación de las niñas y las adolescentes en los asuntos que les conciernen.

53. Consecuentemente, la búsqueda de oportunidades y alternativas para las niñas y con las niñas debería facilitar una nueva lectura de los procesos de democratización en todos los ámbitos del quehacer público, en los que las personas menores de edad sean incluidas en la toma de decisiones y en los mecanismos de rendición de cuentas de los adultos.

B. De la igualdad en el acceso a la igualdad total

54. Es una perturbadora realidad que ningún país ha logrado eliminar la brecha de género en todos los aspectos de la vida social. Esto significa que la desigualdad de género no es una consecuencia mecánica de la pobreza, pues también ha sido ampliamente documentada en Norteamérica y en Europa, por ejemplo, donde las desigualdades persistentes en el acceso y las significativas barreras en detrimento de las mujeres afectan negativamente la educación de las niñas y sus oportunidades de vida²⁷.

²⁶ Global Campaign for Education, *Girls can't wait. Why girls' education matters and how to make it happen now*, Bruselas, 2005.

²⁷ European Women's Lobby, *Gender Equality Road Map for the European Community 2006-2010*.

55. La retórica a favor de los derechos de las niñas no ha impedido que la educación siga siendo una de las últimas prioridades en la consideración presupuestaria y una de las últimas favorecidas en las políticas públicas²⁸.
56. El 56% de la población mundial en edad escolar aún vive en países que no han logrado la paridad de género en la educación primaria y en el caso de la educación secundaria, se eleva al 87%, pues las desventajas de las adolescentes continúan incrementándose²⁹.
57. Si bien la desigualdad de género en la educación tiene particularidades locales y regionales, hay una serie de elementos que se comparten en muchos países³⁰, como la pobreza (que a su vez expresa múltiples exclusiones), los entornos escolares peligrosos y muchos efectos patriarcalistas como los estereotipos curriculares, la falta de voluntad de los padres para invertir o interesarse en la educación de las niñas y las adolescentes, el trabajo infantil, las prácticas sociales y culturales discriminatorias, las restricciones a la libertad de tránsito y de expresión de las niñas y adolescentes y por supuesto la guerra y las situaciones de emergencia.
58. Al concluir el año 2005 sabemos que el objetivo de la paridad de género que contemplan los objetivos de desarrollo del Milenio fracasó en 94 países de los 149 de los que se dispone información.
59. Ochenta y seis países se encuentran en riesgo de no lograr la paridad de género aun para el año 2015; 76 países ni siquiera han alcanzado la paridad de género en la educación primaria y las disparidades siguen sufriendolas las niñas y las adolescentes³¹.
60. De haberse cumplido el objetivo, hoy habría 14 millones más de niñas en la escuela primaria, pero lo cierto es que en 41 países -que corresponden a 20 millones de las niñas que no asisten a la escuela- la brecha de género se está profundizando o se está estrechando tan lentamente que la paridad no se logrará hasta el año 2040³² y 115 países (de los 172 que cuentan con información disponible) aún reportan disparidades en la educación secundaria³³.

²⁸ Foro Económico Mundial, *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*, Ginebra, 2005, pág. 1.

²⁹ Instituto de Estadística de la UNESCO, *Global education digest*, Montreal, 2005.

³⁰ Oxfam Gran Bretaña, *Beyond Access: Transforming Policy and Practice for Gender Equality in Education*, 2005, pág. 37.

³¹ Véase la nota 22 *supra*.

³² Véase la nota 25 *supra*.

³³ Una tabla global con datos relativos a la paridad en la escolarización secundaria puede encontrarse en UNICEF (nota 23 *supra*), pág. 9.

61. De todas maneras, el concepto de "paridad", que implica una simple cuantificación de niñas y adolescentes matriculadas, no refleja el concepto sustantivo de "igualdad de género" que contempla la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción de 1995 y por lo tanto tampoco es útil para valorar el avance en la calidad de la educación.

62. A pesar de la situación global, algunos países han hecho esfuerzos muy significativos, como es el caso de Benin, que ha incrementado la escolarización general entre los niños y niñas de 6 a 12 años, de un 44% que reportaba en 1996 al 55% en 2001, reduciendo la brecha de género del 22% al 17%. También se han realizado progresos rápidos en el Afganistán, el Chad, Etiopía, Gambia, Guinea, la India, Marruecos, Nepal y el Yemen³⁴.

63. El Relator Especial ha señalado consistentemente que el acceso escolar, por sí solo, no representa una garantía y que la necesidad de impulsar la educación de calidad, basada en el aprendizaje y en la vivencia de los derechos humanos, es requisito para desarrollar una resistencia eficiente contra todas las formas de exclusión y discriminación³⁵.

64. Las dificultades que enfrentan las niñas y las adolescentes son muchas veces agravadas por otros tipos de exclusión relacionados con las discapacidades, la procedencia étnica o geográfica, las preferencias sexuales y creencias religiosas o ausencia de ellas, entre otros.

65. Esas exclusiones también se presentan en países desarrollados, en los que muchas veces escapan de la atención gubernamental debido a la invisibilización de las poblaciones migrantes, por ejemplo, y de las personas con discapacidades intelectuales, que en Europa continúan enfrentado prejuicios y obstáculos que les impiden la realización de sus derechos³⁶, incluida la educación.

