

Marco Vinicio Méndez Coto

El derecho a la educación y las edades mínimas de protección legal en Centroamérica



El derecho a la educación y las edades mínimas de protección legal en Centroamérica

Marco Vinicio Méndez Coto

**El derecho a la educación y las
edades mínimas de protección
legal en Centroamérica**





© EUNA
Editorial Universidad Nacional
Heredia, Campus Omar Dengo
Costa Rica
Teléfono: (506) 2277-3825
Fax: (506) 2261-7017
Correo electrónico: euna@una.cr
Apartado postal: 86-3000 (Heredia, Costa Rica)

© El derecho a la educación y las edades mínimas de protección legal en
Centroamérica
Marco Vinicio Méndez Coto
Primera edición 2015

Producción editorial: Alexandra Meléndez C. amelende@una.cr
Diseño de portada: Jania Umaña
Diagramación: Programa de Publicaciones e Impresiones

379.2

M538d

Méndez Coto, Marco Vinicio, 1988-

El derecho a la educación y las edades mínimas de
protección legal en Centroamérica / Marco Vinicio Méndez
Coto. -- 1. ed. -- Heredia, C. R. : EUNA, 2015.
142 p. : 22 cm.

ISBN 978-9977-65-421-8

1. DERECHOS HUMANOS. 2. DERECHO A LA
EDUCACIÓN. 3. AMÉRICA CENTRAL. 4. BIENESTAR
DE LA INFANCIA. 5. LEGISLACIÓN. I. Título.

De conformidad con el Artículo 16 de la Ley N.º 6683, Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, se prohíbe la reproducción parcial o total no autorizada de esta publicación por cualquier medio o procedimiento mecánico electrónico, con excepción de lo estipulado en los artículos N.º 70 y N.º 73 de la misma ley, en los términos que estas normas y su reglamentación delimitan (Derecho de cita y Derecho de Reproducción no autorizada con fines educativos).

Dedicatoria

A mi abuela Cristina Rivera Solano.

Agradecimientos

A mi amigo y mentor, Dr. Vernor Muñoz Villalobos, quien me dio la oportunidad de conocer y explorar un tema tan apasionante como lo es el derecho a la educación.

A mi familia y mi novia por el apoyo durante el transcurso de mis estudios de posgrado.

Al Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Costa Rica por darme la oportunidad de estudiar mi maestría.

Contenido

Presentación	15
Introducción	19
Capítulo I	
¿Qué son los Derechos Humanos? Pistas conceptuales sobre el camino transitado	27
Capítulo II	
¿Derechos Humanos o bien comercial? Dos visiones encontradas sobre el derecho a la educación	43
La educación como derecho humano y como proceso vital.....	45
<i>La concepción jurídica del derecho a la educación</i>	45
<i>El sistema universal de derechos humanos y el derecho a la educación</i>	45
<i>Órganos convencionales y procedimientos especiales en el sistema universal de derechos humanos</i>	47
<i>El derecho a la educación en el ámbito interamericano</i>	49
<i>La concepción sociopolítica del derecho a la educación</i>	51
La educación desde la visión mercantil.....	54
Capítulo III	
Centroamérica: una aproximación sobre el derecho a la educación	61
Disponibilidad de la educación en Centroamérica.....	61
Accesibilidad de la educación en Centroamérica	71
Capítulo IV	
Las visiones sobre la protección de niños, niñas y adolescentes	83
La determinación de las edades mínimas de protección legal.....	88

Capítulo V

Las edades mínimas de protección legal en

Centroamérica	93
Edades mínimas para el matrimonio temprano	94
Edades mínimas para el trabajo infantil	100
Edades mínimas para la participación política	106
Edades mínimas de responsabilidad penal.....	112
 Reflexiones finales	 119
 Referencias bibliográficas.....	 127

Índice de tablas

Tabla 1. Población centroamericana por grupos de edad. Proyección para el año 2010	19
Tabla 2. Situación actual de ratificación o adhesión de países centroamericanos de los principales instrumentos jurídicos relacionados con el derecho a la educación	50
Tabla 3. Gasto público en educación como porcentaje del PIB en países centroamericanos (2005-2011).....	63
Tabla 4. Gasto social en educación per cápita US\$ (2005-2010)	65
Tabla 5. Tasa neta de escolarización primaria para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua por sexo (2007 - 2011)	66
Tabla 6. Tasa neta de escolarización secundaria para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua por sexo (2007 - 2011).....	67
Tabla 7. Promedio de alumnos por maestro en el nivel de enseñanza primaria.....	68
Tabla 8. Promedio de alumnos por maestro en el nivel de enseñanza secundaria	69
Tabla 9. Número de maestros en el nivel de enseñanza primaria	70
Tabla 10. Número de maestros en el nivel de enseñanza secundaria	71

Tabla 11. Educación obligatoria por niveles educativos.....	72
Tabla 12. Disposiciones normativas centroamericanas sobre la gratuidad de la educación.....	73
Tabla 13. Compromisos estatales con la gratuidad de la educación. Países centroamericanos (2006)	75
Tabla 14. Costos directos e indirectos en la educación pública centroamericana (2004).....	77
Tabla 15. Criterios para establecimiento de edades mínimas de protección legal, consulta a expertos regionales (2013)	91
Tabla 16. Edades teóricas de educación obligatoria y edades de admisión al empleo, matrimonio, responsabilidad penal y sufragio en Centroamérica	93
Tabla 17. Disposiciones legales vigentes sobre edades mínimas de matrimonio en Centroamérica	96
Tabla 18. Matrimonio precoz de niñas y adolescentes en Centroamérica, 2000–2010. Unicef	98
Tabla 19. Tasa de natalidad entre las adolescentes	99

Presentación

Leonardo Boff recomendaba a sus estudiantes no transitar por caminos ya andados, para dejar nuevas huellas. Sin embargo, para los activistas y defensores de los derechos humanos, como Marco Vinicio Méndez Coto, esta máxima tiene connotaciones insospechadas, porque muchas veces las circunstancias nos conminan a pasar y repasar las luchas cotidianas, una y otra vez, más por persistencia que por necesidad; al mismo tiempo, nos obligan a buscar respuestas nuevas a los viejos problemas irresueltos, en los que las víctimas suelen ser las mismas: las personas y los pueblos que han sido históricamente oprimidos, discriminados, excluidos.

Este libro del profesor Méndez Coto deja huellas frescas sobre territorios explorados y esto solo es posible porque el autor propone nuevas perspectivas para explicar la realidad múltiple y los complicados contextos en los que se exige el respeto y el desarrollo de los derechos humanos, también múltiples y complejos.