66. La discriminación que sufren las niñas y adolescentes en el ámbito escolar, también se debe a la falta de modelos educativos culturalmente situados y respetuosos de la diversidad; a las largas distancias que deben caminar las niñas hasta las escuelas, a la falta de transporte seguro, a la escasa contratación de maestras, a la limitada atención de niñas con necesidades educativas especiales, a la ausencia de procesos integrales y permanentes de sensibilización y capacitación de género dirigidos a maestras y maestros, al poco interés en la reinserción y permanencia de adolescentes madres y embarazadas, a la falta de educación para la sexualidad y a los costos de matrícula, uniformes, alimentación, libros de texto y materiales didácticos que deben sufragar las familias y que tiene mayor impacto desfavorable para las niñas³⁷.

³⁴ UNESCO (nota 22 *supra*), pág. 11.

³⁵ V. Muñoz (nota 17 *supra*), párrs. 8 y 9.

³⁶ <http://www.eumap.org/topics/inteldis/reports/index>.

³⁷ R. Bentaouet Kattan, N. Burnett, *User fees in primary education*, Banco Mundial, Washington, 2004, pág. 12.

C. Niñas trabajadoras

67. El trabajo infantil doméstico, el remunerado y el que se realiza en condiciones de casi esclavitud, siguen siendo causas principales de explotación y violencia y uno de los factores que con mayor perversidad han apartado de la escuela a millones de niñas.

68. El trabajo infantil tiene peores consecuencias educativas para las niñas porque deben afrontar otras formas conexas de agresión y de exclusión asociadas con sus labores y, para peores, ni siquiera reciben reconocimiento económico por las tareas domésticas, usualmente reservadas a ellas, que se extienden hasta siete horas diarias³⁸.

69. Las obligaciones domésticas de las niñas tienen arraigo en costumbres y tradiciones que privilegian la posición de los hombres, provocan la deserción escolar a edades más tempranas que los niños y son normalmente reforzadas mediante estereotipos en los libros de texto y en las actividades de aula.

70. El trabajo de las niñas carece de suficientes respuestas institucionales alternativas para ofrecerles acceso a la educación y educación de calidad. Además, la falta de acciones gubernamentales preventivas del trabajo infantil es una forma de legitimar la informalidad en el empleo, ocasionando la invisibilidad total de los derechos de las niñas y las adolescentes trabajadoras.

D. Matrimonio, embarazo y maternidad

71. Las prácticas patriarcalistas que limitan la autonomía femenina y alejan a las niñas y a las adolescentes de la educación, tienen como referencia usual los matrimonios, embarazos y maternidad tempranos o no deseados.

72. Frecuentemente, el matrimonio de las adolescentes se basa en un tipo de socialización que refuerza la idea en los padres y madres de familia de que el objetivo final de las niñas es el matrimonio³⁹. Esta idea no sólo se propaga en el entorno escolar, sino que también se agrava con el desempoderamiento psicológico que las niñas sufren en sus relaciones primarias y en las que se alimenta la creencia de que la educación no es una opción para las mujeres casadas.

73. El tipo de socialización que excluye a las adolescentes casadas de las oportunidades educativas se acompaña de leyes que en muchos países autorizan el matrimonio temprano, validándose de esta manera una estructura de sujeción que obstaculiza su derecho a la educación con el asocio paradójico de normas que garantizan la autonomía de la voluntad.

³⁸ Population Council, *Gender differences in time use among adolescents in developing countries: Implications of rising school enrollment rates*, N° 193, 2004, págs. 4 a 9.

³⁹ World Vision, *The Girl-child and Government service provision*, 2004, pág. 7.

74. Así, en al menos 44 Estados, las niñas y las adolescentes pueden contraer matrimonio antes que los niños o jóvenes y en 25 de esos países (de todas las regiones, excepto del Asia central), la edad mínima autorizada para el matrimonio de las adolescentes, es menor o igual a los 15 años⁴⁰.

75. Estudios recientes⁴¹ revelan que en algunos países más del 50% de las mujeres se casan antes de los 18 años de edad y son obligadas a abandonar la educación.

76. El embarazo y la maternidad de las adolescentes son también motivos de discriminación comunes en la educación y lo que es más grave: cuando el embarazo constituye una ofensa disciplinaria y las adolescentes corren el riesgo de ser expulsadas de sus centros educativos, ellas se ven obligadas a enfrentar la opción del aborto si lo que desean es continuar estudiando.

77. Por ejemplo, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) reporta casos en África donde uno de cada cinco embarazos ocurre en las adolescentes entre los 13 y los 19 años de edad⁴² y algunas tendencias en Norteamérica y Europa muestran tasas de embarazo de adolescentes entre los 15 y los 19 años de edad, cercanas a 80 por cada 1.000 habitantes⁴³.

78. No obstante, cuando la pobreza se combina con el matrimonio y la maternidad temprana, la educación formal se torna aún más lejana para las adolescentes, que no tienen prácticamente otras opciones que las labores domésticas y la crianza de sus hijos e hijas.

79. Muchos países han realizado avances importantes en la legislación y en la jurisprudencia constitucional que garantiza a las madres adolescentes su derecho a la educación formal. Desde la sociedad civil también se han llevado a cabo otras experiencias importantes, tendientes a incrementar la participación y permanencia en los sistemas educativos de adolescentes embarazadas, como es el caso de "Girl Child Project", llevado a cabo por la Nurses Association of Botswana, con la colaboración de las autoridades gubernamentales del país, y la iniciativa de New Zealand Federation of Graduate Women, que ha logrado importantes resultados en la escolarización de madres adolescentes en Auckland.

⁴⁰ A. Melchiorre, *At what age? are school-children employed, married and taken to court?*, 2.^a ed., Derecho a la Educación, 2004.

⁴¹ http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/gender/links/1105yemen.htm.

⁴² Red regional integrada de información (IRIN), Namibia, "Growing controversy over teen pregnancy", 20 de octubre de 2005.

⁴³ S. J. Ventura *et al.*, "Trends in pregnancy rates for the United States, 1976-97: an update", *National Vital Statistics Reports*, 2001; 49 (4), págs. 1 a 10 (<http://www.advocatesforyouth.org/publications/factsheet/fsest.htm>).

E. Niñas de comunidades discriminadas

80. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha insistido en la búsqueda de métodos más consistentes para evaluar la discriminación contra las mujeres, así como las desventajas, obstáculos y dificultades que enfrentan para ejercer y disfrutar plenamente sus derechos, sin consideración de la raza, color, descendencia u origen étnico o nacional⁴⁴.

81. Esas estrategias deben incluir la reducción de las tasas de deserción de las niñas y la lucha contra el acoso de estudiantes provenientes de comunidades discriminadas por su condición de descendencia, ya que es frecuente la falta de atención de muchos gobiernos acerca de las causas estructurales que motivan la deserción o la baja escolarización de las niñas provenientes de minorías étnicas⁴⁵.

82. Entre las comunidades históricamente discriminadas están las dalits⁴⁶, que soportan exclusiones múltiples en varios países asiáticos y africanos⁴⁷.

83. En uno de esos países las niñas dalit reportan los más bajos niveles de alfabetización, estimado en un 24,2%, en comparación con el promedio nacional para la población femenina, del 42,8%. En el caso de la comunidad dalit Mushahar, la alfabetización femenina es apenas del 9%⁴⁸.

84. Las elevadas tasas de analfabetismo se combinan con la prevaleciente brecha entre los géneros y con las diferencias entre los sectores urbanos y rurales, también en detrimento de las

⁴⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° XXV: Las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, de 20 de marzo de 2000; y Recomendación general N° XXIX: La discriminación basada en la ascendencia (párrafo 1 del artículo 1).

⁴⁵ Center for global development, *Missing the mark: girls' education and the way forward*, Washington, 2005.

⁴⁶ R. Aruna, "Learn Thoroughly: Primary Schooling in Tamil Nadu", *Economic and Political Weekly* (mayo de 1999), págs. 11 a 14.

⁴⁷ Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari (E/CN.4/2005/48), párr. 62.

⁴⁸ Véanse "Dalit Women of Nepal. Issues and Challenges", artículo presentado por D. Sob (Feminist Dalit Organisation, Nepal) en el encuentro International Consultation on Caste-Based Discrimination (Kathmandú, diciembre de 2004); y *The Mission Piece of the Puzzle: Caste Discrimination and the Conflict in Nepal*, Center for Human Rights and Global Justice, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2005.

niñas y las adolescentes⁴⁹. Además, se han conocido situaciones en las que maestros afirman que las y los estudiantes dalits "no pueden aprender si no son golpeados"⁵⁰.

85. En otros estudios se documentó el ausentismo, la irregularidad y la negligencia de maestros que además utilizaban a niñas y niños dalit y adivasi para trabajar en su beneficio personal, así como los castigos corporales y el temor a los maestros, que constituyen uno de los factores que citan los padres y madres de familia para evitar enviar a sus hijas e hijos a la escuela⁵¹.

86. En el caso europeo, las niñas roma que frecuentemente viven en situación de pobreza y enfrentan múltiples formas de agresión y exclusión⁵² requieren de estrategias nacionales y regionales que les permitan satisfacer sus necesidades educativas en igualdad de oportunidades que el resto de la población.

87. El Relator Especial lamenta que las violaciones de los derechos de las niñas y adolescentes indígenas, en particular las víctimas de violencia racial, de embarazos forzados, asalto sexual y esterilización forzada, continúan sin ser atendidas frontalmente por los Estados concernidos.

IV. COMUNICACIÓN CON LOS GOBIERNOS

88. En el marco del presente informe, el Relator Especial envió un cuestionario para solicitar a los Estados, la sociedad civil y otras partes interesadas información sobre el derecho a la educación de las niñas. En el cuestionario se usan los cuatro elementos señalados como componentes del derecho a la educación, a saber, la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad, con el fin de que sirvan de orientación al Relator Especial para poner de relieve seis grandes aspectos: el equilibrio entre ambos sexos en la matrícula escolar; las razones de la deserción escolar; el equilibrio entre ambos sexos en la terminación de los estudios; la sensibilidad entre ambos sexos y los aspectos de derechos humanos en los planes de estudios; el entorno escolar como factor de estímulo de la asistencia a la escuela de las niñas útil, y el contexto sociocultural de la discriminación contra las niñas y adolescentes.