Como parte de esas visiones, Marco Vinicio comprende el derecho humano a la educación en su interrelación con los otros derechos (por eso es un derecho habilitante), pero va más allá de la constatación conceptual y se lanza al análisis socio histórico y político, en el que se identifican como sujetos actuantes a los niños, niñas y adolescentes centroamericanos, que son casi la mitad de la población de esa región.

Estudia los condicionantes estructurales que limitan la autonomía vital de las personas y propone a la educación como

espacio de recuperación y construcción vital, cuya principal función tendría que ser reivindicadora de la libertad y la justicia.

Es un libro audaz, porque logra establecer las relaciones factuales que afectan los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes de la región y es también altamente pedagógico, pues ofrece una síntesis brillante de las diferentes concepciones que animan la discusión sobre el derecho a la educación y los sistemas de protección nacionales.

El estudio de las edades mínimas de protección previstas en la legislación centroamericana y su relación con las oportunidades educativas, permite comprender los vacíos y contradicciones en los sistemas jurídicos e institucionales y señala la necesidad de avanzar en la definición de respuestas articuladas a las amenazas contra la dignidad y los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El estudio del profesor Méndez ratifica el hecho de que los principales obstáculos a la plena realización del derecho a la educación (que estudia en los indicadores de disponibilidad y accesibilidad) muchas veces se encuentran fuera de los sistemas educativos, precisamente en los entornos de discriminación, exclusión y violencia que afectan severamente las vidas de estas personas. 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 los políticos no han querido resolver.

Estos entornos han tenido un impacto dramático en la escuela, al validar y reproducir de generación en generación los estereotipos, prejuicios y desigualdades, a veces incluso al margen de la voluntad de aquellos que tienen el poder para tomar decisiones, colocando a los niños, niñas y adolescentes en una situación de desventaja, dadas sus condiciones de género y edad.

Debemos insistir en que 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 perpetuar la desigualdad y la violencia entre las personas, porque esas leyes o políticas no toman en cuenta las

desigualdades económicas, sociales y culturales existentes que afectan especialmente a las niñas y a las mujeres.

Rico en datos actualizados, provenientes de fuentes fidedignas, que se organizan en un formato que invita a la lectura, esta obra de Marco Vinicio Méndez Coto también es un referente obligado de consulta para las y los estudiosos de la legislación comparada relativa a la educación y a los sistemas de protección y ofrece poderosas reflexiones sobre la agenda necesaria en estos temas.

Si Leonardo Boff tiene razón, como tantas veces la tiene, Marco Vinicio Méndez Coto ha abierto rutas para un mundo con sed de huellas nuevas. Ahora solo es necesario empezar a caminar.

Dr. Vernor Muñoz Villalobos
Ex Relator Especial de Naciones Unidas
sobre el Derecho a la Educación (2004-2010)

Introducción

Según estimaciones de la CEPAL, aproximadamente el 47% de la población centroamericana pertenece al grupo etario de los 0 a los 19 años de edad. Esta situación, que efectivamente representa un desafío para el Istmo, se agrava al considerar que en todos los países la pobreza de niños, niñas y adolescentes (NNA) es muy superior a la media nacional, es decir, no solo representan casi la mitad de la población sino que también son más pobres que el resto de grupos etarios, situación de gran relevancia para los derechos humanos tomando en consideración que el istmo centroamericano se encuentra en el proceso de transición demográfica que enfrenta la región latinoamericana en su conjunto.

Tabla 1. Población centroamericana por grupos de edad.
Proyección para el año 2010

País	Población total (miles)	0-4	5-9	10-14	15-19	Total NNA	Porcentaje NNA
Costa Rica	4639	369	395	409	432	1.605	34,6%
Nicaragua	5822	682	656	670	664	2672	45,8%
El Salvador	6192	606	614	730	697	2.647	42,7%
Honduras	7621	969	927	906	862	3.664	48,07%
Guatemala	14376	2165	2004	1798	1590	7557	52,56%
Total	38650	4791	4596	4513	4245	18 145	46,94%

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2009).

Aún cuando los países centroamericanos (entiéndase Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) han

realizado esfuerzos para responder a las necesidades sociales de las poblaciones, se parte del supuesto de que los sistemas socioeconómicos imperantes tienen como eje articulador la exclusión social (Cfr. Estado de la Región, 2010 y Mora, 2012), que implica la insatisfacción de necesidades así como la imposibilidad de romper con círculos de pobreza (Cfr. Mora, 2012) debido a bloqueos “estructurales”: los mismos sistemas que excluyen a porcentajes importantes de la población centroamericana (compuesta en gran medida por NNA) no ofrecen alternativas para la superación de esta condición; por el contrario, abandonan a miles de personas a su suerte y dan legitimidad a procesos de naturalización de la violencia social y limitaciones flagrantes a la calidad de vida.

Este contexto socioeconómico se complementa culturalmente hablando con el patriarcalismo¹ imperante en la región, que también se traduce en discriminación, abuso y violación de derechos humanos (Cfr. Claramunt, 2003; Muñoz, 2009 y Gómez, 2012), y particularmente vivida por los niños, niñas y adolescentes que continúan siendo vistos como “objetos”, que deben ser tutelados.

A partir de este marco inicial, la investigación propone reflexionar sobre la relación y los criterios existentes entre el cumplimiento del derecho a la educación de NNA centroamericanos frente al establecimiento de las edades mínimas de protección legal, específicamente para el matrimonio, trabajo, responsabilidad penal y participación política, pues a grandes rasgos se visibiliza una disfunción entre el discurso internacional de los derechos humanos frente al proceso abierto de exclusión social, que niega las oportunidades a NNA y por otra parte “regula” sus expectativas de vida, posiblemente con un propósito funcional (reproducción social) a la estructura de poder imperante.

1 “El patriarcalismo es un sistema de ordenación social que impone la supremacía de los hombres sobre las mujeres...” (Muñoz, 2012: 73). En la siguiente sección se amplía su definición e implicaciones para la convivencia social.

En función de esta dinámica, el estudio del derecho a la educación es fundamental pues este ha sido categorizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) como

un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico (Observación General N.º 13, 1999, par. 1).

El Comité de DESC ha sido claro en centrar la atención de los derechos humanos sobre el derecho a la educación, cuya característica particular es constituirse en un *derecho habilitante* para el disfrute, exigibilidad y tutela de los demás derechos; es decir “el derecho a la educación es el epítome² de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos” (Comité DESC, Observación General N.º 11, par. 2), de esta forma es el espacio donde *convergen* los derechos humanos, y por lo tanto, su garantía y tutela efectiva tiene una incidencia directamente proporcional con el cumplimiento de los demás derechos humanos.