89. El Relator Especial desea expresar su profunda gratitud a todos los que respondieron al cuestionario. Se recibieron comunicaciones de Alemania, la Argentina, Austria, Costa Rica, Dinamarca, Estonia, Etiopía, la Federación de Rusia Filipinas, Finlandia, el Japón, Kazajstán,

⁴⁹ Indian Institute for Dalit Studies, citado por la Secretaría del International Dalit Solidarity Network, 2005.

⁵⁰ B. K. Anitha, *Village, Caste and Education*, Jaipur, Rawat, 2000.

⁵¹ M. Jabbi y C. Rajyalakshmi, "Education of Marginalized Social Groups in Bihar", en A. Vaidynathan y P. R. Gopinathan Nair (eds.), *Elementary Education in Rural India: A Grassroots View*, Nueva Delhi, Sage, 2001.

⁵² Comisión Económica para Europa, Report of the NGO Forum in Preparation for the UNECE Regional Preparatory Meeting (Ginebra, 12 y 13 de diciembre de 2004), pág. 12; D. A. Spritzer, "Often shunted into special schools, Gypsies fight back", *New York Times*, 27 de abril de 2005 (www.nytimes.com/2005/04/27/education/27gypsy.html).

Kuwait, México, Mónaco, Portugal, el Senegal, Sudáfrica, el Sudán y el Uruguay. También se recibieron respuestas de la División para el Adelanto de la Mujer, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el UNICEF (y UNICEF Senegal), y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Deplora no poder reproducir o aún resumir apropiadamente estas utilísimas aportaciones. Sólo puede comentar las principales tendencias y justificar su análisis sobre la situación del derecho a la educación de las niñas. El Relator Especial desea reflejar las respuestas en un informe consolidado sobre sus comunicaciones con los gobiernos, que presentará en 2007.

90. La mayoría abrumadora de los Estados que respondieron al cuestionario informaron acerca de garantías constitucionales y jurídicas para la enseñanza y la igualdad entre los géneros, con excepción de Dinamarca, en cuya Constitución no se contempla específicamente la igualdad entre los géneros, aunque contiene una amplia gama de garantías jurídicas como la Ley de igualdad de trato y la Ley de igualdad entre hombres y mujeres, y de Alemania, en cuya Constitución no se menciona explícitamente el derecho a la educación. El espectro de garantías de la igualdad entre los géneros varía desde unas disposiciones sumamente precisas, como el artículo 35 de la Constitución de Etiopía, en que se reconoce la necesidad de acción afirmativa para remediar el legado histórico de desigualdad y discriminación de que sufren las mujeres, hasta términos más generales como los de la Constitución del Uruguay, del Japón, de México, Portugal, la Argentina, Costa Rica, Estonia o Kazajstán.

91. En el último decenio, la mayoría de los países han incrementado la matrícula escolar, en especial los países en desarrollo. Muchos Estados garantizaban la igualdad de acceso a la educación e incorporaban un derecho universal a la educación en su constitución o legislación. Varios países informaron de que reconocían el derecho universal a la enseñanza básica y reconocían la importancia de la adopción de medidas para incrementar la matrícula escolar, la retención del alumnado y su asistencia sostenida, en especial entre las niñas. Varias políticas nacionales garantizaban la terminación de la enseñanza básica para las niñas, en especial las residentes en zonas rurales o menos favorecidas, así como oportunidades para que las mujeres y las niñas continuaran su educación. Etiopía lograba la escolarización de las niñas mediante un programa por el que se establecían escuelas más cerca de la comunidad, y planes de estudios flexibles y pertinentes que alentaban la participación de animadoras de la comunidad. Sudáfrica destacaba la infraestructura, las medidas especiales de protección, la educación, el desarrollo de la primera infancia, la salud maternoinfantil, la nutrición, el ocio y la recreación, así como la paz y la no violencia como aspectos prioritarios de políticas orientadas hacia la acción para garantizar la plena realización del derecho a la educación, con mención especial de las niñas.

92. Mientras países como Kazajstán, el Japón, Estonia, Mónaco, Dinamarca, el Uruguay y Alemania no acusaban normas o prácticas culturales o sociales que perjudicaran la educación de las niñas, otros Estados denunciaban persistentes estereotipos sexuales y culturales que seguían repercutiendo sobre el acceso de las niñas a la escuela y la terminación de sus estudios. Portugal ha establecido programas para la formación y la integración profesional de las mujeres. Mediante el movimiento de educación de las niñas (GEM), Sudáfrica inició un programa que promueve la educación de las niñas desde una perspectiva de género y las alienta a participar en su educación y a acceder a capacitaciones y oficios tradicionalmente asociados con los varones.

93. Algunos países señalaron que habían adoptado medidas para suprimir elementos discriminatorios, incluida la enmienda de los programas escolares y de los libros de texto para introducir enfoques sensibles a los problemas de género. En el Japón, la lucha contra los estereotipos sexuales en la sociedad y en la educación ha sido identificada como uno de los objetivos del Plan Fundamental de Participación Mixta de Hombres y Mujeres. En 2000 Sudáfrica aprobó las Declaraciones sobre el Programa Nacional de Estudios, relativas a las disposiciones constitucionales en materia de valores, la educación y la democracia. Etiopía capacita y sensibiliza a los maestros y académicos sobre la igualdad entre los géneros y las relaciones entre hombres y mujeres, y produce material didáctico sobre la igualdad entre los géneros y material sensible a los problemas de género.