Si bien el derecho a la educación se constituye en el eje articulador de los derechos humanos -tomando en cuenta el enfoque rizomático- (Cfr. Herrera, 2005), es preciso manifestar que su cumplimiento no es completamente efectivo, ya que

2 Según el Diccionario de la Real Academia Española (22ª Edición): 1. Resumen o compendio de una obra extensa, que expone lo fundamental o más preciso de la materia tratada en ella; 2. Figura que consiste, después de dichas muchas palabras, en repetir las primeras para mayor claridad.

por lo general los países se resguardan en el carácter de “progresividad” explicitado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), lo que limita su cumplimiento y su justiciabilidad (Cfr. Chacón, 2011).

Por lo anterior, se pretende posicionar la discusión sobre los alcances, los fundamentos y las coincidencias entre la retórica legal y la vivencia de derechos humanos, al tomar en consideración la funcionalidad económica que sustenta muchos de los planteamientos relativos a la niñez y adolescencia.

El posicionamiento de la discusión servirá para repensar los derechos que ya han sido positivados, naturalizados y defendidos por las mismas organizaciones sociales, aún cuando no necesariamente han tomado como referencia la opinión de niños, niñas y adolescentes, sus necesidades y las respuestas estructurales de parte del Estado.

En términos de los cambios normativos en la región, debe mencionarse que con la ratificación de la Convención de Derechos del Niño (CDN), se dieron cambios amplios en los ordenamientos jurídicos nacionales, lo que se relaciona con la creación de Códigos de la Niñez y de instituciones especializadas.

Como ha señalado PRIDENA, con la creación de la CDN también se da un cambio de paradigma, al pasar del enfoque de la “situación irregular” al enfoque de la “protección integral”, cuyas características *grosso modo* se relacionan con la percepción de los NNA de objetos a sujetos de derechos, así como la responsabilidad del Estado no únicamente en ausencia de una autoridad o agente tutor de NNA sino a su obligación y activismo en procura de la garantía de los derechos humanos consagrados en el sistema universal (Véase también REDLAMYC, 2009: 32-35).

La selección de las edades mínimas de protección legal de NNA tiene un correlato con la concreción del “paradigma de la protección integral” y con la búsqueda de “la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección

del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico” (Observación General N.º 13, 1999: par. 1), toda vez que permite conocer desde el ámbito jurídico e institucional, cual es la percepción de las sociedades sobre el goce de derechos para este grupo etario, cuáles son los factores de discriminación, y en qué medida permiten el cumplimiento de los objetivos de la Observación General N.º 13.

Una estrategia para analizar, proponer y tutelar el derecho a la educación es la perspectiva desarrollada por Katarina Tomasevski de la “Gramática de la Educación”³; la cual fue implementada en los informes del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Dr. Vernor Muñoz (2004-2010). De esta forma, el paso inicial consistirá en indagar el cumplimiento del derecho “a” la educación en los países de la región, y visibilizar coincidencias o contradicciones en relación con los “mínimos de protección legal de la niñez y la adolescencia” (PRIDENA, 2008: 7).

Compromisos iniciales

Joaquín Herrera Flores (2005a) nos alienta a establecer cuáles son las preocupaciones éticas, políticas y teóricas que sustentan nuestra reflexión; por ello debe manifestarse explícitamente que el interés en el desarrollo de este libro tienen como propósito posicionar y discutir sobre derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el contexto centroamericano actual, caracterizado por amplios grupos humanos menores de edad y que a su vez tienen múltiples restricciones al goce de sus derechos, pero que el discurso oficial hace prever su cumplimiento progresivamente.

Las experiencias personales en el ámbito de investigación en niños, niñas y adolescentes han sido relevantes, particularmente han tenido que dialogar con los aparatos institucionales

3 La Gramática de la Educación es desarrollada en 1999 por el Comité DESC y se caracteriza por analizar el cumplimiento de derechos humanos a partir de cuatro variables, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

tanto a nivel local, de la sociedad civil y del sistema universal de derechos humanos, por lo que los aportes que permiten la creación de diálogos y replanteamientos son visibilizados por el autor en el ámbito del garantismo y la teoría crítica de derechos humanos, es decir, desde un aporte que interrelacione la tutela, justiciabilidad y garantías a los derechos humanos, con el abordaje de los mismos a partir de lecturas alternativas y críticas.

La preocupación política de fondo radica en que, habiendo trabajado y tenido experiencias previas en el tema del derecho a la educación, existe una inquietud por cuanto el sistema universal de protección y promoción de derechos humanos ha depositado en él, el peso más importante en el goce de los derechos humanos, al señalar que es un derecho habilitante y que es su epítome, aun cuando el derecho a la educación no puede por sí mismo lograr transformaciones profundas ya que los sistemas políticos, económicos y culturales arraigados en Centroamérica tienen como fundamento la exclusión social, por lo que el discurso del cumplimiento del derecho a la educación como la panacea de la lucha contra la desigualdad, puesto que muchas veces ha sido utilizado como placebo a las situaciones que enfrentan millones de personas, que siguen sin ser resueltas por los Estados.

Esta preocupación inicial sobre el peso que debe cargar el derecho a la educación tienen una manifestación inmediata, y es que, aun con la existencia de la Convención de Derechos del Niño y los cambios político institucionales habidos en la región, continua perviviendo un enfoque adultocéntrico sobre la niñez que se expresa en el establecimiento de edades mínimas de protección legal en el tema del trabajo, matrimonio, responsabilidad penal y participación política: cuándo los adultos consideran que los niños pueden dejar de ser tales; pero esto subyace a una concepción utilitarista en el sentido de “dar” derechos que sean fundamentales para el buen desarrollo del capitalismo, por ejemplo: matrimonio discriminatorio y precoz sin educación sexual, acceso al empleo en condiciones precarias, ya sea por la falta de capacitación o educación, por los

requerimientos administrativos en la contratación de personas menores de edad, o simplemente porque gran parte de la economía de los países en estudio corresponde al sector informal; regresividad y criminalización de NNA que se traduce en ampliación de penas y reducción de edades de imputabilidad, pero, restricciones profundas en el goce de sus derechos políticos que se evidencia en edades límite para el ejercicio, por ejemplo, del sufragio.

Capítulo I

¿Qué son los Derechos Humanos? Pistas conceptuales sobre el camino transitado

En primera instancia se debe decir que convencionalmente los derechos humanos son conceptualizados de una forma laxa, particularmente desde el enfoque iusnaturalista se les reconoce como ‘derechos que tienen los humanos, por ser humanos’, es decir, derechos propios del ser humano por su mera existencia (tautología).