94. Los matrimonios y los embarazos precoces, la violencia y los abusos sexuales, el trabajo infantil, el acceso difícil a los locales escolares, y las tareas domésticas son algunas de las principales barreras que se interponen a la educación de las niñas. En algunos países se asignan plazas en la escuela a estudiantes de uno u otro sexo que son padres o que están a punto de serlo, o se elaboran manuales sobre la interacción social, que incluyen temas como la permanencia de las adolescentes embarazadas en el sistema educacional. En México y la Argentina se han creado programas que ofrecen apoyo económico y académico a las adolescentes embarazadas de suerte que puedan hacer frente a la maternidad mientras prosiguen sus estudios. Dinamarca y Portugal permiten que las niñas embarazadas abandonen la escuela y reanuden su educación después del parto, en tanto que Costa Rica garantiza la protección jurídica de las adolescentes embarazadas y de las madres adolescentes mediante el Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente.

95. En algunos casos, se registraban tasas de abandono más altas entre los niños que entre las niñas. En Filipinas se acusaba una tasa de abandono entre los niños más alta, que es peor en las zonas rurales y más pobres, donde los padres prefieren que sus hijos trabajen y ayuden económicamente a la familia. Algunos países, como Etiopía, han encargado la realización de estudios para obtener información sobre las tasas de abandono y las razones de dichos abandonos, teniendo presentes los problemas de género. Las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas también tienden a agravar el desequilibrio entre los géneros existente en el sistema educacional.

96. Si bien Kazajstán, Costa Rica, Finlandia, Dinamarca y otros países señalaron que no cobraban derechos de matrícula, en otros países la cobranza directa de derechos de escolaridad, como en el caso de Sudáfrica, o incluso los gastos indirectos, como los relacionados con la pertenencia a la comunidad escolar, los libros, los muebles y uniformes, repercuten negativamente sobre el acceso a la escuela y la retención escolar. Países como Alemania, Portugal y Kazajstán, por ejemplo, exoneran los padres necesitados de la compra de material educacional y les ofrecen asistencia financiera. Aunque muchos países no parecen disponer de datos desglosados por sexo, Filipinas suspendió la cobranza de derechos relacionados con las actividades escolares para favorecer a los estudiantes, en especial a las niñas, pertenecientes a familias de bajos ingresos. Etiopía informó acerca de la repercusión especialmente negativa de los gastos indirectos sobre la escolarización de las niñas, y, para reducir a un mínimo la posible repercusión negativa que podrían tener sobre la escolarización de los niños y las niñas, Sudáfrica ha adoptado un sistema de exoneración del pago de los gastos escolares directos a los padres necesitados.

97. Los Estados reconocían la importancia de la educación para la igualdad entre los géneros y la realización del potencial de la mujer y habían logrado adelantos en cuanto al acceso a la enseñanza primaria, pero era preciso seguir realizando esfuerzos sistemáticos para estrechar la brecha entre las escuelas primarias y secundarias y entre las zonas urbanas y rurales.

V. POLÍTICAS EDUCATIVAS Y REALIDAD DEL AULA

A. De los retos individuales a las responsabilidades colectivas

98. Los problemas relacionados con la escolarización de las niñas no se encuentran desligados del contenido de la educación. Por el contrario, los estereotipos de género, las amenazas a la seguridad emocional de las niñas y la currícula insensible a las cuestiones de género conspiran directamente contra la realización del derecho a la educación⁵³.

99. El avance en la igualdad de género tampoco se diferencia del mejoramiento de la calidad educativa, especialmente si se considera que la educación de las niñas está fundamentalmente asociada con la promoción de la justicia social y la democracia⁵⁴.

100. El Relator Especial insiste en que la educación sea impulsada como un proceso de construcción del conocimiento y del bien común, en el que el aprendizaje funja como el elemento que permite realizar los derechos humanos de todas las personas.

101. El derecho a la educación constituye una responsabilidad colectiva que implica el respeto hacia las particularidades de cada persona; es una praxis de la diversidad, pues el aprendizaje supone el reconocimiento y el respeto *del otro y la otra* y por lo tanto de la posibilidad del consenso, la aceptación del disenso y del diálogo respetuoso dirigido a la convivencia pacífica.

102. Las políticas educativas designadas de conformidad con los derechos humanos deben promover un desarrollo curricular que llame a la participación e inclusión permanente de las niñas y las adolescentes, de modo que los planes y programas de estudio siempre lleven a que ellas sean respetadas y reconocidas plenamente en la actividad del aula.

103. El Relator Especial ha recomendado la realización de estudios etnográficos que puedan informar acerca del impacto de los instrumentos de derechos humanos en la realidad del aula, con fin de revelar los estereotipos que mantienen la posición subordinada de las niñas y las adolescentes y obstaculizan su participación en la dinámica escolar.

⁵³ Plan de acción de la primera fase (2005-2007) del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, párr. 13.

⁵⁴ M. Arnot, "Gender equality and opportunities in the classroom: thinking about citizenship, pedagogy and the rights of children", artículo presentado en Beyond Access Project: Pedagogic strategies for gender equality and quality basic education in schools (Nairobi, 2 y 3 de febrero de 2004), pág. 1.

104. Algunos problemas y estereotipos al respecto son los siguientes⁵⁵:

- Bajas expectativas de los maestros y maestras, relacionadas con las habilidades intelectuales, ya que se cree que las niñas son inherentemente menos inteligentes que los niños.
- Los maestros y maestras ofrecen menor retroalimentación a las niñas. Se afirma que las niñas tienen ocho veces menos contacto con los maestros que los niños.
- Los maestros y maestras a menudo reportan más gozo de enseñar a niños que a niñas.
- Las niñas tienen menores expectativas sobre sí mismas en la escuela y fuera de la escuela piensan que su futuro consiste primariamente en ser esposas y madres.
- Las bajas expectativas de las maestras y de las niñas son reforzadas por libros de texto, currículum y materiales de evaluación en los que no aparecen las figuras femeninas⁵⁶.
- Usualmente los niños tienen suficiente espacio para practicar ciertos deportes, mientras que a las niñas no se les ofrece el mismo espacio.
- Los premios y logros obtenidos por las niñas no se reportan ni divulgan tan profusamente como los obtenidos por los niños.
- Existe una clara tendencia a utilizar lenguaje sexista.
- Las niñas son víctimas de asaltos sexuales y hostigamiento por parte de maestros y compañeros.
- Las autoridades educativas a menudo no son conscientes de este tipo de ataques e incluso pueden mostrarse reacios a intervenir, especialmente si consideran que semejante conducta es "natural".

105. La necesidad de profundizar en la realización de los derechos humanos de las niñas y las adolescentes en el ámbito escolar está produciendo nuevas tendencias pedagógicas que plantean la superación de las formas segregacionistas del currículum y apuestan a la construcción de un modelo en el que se integra la experiencia de hombres y mujeres, con un tratamiento equitativo que vaya más allá de los tradicionales presupuestos sobre el género⁵⁷. El aporte concreto que se espera de los maestros y maestras para este fin es una cuestión urgente.

⁵⁵ S. Aikman, E. Unterhalter y C. Challender, *The education MDGs: achieving gender equality through curriculum and pedagogy change*, Beyond Access Project (<http://ioewebsserver.ioe.ac.uk/ioe/cms>), págs. 10 y 11.

⁵⁶ www.hrea.org/moroccan-textbooks-Dec-2005.html.

⁵⁷ Subirats, García Colmenares y Gamma, citadas en UNICEF, *Prácticas sexistas en el aula*, 2004, pág. 15; M. Subirats citada por L. Zayas en *Las maestras parvularias: rehenes de un*

106. El Relator Especial considera que las propuestas experimentales que impulsen la igualdad de género en la educación deben ser fomentadas y discutidas ampliamente en los Ministerios de Educación, de modo que se pueda mejorar toda la dinámica escolar.

B. Educación para la sexualidad

107. Nunca antes la necesidad de una educación de calidad había tenido tanta importancia para luchar contra el VIH/SIDA, pero también para garantizar a las niñas y los niños una educación que contribuya a modificar las conductas patriarcalistas y a construir una sexualidad afianzada en el amor y las responsabilidades, según los términos que ha esclarecido el Comité de los Derechos del Niño en el párrafo 6 de su Observación general N° 3.

108. El impacto del VIH/SIDA ha sido tan demoledor que sólo en un país se tuvieron que cerrar más de cien escuelas en una década, debido a las muertes relacionadas con la pandemia⁵⁸.

109. Las inequidades de género constituyen uno de los factores de riesgo de las niñas y adolescentes de contraer el VIH, dada la situación de sometimiento en que se encuentran⁵⁹ y que muchas veces las lleva a ser víctimas de violaciones.

110. La protección de las niñas y de las adolescentes contra las causas de exclusión relacionadas con la sexualidad y la violencia de género en la escuela no sólo constituye una exigencia mundial de primer orden, sino que implica y compromete a todo el dispositivo educativo, desde la producción de libros de texto y la construcción de instalaciones sanitarias, hasta la formación, contratación, sensibilización y capacitación de docentes.

111. Un buen ejemplo de este tipo de compromiso puede encontrarse en el Proyecto de Salud Reproductiva para Adolescentes de Mongolia, también conocido como "P0 Zorgaa", con el que el Gobierno explícitamente decidió apoyar la educación para la sexualidad, empezando con el tercer grado.

112. La Red Nacional de Promoción de la Mujer en el Perú ha enfatizado la necesidad de promover la educación para la sexualidad entre las adolescentes que llegan a la menarquía y sus familias⁶⁰. Sus estudios confirman que, con la llegada de la menarquía, arriba también el tiempo de abandonar la escuela para muchas adolescentes y es en muchos casos también seña, para sus padres, de que la niña está en capacidad de mantener relaciones sexuales y de concebir, por lo que el retiro de las escuelas es alentado por la familia de la adolescente.

sistema escolar sexista, Programa latinoamericano de formación e investigación sobre la mujer, Asunción, 1993, pág. 10.

⁵⁸ UNICEF, *Las niñas, el VIH/SIDA y la educación*, 2004, pág. 2.

⁵⁹ Ayuda en Acción, *Situación y visión de la niña en el área rural*, San Salvador, abril de 2005, pág. 5.

⁶⁰ R. Straatman et al., *Menarquía y sus implicancias en la educación de las niñas rurales de Ayacucho*, 2002.