Posiblemente, para algunas personas, esta conceptualización les permitiría evadir un tópico que sin duda carece de una definición consensuada tanto en el plano académico (comunidades epistémicas), como en el político y ético (movimientos sociales); sin embargo, para los propósitos de este libro, tal conceptualización es útil en el tanto nos permite explicar por qué no puede ser aceptada y cómo llegar a una definición que se adapte a la mirada crítica que se pretende realizar en la obra.

Primeramente, aceptar que los derechos humanos existen por sí mismos niega la lucha continua realizada por colectivos humanos en diversas coyunturas históricas (incluidos niños, niñas y adolescentes); luchas por derechos que hicieran la vida humana más digna, es decir, es una mirada que oculta los sujetos sociales detrás de los derechos humanos, quienes resultan comúnmente opacados por los espacios institucionales, particularmente las leyes o normas que puedan concretar dichas aspiraciones sociales.

Además, dicha presunción elimina la posibilidad de discutir nuevos derechos, o de aceptar que los derechos pueden ser “perdidos”, al generar un cierre epistémico reconfortante para

quienes detentan el poder y la riqueza, al evadir la discusión sobre el estado actual de los derechos humanos, es decir su cumplimiento efectivo. Adicionalmente, los derechos humanos serían estáticos, dados, y no dinámicos, por lo tanto con posibilidad de mejorar o ser inculcados.

En síntesis, se sostiene que los derechos humanos no son derechos por la mera existencia humana, son derechos porque existen procesos de luchas sociales por la dignificación de la vida humana en un contexto histórico determinado.

Frente a esta crítica, otra posición convencionalmente aceptada ha sido la de equiparar los derechos humanos con lo dispuesto en normativa jurídica propio del enfoque positivista jurídico. Ahora los derechos no existen por la mera existencia humana, sino porque una ley así los establece.

Considerar que los derechos humanos existen por la mera existencia de leyes que los disponen, equivaldría a dar todo por resuelto en su marco de discusión o, por el contrario, pensar que los derechos se resuelven en la mera promulgación de leyes y disposiciones jurídicas, al ser este el fin último de las luchas sociales. Si las aspiraciones en derechos humanos fuese únicamente la creación de leyes que los dispongan, evidentemente los derechos humanos carecerían de sentido cuando “cuatro quintas partes de la humanidad vive al borde de la miseria y de la supervivencia” (Herrera, 2005a: 36).

Si bien se reconoce que los derechos humanos no deben ser equiparados a la normativa jurídica, sí es importante destacar que el derecho es una de las expresiones desde las cuales se puede luchar por los mismos, más no la única. En esta línea de argumentación, Herrera señala que

el ‘derecho’ de los derechos humanos es, por tanto, un medio –una técnica– entre otros muchos a la hora de garantizar el resultado de las luchas e intereses sociales; y, como tal, no puede escindirse de las ideologías y de las expectativas de los que controlan su funcionamiento tanto a nivel nacional como internacional. Por supuesto, cabe un uso alternativo de

lo jurídico que lo interprete y lo aplique en función de los intereses y expectativas de las mayorías sociales (2007: 12).

En este sentido del uso del derecho como una herramienta en la defensa de los derechos humanos, Sánchez Rubio concluye que “la dimensión jurídico-positiva de los derechos humanos” es importante, “pero el darle excesiva importancia provoca... una eficacia minimalista, reducida e insuficiente en relación con el número de violaciones que todos los días suceden en el mundo y el tipo de garantías procedimentales que se establecen como respuesta” (2011: 48).

Una manera de ponderar los sentidos en los cuáles debe recurrirse al derecho como una forma de defender los derechos humanos la encontramos en la conceptualización de Sánchez sobre la eficacia jurídico-estatal y eficacia no jurídica. Para el autor, la primera “suele ser el principal recurso al que se acude para garantizarlos” (2011: 48), en sus palabras:

¿Cuántas violaciones de derechos humanos suceden todos los días en el mundo o en los estados que se dicen de derecho? Seguro que muchísimas, incalculables. ¿Cuántas de esas violaciones son atendidas judicialmente con sentencia favorable y además efectiva? Seguro que siendo generosos, la proporcionalidad es de un 99,9999 % de violaciones y un 0,0001 % [de efectividad jurídico-estatal]. Por tanto algo pasa cuando nuestro imaginario camina por paisajes tan pequeños. Si se observa bien, resulta curioso comprobar que circunscribimos derechos humanos a una simple reivindicación o demanda judicial interpuesta ante los tribunales de justicia, una vez que los mismos han sido violados (2011: 49, nota del autor).

En cuanto a la eficacia no jurídica plantea que esta “tiene mucho que ver con la sensibilidad sociocultural, el grado de aceptación y el modo como derechos humanos son asimilados, significados, resignificados y entendidos, y la dimensión jurídica no estatal que determinados colectivos como los pueblos indígenas utilizan desde lógicas emancipadoras” (2011: 55).

Esta separación que existe entre lo que se dice y lo que se hace sobre derechos humanos [eficacia vs efectividad jurídico-estatal] “impide desarrollarnos como sujetos autónomamente” (Sánchez, 2011: 46). Se sobredimensiona la fase posviolatoria de los derechos humanos: “derechos humanos parecen que solo existen una vez que han sido violados, no importándonos aquella dimensión de su realidad que se construye o se destruye antes de acudir al Estado” (2011: 49), esta última corresponde a la eficacia no jurídica, previolatoria, activa y que incide en una cultura de derechos humanos.

Los aportes de Sánchez son fundamentales a la hora de hablar sobre coincidencias en derechos humanos, pues las categorías de eficacia y efectividad jurídico-estatal dan cuenta sobre el abismo existente entre lo que se dice en la normativa jurídica nacional e internacional, y lo que realmente ocurre en la cotidianidad de millones de personas.

Otro enfoque mejor contextualizado para abordar el derecho es el ofrecido por el garantismo jurídico, particularmente el aporte de Ferrajoli en relación con los derechos fundamentales, así como el cumplimiento y exigibilidad de derechos en contextos de democracia constitucional.

Para abordar las diferencias en el plano jurídico-estatal, Ferrajoli plantea la existencia de una democracia plebiscitaria y una democracia constitucional, la primera de ellas consiste

esencialmente en la omnipotencia de la mayoría, o bien de la soberanía popular. De esta premisa se sigue una serie de corolarios: la descalificación de las reglas y de los límites al poder ejecutivo que es expresión de la mayoría, y en consecuencia de la división de poderes y de las funciones de control y garantía de la magistratura y del propio parlamento; la idea de que el consenso de la mayoría legitima cualquier abuso; en resumen, el rechazo del sistema de mediaciones, de límites, de contrapesos y de controles que forman la sustancia de aquello que constituye, por el contrario, lo que podemos denominar democracia constitucional (2008: 26).