113. El Relator Especial debe mencionar los casos de discriminación y exclusión de estudiantes que fueron expulsadas de los centros educativos al ser encontradas mostrando algún tipo de afecto a compañeras de su mismo sexo. Incluso se registraron situaciones en las que se impuso sanciones sin existir ninguna conducta explícita, sino más bien por consideraciones prejuiciosas o razonamientos infundados de las autoridades escolares⁶¹.

VI. LAS NIÑAS EN LOS CONFLICTOS BÉLICOS

114. Se ha estimado que al menos la mitad de los 110 millones de niños y niñas que no reciben educación, se encuentran en países que sufren situaciones de conflicto o las han sufrido recientemente⁶². En 8 de esos países las tasas de escolarización neta son menores al 50% y de los 17 países del África Subsahariana en los que la escolarización se redujo la década anterior, 6 fueron afectados por guerras.

115. Adicionalmente, de los 14 países con baja paridad de género, 2 mantienen aún situaciones de conflicto bélico, 2 están en proceso de recuperación y al menos uno se encuentra en conflicto regional y rebelión.

116. De los 3,6 millones de personas muertas en las guerras desde 1990, casi la mitad fueron niños y niñas⁶³.

117. Además de este brutal impacto, el Relator Especial debe agregar la persistencia del reclutamiento de niñas por parte de los ejércitos, milicias y facciones rebeldes, en al menos 60 países⁶⁴.

118. Estas situaciones han recibido insuficiente atención para garantizar el derecho a la educación en contextos donde todos los derechos humanos se violan y las oportunidades para la coexistencia pacífica son sumamente precarias.

119. Los escasos resultados para alcanzar una paz duradera no han evitado, sin embargo, la realización de iniciativas puntuales de emergencia y recuperación temprana de la educación que algunas organizaciones estatales, multilaterales y no gubernamentales han llevado a cabo. Tal es

⁶¹ Movimiento de integración y liberación homosexual de Chile (MOVILH), *Informe sobre derechos de jóvenes homosexuales en sistema educacional chileno*, 1º de marzo de 2005; Comunidad Gay Sampedrana para la Salud Integral, *Informe al Relator Especial sobre el derecho a la educación*, mayo de 2005; European Region of the International Lesbian and Gay Association (<http://www.steff.suite.dk/report.htm>).

⁶² J. Kirk, *Report on the Rights of Girls to Education to the Special Rapporteur on the Right to Education*, 2005.

⁶³ UNICEF, *Estado mundial de la Infancia 2005*, 2004, pág. 10.

⁶⁴ Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, citada por Save the Children en *Fighting back. Child and community-led strategies to avoid children's recruitment into armed forces and groups in West Africa*, Londres, 2005, pág. 10.

el caso del Gender Equity Support Program (GESP) del Programa de Educación Básica de Sudán, que contando únicamente con un 7% de maestras, se concentró en incrementar los programas de capacitación con perspectiva de género y la participación de las adolescentes en la educación secundaria.

120. El Relator Especial también quiere destacar la labor del International Rescue Committee, que ha apoyado proyectos de hogares-escuela en Afganistán, para beneficio especialmente de las niñas, así como programas destinados a contrarrestar la explotación sexual de las niñas en las escuelas que operan en los campos de refugiados.

VII. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

121. Las prácticas patriarcalistas que han subordinado a las niñas, mujeres y a los grupos discriminados deben encontrar nuevas respuestas en la educación del siglo XXI, de modo que los derechos humanos orienten la construcción de ciudadanías igualitarias.

122. La exclusión de las niñas y las adolescentes, que hasta el momento ha impedido la paridad e igualdad de género en la educación, no solamente obedece a la pobreza y a otros factores estructurales, sino también a la escasa voluntad política de muchos Estados, que siguen considerando a la educación como un servicio prescindible y no como un derecho humano.

123. Muchos de los grandes problemas de la educación no se encuentran en los sistemas escolares, sino en el entorno discriminatorio. Esta es una de las razones que revelan el poco éxito de ciertas reformas educativas, con las que se espera que la educación resuelva los problemas sociales y económicos que no se han querido resolver desde las esferas gubernamentales.

124. Si en la base de esos problemas identificamos la falta de voluntad política, los prejuicios, la desigualdad social y la consideración marginal de las niñas, los organismos financieros internacionales y los Estados deben empezar a poner en práctica estrategias más decididas, en las que los derechos humanos sean completamente integrados a las políticas públicas, para que las prioridades de las niñas y las mujeres dejen de ser cuestiones instrumentales y sea posible avanzar en la construcción de un mundo más igualitario y justo.

125. El hecho de que ningún país haya logrado eliminar la brecha de género es muestra clara de cuánto se ha fallado en el compromiso educativo. Efectivamente, vivimos en un mundo donde el desarrollo no ha permitido avances para la igualdad y la inclusión sigue siendo un privilegio.

126. Las causas que motivan la deserción y la baja escolarización de las niñas y las adolescentes deben retomarse como una preocupación primordial de los Estados, para que sea asumida no sólo desde las políticas educativas, sino más bien en todo el quehacer social, cultural y familiar, pues la educación de las niñas está indisolublemente ligada con la promoción de la justicia social y la democracia.

127. El Relator Especial recomienda a los Estados lo siguiente.

Disponibilidad

128. Aumentar el presupuesto destinado a la educación al menos hasta el 6% del Producto Nacional Bruto, de conformidad con los estándares internacionales.

129. Asegurar un presupuesto creciente y significativo para incrementar los programas de construcción y mejoramiento de la infraestructura escolar, hasta satisfacer todas las necesidades nacionales. Esa infraestructura debe ubicarse en el perímetro de las comunidades y contemplar el abastecimiento de agua potable y servicios sanitarios privados, seguros y separados para las niñas y las adolescentes.

130. Incrementar la ayuda económica a los países en desarrollo, de modo que se pueda expandir la Iniciativa de Ayuda Rápida a aquellos países que se encuentren preparados para acelerar la educación de las niñas, así como financiar los estudios y las estrategias necesarias para que otros puedan prepararse.

131. Promover la contratación de docentes femeninas.

132. Establecer mecanismos eficientes para suplir de toallas sanitarias a las adolescentes que así lo requieran, especialmente en las zonas rurales, y garantizarles la posibilidad de utilizar siempre las instalaciones sanitarias que requieran.

133. Diseñar y ejecutar programas efectivos para garantizar la escolarización exitosa de adolescentes embarazadas y madres, en los que además se pueda considerar la posibilidad de ofrecerles servicios de alimentación y cuidado de sus hijos e hijas durante el tiempo lectivo.

134. Dotar de incentivos especiales a las universidades e instituciones formadoras de educadoras y educadores para mejorar la paridad en la graduación de maestras y maestros, así como para incorporar la perspectiva de género en los planes de estudio que atienden las y los estudiantes de educación y desarrollar programas de capacitación en género para maestras y maestros en servicio.

Accesibilidad

135. Desarrollar y aplicar indicadores cualitativos y cuantitativos de derechos humanos que permitan identificar y atender las causas de exclusión, discriminación, segregación y cualquier otro tipo de limitación en la realización del derecho a la educación de las niñas y adolescentes.

136. Establecer políticas educativas y prácticas pedagógicas que aseguren la inclusión de niñas y adolescentes con discapacidades y problemas de aprendizaje.

137. Ofrecer posibilidades prioritarias para la educación de las niñas y adolescentes que han sido desarraigadas a causa de la guerra u otros conflictos sociales o emergencias.

138. Adoptar las medias legales y administrativas necesarias, para garantizar que los criterios de admisión y matrícula de las niñas y adolescentes se verifiquen en condiciones de igualdad con los niños.

139. Ejecutar prácticas pedagógicas con las niñas, niños y adolescentes, que tengan como fin analizar los estereotipos de género en la actividad de aula y luchar contra su prevalencia en los libros de texto, materiales didácticos y en cualquier otra actividad escolar.

140. Remover las barreras identificadas para la matriculación y permanencia en la escuela de las niñas y adolescentes pertenecientes a todas las etnias, castas y comunidades discriminadas; atender con prioridad las causas de su deserción y tomar las medidas pertinentes para evitar su estigmatización en la currícula y en las actividades escolares.

141. Asegurar a todas las niñas trabajadoras, incluyendo las que realizan trabajo doméstico, igualdad de oportunidades para disfrutar del derecho a la educación. Con este fin, se recomienda diseñar proyectos alternativos, que incluyan soluciones a las necesidades familiares que son tradicionalmente atendidas por estas niñas.

Aceptabilidad

142. Adoptar las medidas legales, técnicas y administrativas necesarias para ejecutar la primera fase del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos y asegurar una calidad de la educación basada en el aprendizaje y vivencia de los derechos humanos, desarrollando los principios de igualdad y no discriminación.

143. Integrar comisiones locales y regionales que tengan como fin determinar los elementos de las costumbres, tradiciones y cualesquiera otros factores socioculturales que impiden el tratamiento igualitario de las niñas y las adolescentes en los centros educativos, para que recomienden las medidas necesarias para su superación, que deberán ser implementadas sin dilación.

144. Desarrollar y ejecutar en la educación formal y no formal programas de educación para la sexualidad que promuevan el respeto hacia los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres y la construcción de una masculinidad sensible y responsable.

145. Nombrar comisiones específicas de expertas y expertos para eliminar los estereotipos existentes en los libros de texto y recomendar lecturas alternativas.

146. Emitir directrices claras y contundentes para que no se tolere ninguna práctica discriminatoria contra las niñas y adolescentes en los sistemas educativos.

147. Desarrollar investigaciones que permitan evaluar el grado de realización de los derechos humanos en las actividades concretas del aula y, a partir de los resultados obtenidos, poner en práctica las medidas correctivas correspondientes.

Adaptabilidad

148. Desarrollar experiencias concretas, proyectos y programas dirigidos a que las niñas y las adolescentes tengan participación activa en la identificación de sus necesidades educativas, sociales y culturales, que les permitan proponer soluciones basadas en su propio conocimiento y experiencia.

149. Establecer políticas educativas y planes concretos para desarrollar la educación intercultural.

150. Garantizar suficientes espacios físicos destinados al juego, deporte y recreación de las niñas, en condiciones de igualdad con los niños.

151. Promover programas de compensación económica para familias pobres que tengan como fin asegurar que sus hijas, al igual que sus hijos, sean enviadas a la escuela.

152. Diseñar y divulgar mecanismos adecuados, prácticos y sencillos para que las niñas y adolescentes puedan denunciar con total seguridad y confidencialidad los actos de violencia de los que sean víctimas en los centros educativos o sus entornos.