La *democracia constitucional* es aquella que

reside precisamente en el conjunto de límites impuestos por las constituciones a todo poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y equilibrio entre poderes, de límites de forma y de sustancia a su ejercicio, de garantías de los derechos fundamentales, de técnicas de control y de reparación contra sus violaciones (2008: 27).

En este marco, la Constitución Política de un país constituye el principal instrumento para la garantía de los derechos de las minorías contra las mayorías, es decir “aquello que llamamos Constitución consiste precisamente en este sistema de reglas, sustanciales y formales, que tiene como destinatarios propios a los titulares del poder” (Ferrajoli, 2008: 32), al crear “utopías de derecho positivo que, a pesar de no ser realizables perfectamente, establecen de todos modos, en cuanto derecho sobre el derecho, las perspectivas de transformación del derecho mismo en dirección de la igualdad en los *derechos fundamentales*” (2008: 33, énfasis del autor).

Las normas sustanciales son las que fundamentan los *derechos fundamentales* y “ellas pertenecen a todos nosotros, que somos los titulares” (Ferrajoli, 2008: 33); por ello la relevancia de retomar el rol de la Constitución para la efectividad de la democracia, al dar como resultado el redescubrimiento de su valor “como norma dirigida a garantizar la división de poderes y de derechos fundamentales de todos” (2008: 28).

Esa garantía de la rigidez, que divide lo *decidible políticamente* por amplias mayorías en contraposición con los intereses particulares de las minorías sociales, reside en “la sujeción al derecho de todos los poderes, incluso el poder legislativo, en el plano del derecho interno y también del derecho internacional”, pues ello significa “el reconocimiento de que las Constituciones son normas supraordenadas a la legislación ordinaria, a través de la previsión, por un lado, de procedimientos

especiales para su reforma y, por otro, de la institución del control constitucional de las leyes por parte de tribunales constitucionales” (Ferrajoli, 2008: 29).

Por lo tanto, desde el plano teórico-jurídico entiende los derechos fundamentales como aquellos “que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables” (Ferrajoli, 2008: 42).

Aun cuando en el planteamiento de Ferrajoli encontramos elementos anteriormente criticados así como la idealización y la abstracción -por ejemplo con adscripción que realiza de los derechos fundamentales (que los abstrae, idealiza y contrapone con derechos humanos, además de evadir la titularidad del *poder* más que los *derechos*)-, su planteamiento en el marco de la eficacia y efectividad jurídico-estatal es significativo, pues destaca la pugna de los poderes *de jure* y *de facto* contra/sobre derechos humanos de grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad.

Este aporte teórico es útil tomando en consideración que los niños, niñas y adolescentes comúnmente no son consultados ni tomados en cuenta a la hora de crear disposiciones jurídicas que los afecten, por ello, la existencia de garantías jurídicas constitucionales podría ser un amparo legal para tutelar sus derechos humanos (como leyes del más débil), aun cuando los mismos no sean titulares del poder político directo.

Otro elemento destacable de la propuesta es la necesidad de imponer límites a las esferas de lo *decidible* en el derecho público nacional e internacional; esto debe ser leído a partir de Herrera quien plantea que “las discusiones sobre derechos humanos hoy día no contemplan la dinámica impuesta por el mercado”, donde realmente es este quien “controla la aplicación y la misma formulación de los derechos, pues la efectividad ya no se considera un deber público con respecto a la sociedad, sino que se considera como un alto coste económico que hay que reducir a toda costa para aumentar la eficiencia de los procesos de acumulación” (2005a: 35).

En el marco de la necesidad/aspiración de crear límites al mercado, a los poderes *de jure* y *de facto* y a las mayorías, se encuentra la conjunción entre estos enfoques sobre derechos humanos, al ser el bien a tutelar la autonomía de las personas así como garantizar condiciones de vida digna en el contexto neoliberal contemporáneo.

Como se ha visto en este Capítulo, la existencia de enfoques y de autores significativos no debe hacer olvidar “el detalle de que derechos humanos son *producciones socio-históricas* generadas por actores sociales sobre las que y sobre quienes se teoriza” (Sánchez, 2011: 58, énfasis del autor), y en este sentido debe señalarse el contexto socio-histórico que condiciona los derechos humanos.

Sobre el contexto sociohistórico se pueden plantear al menos dos visiones, cada una de ellas con implicaciones teóricas, políticas y éticas contradictorias, a saber: el enfoque de las generaciones de derechos humanos y el enfoque rizomático de derechos humanos (como productos culturales). En ambos casos se discute la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, así como la existencia o no de esferas de discrecionalidad en su aplicación.

El enfoque de las generaciones de derechos humanos se ha caracterizado por establecer un orden preconcebido sobre la regulación de derechos humanos, particularmente por medio de una lectura positivista jurídica que no necesariamente se relaciona con las demandas sociales de cada época.

Por ejemplo, para Aguilar parecen existir únicamente los siguientes enfoques al hablar de derechos humanos: “Un enfoque historicista [que] tomará en cuenta la protección progresiva de los Derechos Humanos”, “Un enfoque basado en la jerarquía [que] distinguirá entre los Derechos esenciales y los Derechos complementarios”, y “la clasificación más conocida de los Derechos Humanos es aquella que distingue las llamadas Tres Generaciones de los mismos, y el criterio en que se fundamenta es un enfoque periódico, basado en la progresiva cobertura de los Derechos Humanos” (1998: 134).

En la misma línea argumental Núñez plantea sobre el enfoque de las generaciones que

Esta ubicación de los derechos en generaciones no marca un orden de importancia de los mismos, aunque para algunos autores los derechos siguen siendo sólo los de la primera generación; de manera general se acepta que se habla de generaciones para marcar los diferentes momentos en que se reconocen esos derechos, pero unos y otros son fundamentales para preservar la dignidad humana. Existen también diferencias en cuanto al reconocimiento y grado de protección de los derechos pero esto es en razón de su misma evolución y tiene que ver con la historia del hombre mismo (1998: 107).

Como se aprecia, el enfoque de las generaciones se suele justificar desde una mirada histórica, así como de fines o propósitos “pedagógicos” (pedagogía engañosa), pues se plantea a partir de normas jurídicas universales cómo ha *evolucionado* la humanidad, y la mirada se centra en el Estado como promotor, no necesariamente los colectivos humanos que continúan silenciados.

El enfoque de las generaciones tiene graves implicaciones teóricas, políticas y éticas. Primeramente, tal división conlleva la posibilidad de establecer jerarquías en los derechos humanos (esenciales y complementarios), en la cual los derechos individuales de cuño occidental priman sobre todo lo demás.

Esta mirada fragmentaria de los derechos humanos a su vez tiene un sustento institucional: es legitimar el principio de progresividad -de aplicación antojadiza y de lectura favorable a los gobiernos. El principio de progresividad permite a los Estados ampararse en la existencia de derechos obligatorios (esenciales) y derechos de cumplimiento progresivo (complementarios), cuyas incidencias políticas y éticas radican básicamente en la promoción de un estilo de vida y de derechos de los cuales la mayor parte de la humanidad se encuentra excluida.

Una implicación adicional se relaciona con su asimilación por los mismos movimientos sociales, toda vez que aceptar el cisma entre derechos superiores e inferiores cercenaría las

posibilidades de acción social y de eficacia no jurídica de los derechos, pues habrían derechos por los cuales no “vale la pena” luchar (derechos sociales) y otros por los que sí (derechos individuales). Sin dudas, consiste en una constricción no solo de la agenda, sino también de la mirada epistemológica, que resulta parcial. Ello también incide en los espacios de articulación social (redes), pues se aplicaría un razonamiento mediante el cual habría luchas perdidas de antemano (aquellas que tienen que ver con los derechos económicos, sociales y culturales).

Sobre el enfoque de las generaciones, Herrera Flores discute sus presupuestos epistemológicos, por ejemplo su carácter a-histórico. En sus palabras:

Nuestro rechazo de la famosa y exitosa formulación de las llamadas generaciones de derechos: derechos que se van sucediendo evolutivamente unos a otros a medida que se va desplegando la condición humana. La metáfora de las generaciones de derechos no es algo neutral, inocente con efectos meramente retóricos y/o pedagógicos. Más bien ostenta un rol constitutivos y cuasi-ontológico de los derechos como derechos universales, pues tiene mucho que ver con los objetivos de la UNESCO y con la teoría de Arendt de una condición humana universal y eterna que se despliega generacionalmente superando continuamente las fases anteriores, como si ya estuvieran definitivamente fundamentadas y ejecutadas. Asimismo, tal metáfora constitutiva de los derechos tiene mucho que ver con las tesis metafísicas e iusnaturalistas conservadoras que consideran la evolución humana, primero, como una caída del paraíso hacia la tierra, segundo, como la construcción de una escalera mágica que nos conduce directamente a la contemplación de lo más alto, sea una idea trascendental, un derecho natural inaccesible a la acción humana o una determinada concepción de divinidad. La cima resplandeciente del “palacio de los derechos humanos” serían los derechos individuales, y poco a poco, vamos bajando peldaños y estancias hasta encontrarnos con pretendidos derechos que nadie puede llevar ante un juez... (2005a: 77-78).

Para contraponer tales visiones sobre derechos humanos Herrera y Sánchez desarrollan la(s) teorías críticas sobre derechos humanos, en los cuáles se reconoce que

Derechos humanos tienen más que ver con procesos de lucha por abrir y consolidar espacios de libertad y dignidad humanas. En concreto pueden ser concebidos como el conjunto de prácticas sociales, simbólicas, culturales e institucionales que reaccionan contra los excesos de cualquier tipo de poder que impiden a los seres humanos constituirse como sujetos (Sánchez, 2011: 53).

Para abordar el enfoque crítico de los derechos humanos se explicará primero por qué los derechos humanos son *productos culturales*, cuál es el marco sociohistórico en que deben ser contextualizados, y cómo la mirada del *enfoque rizomático* da pistas políticas, éticas y teóricas que permiten renunciar a los abordajes convencionales.

La mirada cultural de los derechos humanos pasa por la indignación y la reacción cultural. Herrera en el texto señala que “todos somos, además de animales sociales, animales culturales: es decir, todos los seres humanos reaccionamos culturalmente frente a los entornos de relaciones en los que vivimos” (2005b: 11). En este sentido

si lo cultural, entendido... como la posibilidad de reacción humana ante los entornos de relaciones sociales, psíquicas y naturales en los que se vive, no sirve para estos objetivos [abrir esferas de responsabilidad y compromiso con todas y todos aquellos que, desde la marginación, la opresión o la explotación, han sido situados en posiciones subordinadas en los procesos de división social, sexual, étnica y territorial del hacer humano], sino que es usado para bloquear esa capacidad humana genérica de hacer y des-hacer mundos, estaremos abandonando la idea de cultura y, con ella, la posibilidad de construir la realidad y, al mismo tiempo, de construirmos en ese proceso inacabado que constituye el esfuerzo humano de humanización de sí mismo y de sus entornos (2005b: 10).

Esta concepción cultural planteada por Herrera instituye como criterio de acción social la “capacidad de generar indignación frente a las injusticias y explotaciones que sufren y han sufrido los seres humanos a lo largo de la historia” (2005b: 14), y es allí donde se reconoce que “los derechos humanos, no pueden entenderse sino como productos culturales surgidos en un determinado momento histórico como ‘reacción’ –funcional o antagonista- frente a los entornos de relaciones que predominaban en el mismo” (2005a: 98).

Estos productos culturales surgen en el contexto sociohistórico que “ha impuesto el capital desde el siglo XVI como la única y global forma de producir y asignar recursos” (2005a: 37), no obstante, debe enmarcarse la dinámica de la modernidad en el patriarcalismo, como forma de subordinación en los planos social, sexual, étnico y territorial, siguiendo al autor de marras.

El patriarcalismo ha sido definido por Muñoz como

Ese sistema [que] ubica a todos los hombres y a todas las mujeres dentro de un esquema de superioridades e inferioridades, que va más allá del género, para incluir y validar los discursos sexistas, racistas y nacionalistas.

Al impedir la movilidad social y estratificar las jerarquías sociales, el patriarcado se alimenta de los conflictos sociales y lesiona el bienestar humano, la paz y la seguridad, al controlar los recursos económicos y asignar valores sociales y culturales que son esencialmente asimétricos e injustos.

El patriarcado es una estructura de estructuras –una superestructura– que determina, supedita e impulsa relaciones de poder que se muestran como ‘naturales’ y asigna valores asimétricos, perpetuando relaciones económicas, culturales y políticas injustas, de la que los hombres también hemos sido víctimas (2009: 30).

Este contexto histórico en los que surgen y operan los derechos humanos, evidentemente subordina a los niños, niñas y adolescentes en términos de poder y de la creación simbólica y cultural que mantiene hegemonía en su cotidianidad.

Una lectura crítica, siguiendo el enfoque propuesto, no puede ser omisa (indignarse) frente a los condicionamientos sociales, económicos, culturales y políticos con que viven millones de personas centroamericanas, de allí la propuesta por discutir sus contenidos (de los derechos humanos enunciados en el plano de la eficacia jurídico-estatal), así como develar las relaciones de poder asimétricas que continúa sustentando y sosteniendo.

Para enlazar las relaciones que se pueden establecer de las aspiraciones de las edades mínimas de protección legal, que conjugan derechos individuales y derechos sociales, se propone una mirada de interrelación y complejidad, como la ofrecida por el modelo rizomático de los derechos humanos. Esta lectura no debe perder el punto de vista de la funcionalidad económico-instrumental que sustentan muchos planteamientos legales, pues se ha señalado que no son “neutrales”.

El *enfoque rizomático* de los derechos humanos parte de la oposición al enfoque de *raíz* de los derechos humanos, comprendido este por aquel que establece jerarquías desde derechos que se encuentran en la cima, como los individuales, sean civiles o políticos, bajando por los derechos económicos, sociales y culturales o los denominados derechos de los pueblos, siguiendo el planteamiento de las Generaciones. Un modelo de raíz es vertical y fragmentario, “parte de una ontología de la ausencia o del establecimiento de una distancia trascendente e infranqueable que separa lo uno de lo múltiple, la unidad de la diversidad” (Herrera, 2005a: 235).

Mientras tanto, el modelo de rizoma es

horizontal, pues tiende a enmarañarse y a entretejerse con la máxima cantidad de raíces [derechos] que le conviene. Es un modelo de conocimiento y de práctica que surge del débil, del marginado de las estructuras... de poder, [el modelo rizoma parte de una] ontología de la presencia, de la cercanía inmanente y material de lo múltiple, de lo diverso, de lo ‘relacionable’ (2005a: 236).

En este sentido, el modelo rizomático viene a ser la metáfora de los principios de indivisibilidad e interrelacionalidad de los derechos, bajo una mirada que los reconozca como interconectados, y que la conculcación de uno de ellos –cualquiera– tiene implicaciones sobre los demás derechos, refutando la visión fragmentaria de las Generaciones y demás planteamientos en ese sentido.

Esta lógica rizomática se lee desde el derecho a la educación (derecho articulador de esta propuesta de investigación), en tanto este se constituye epítome de los derechos humanos, al ser un derecho habilitante para el disfrute de todos los derechos.

El enfoque rizomático permite “establecer vínculos, conexiones, redes rizomáticas, nudos que faciliten los encuentros con los demás” (Herrera 2005a: 237), de allí que en la lógica de los movimientos sociales permite generar conjunciones y frentes unidos pero diversos.

Las implicaciones políticas y éticas de esta propuesta conllevan planos de horizontalidad en la acción social, así como la necesidad de tender puentes y conexiones en la lucha por los derechos humanos, al ser básicamente una amenaza al orden social hegemónico, que en el caso de niños, niñas y adolescentes, los mira como objetos y no como sujetos con capacidad de protagonismo.

Para particularizar el *derecho a la educación*, este será interpretado desde el enfoque de indivisibilidad de derechos, lo que cual quiere decir que la educación o el aprendizaje no se puede abstraer de los demás procesos sociales, políticos, económicos y culturales que implican la vida humana.

Asimismo, hacemos nuestras las palabras de Muñoz al señalar que “la educación refleja y subvierte las estructuras sociales y tiene la capacidad de redimensionar las prácticas de vida, los procesos de aprendizaje, la actividad docente y, ciertamente, la constitución de las ciudadanías” (2009: 7).

Esa redimensión de la vida que nos comenta Muñoz ha sido planteada por Assman, para quien

Es preciso pensar la educación a partir de los nexos corporales entre seres humanos concretos, es decir, centrando la atención en la corporeidad viva, donde necesidades y deseos forman una unidad. En alguna ocasión me atreví a decir: ‘El cuerpo es, desde el punto de vista científico, la instancia fundamental para articular conceptos centrales para una teoría pedagógica. Sólo una teoría pedagógica de la corporeidad puede proporcionar las bases para una teoría pedagógica’ (2002: 32).

Esa redimensión de lo corporal no es abstracta ni instrumental, por el contrario, se plantea que en nuestra cultura occidental se han priorizado formas de “aprendizaje” en detrimento de otras, por lo que, el proceso educativo se ve limitado a los esquemas o intereses privilegiados, es decir,

El debate que separa la inteligencia de la afectividad parece tener su origen en que –frente a una percepción mediada por el sentido del tacto, del gusto o del olfato- occidente prefirió el conocimiento a través de los exteroceptores, es decir, los receptores a distancia o externos, como son los sentidos de la vista y del oído. Nuestra cultura es visual-auditiva. (...) Si el cerebro es el órgano social por excelencia, es preciso reconocer que los sentidos se construyen a partir de la vivencia cultural, en permanente interacción con el medio ambiente y el lenguaje. La cultura no es nada más que un gran dispositivo para acondicionar cerebros, y por eso, no es en modo alguno accidental que se prefiera una determinada mediación perceptual sobre otras, dependiendo de los intereses predominantes del poder (Restrepo citado en Assman, 2002: 30).

A ese mismo interés dominante se refiere Muñoz cuando plantea que: “con su método, el quehacer científico parecía instalarse exclusivamente en la racionalidad mecanicista o lógico instrumental, renunciando a otras formas supuestamente ‘inferiores’ de aproximación a la realidad, tales como la racionalidad estético expresiva y la racionalidad socio emocional” (2009: 40). Por tanto, lo urgente es recuperar esas esferas de

conocimiento y esas formas de aproximarse a la realidad como mecanismos creativos y emancipatorios.

No obstante, es menester indicar que esos intereses dominantes, por lo general, tendientes al desarrollo de la lógica instrumental en detrimento de las demás, han sido guiados por las demandas del mercado y de las élites políticas, y es en este sistema socioeconómico donde se han reducido las prácticas educativas a meros procesos de repetición y memoria, particularmente tendientes a la generación de mano de obra que cumpla con los requerimientos del mercado.

Por ello, Assman señala que “en cuanto al mercado, no creo que se pueda negar que constituye realmente un complicado sistema de interacciones cognitivas. Sin embargo, se cae en una falacia cuando se le atribuye una tendencia solidaria congénita capaz de resolver por sí solo, de forma gradual y segura, todos los problemas sociales” (2002: 25) y Tedesco añade que “si bien vivimos un período donde muchas transformaciones pueden tener carácter transitorio, existen suficientes evidencias que hacen posible sostener que, en el nuevo capitalismo, la posibilidad de vivir juntos no constituye una consecuencia ‘natural’ del orden social sino una aspiración que debe ser socialmente construida” (2003: 6).

Sobre este último planteamiento, Delors señala que la educación del futuro tiene como pilares ‘Aprender a aprender’ y ‘Aprender a vivir juntos’⁴, pero para poder lograr los nuevos objetivos de la educación se torna necesario modificar las estructuras sociopolíticas dominantes, pues ellas son las que han delimitado los marcos de acción de la educación contemporánea.

Una forma de trascender esas barreras históricas es mediante la promoción de “otras” formas de aprendizaje, que

4 Según Tedesco, estos principios “han sido postulados como los dos pilares que expresan los nuevos desafíos que debe enfrentar la educación en el marco de las profundas transformaciones que vive la sociedad. El primero de ellos sintetiza los desafíos educativos desde el punto de vista del desarrollo cognitivo, mientras que el segundo sintetiza los desafíos relativos a la construcción de un orden social donde podamos convivir cohesionados pero manteniendo nuestra identidad como diferentes” (2003: 1).

tomen en consideración no solamente los planteamientos mecanicistas sino otras formas de acercamiento a la vida concreta: al medio ambiente, a las personas y a los sentimientos, es decir, propiciar procesos vitales pues “donde no se propician procesos vitales, tampoco se favorecen los procesos de conocimiento” (Assman, 2002: 26).

Por ello, “el derecho humano a la educación debe llevar, entonces, a trascender la concepción de la educación como negocio o mecanismo patriarcal uniformador, para restituir su sentido substancial destinado a la construcción del conocimiento en el marco de convergencia y aprendizaje de todos los derechos humanos” (Muñoz, 2009: 56).

Debe concluirse al señalar que el derecho humano a la educación será operativizado tomando como referencia la Observación General N.º 13 del Comité DESC que propone las siguientes indicadores para analizar su cumplimiento: disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, material y económica), aceptabilidad y adaptabilidad.

En la propuesta interesa, particularmente, el principio de disponibilidad y accesibilidad, es decir el derecho a la educación tomando en consideración que es un análisis regional comparativo.

Capítulo II

¿Derechos Humanos o bien comercial? Dos visiones encontradas sobre el derecho a la educación

El mito del derecho a todos de la educación cuando, en Latinoamérica, existe un contraste irrisorio entre la totalidad de alumnos que se matriculan en las escuelas primarias de cada país y aquellos que logran el acceso a las universidades (Freire, 1987: 178).

La educación como derecho humano ha sido aprehendida, al menos, desde dos perspectivas enfrentadas. Para Freire consistió en la concepción bancaria frente a la concepción problematizadora; más recientemente, Tomasevski la planteó en términos de la concepción mercantil (auspiciada por el Banco Mundial, entre otros Organismos Financieros Internacionales) y la concepción de derechos humanos; o Sverdlick entre la doctrina de la subsidiaridad o la principalidad del Estado (2010: 92).

Tal división en cuanto a sus enfoques tiene sentido desde el punto de vista de las políticas públicas para la prestación o garantía de la educación, pues estas miradas definen sus contenidos, propósitos y objetivos, así como sus indicadores de gestión y de éxito, lo que se resume en la visión del educando como una cifra más del engranaje económico y social, o la visión de una sociedad (o al menos de sus individuos) libre y autónoma.

Si bien, en Centroamérica no existen casos en los cuales alguna de las dos concepciones configure la totalidad de las políticas educativas, sí resulta visible en el contexto actual una mayor “flexibilización” en la “oferta” educativa, con tendencias de exclusión y de una reducción del papel del Estado (Cfr.

Tomasevski, 2002 y Álvarez, 2010), más fuertemente en lo que respecta a la educación superior⁵ (Cfr. CLADE, 2012).

La educación no puede ser abordada fuera de su contexto histórico, porque constituye uno de los instrumentos de liberación y autonomía más relevantes para el ser humano, pero también uno de los instrumentos más efectivos para la dominación y la subordinación, es decir, como dispositivo de control social.

En este sentido, Tomasevski señala que “a lo largo de la historia, la escolarización ha sido particularmente eficaz para la militarización de los chicos. Los juegos bélicos han formado parte de los rituales de iniciación por los que los chicos se convierten en hombres. La glorificación de la guerra persiste en los manuales de historia, en los que nunca faltan las guerras y los héroes de guerra” (2004: 36), además de la legitimación de procesos de exclusión, odio, racismo o genocidio, perpetrados desde el ámbito educativo.

Asimismo, en sus orígenes “la escuela estaba destinada a unos pocos, para la élite y para su formación. Los sistemas nacionales de enseñanza corresponden a la etapa de consolidación de los Estados Nacionales y a la necesidad de incorporar a los individuos a través de la inculcación de normas y patrones culturales comunes considerados válidos universalmente” (Sverdlick, 2010: 92). Existen procesos de exclusión que en muchos sentidos continúan vigentes en Centroamérica.

Por ende, lo que encontramos es “una confrontación entre la noción de la educación como accesible a todos, pública, gratuita, laica, por un lado, y la ideología de la educación como “oportunidad” y parte integral del mercado, que se refleja

5 Por ejemplo, se señala que en la “educación superior de Costa Rica pasó de la situación de 1980, cuando solamente 2% de los graduados universitarios concluían sus cursos en universidades privadas, a una situación ahora de 64% de graduaciones en estas universidades” (CLADE, 2012: 24). En el caso de la educación primaria, en Guatemala se señala que “El 11% del total de la matrícula en el nivel primario está captada por el sector privado, con una alta proporción en el departamento de Guatemala donde de cada 10 niños inscriptos más de 3 lo están en centros particulares” (Álvarez, 2010: 19).

en mecanismos de selección más sociales que académicos” (Aboites, 2009: 69).

La educación como derecho humano y como proceso vital

La educación como derecho humano puede ser comprendido desde dos ángulos complementarios, uno de ellos consistiría en la mirada desde un enfoque jurídico, que establezca sus características en cuanto a derecho, así como sus posibilidades de concreción material, específicamente desde el abordaje garantista así como en términos de derechos sociales, y otra concepción sociopolítica, que la destaca como un proceso vital, tal como se planteaba en el Capítulo precedente.

La concepción jurídica del derecho a la educación

La concepción jurídica del derecho a la educación y sus fundamentos se pueden encontrar a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos, tanto en el ámbito universal (Organización de Naciones Unidas) como en el ámbito interamericano (Organización de Estados Americanos).

El sistema universal de derechos humanos y el derecho a la educación

El derecho a la educación se expresa por primera vez en la normativa jurídica internacional mediante la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948. Dicha Declaración le reconoce en su Artículo 26, que a su vez establece su gratuidad (en la DUDH se habla de la instrucción elemental, sin embargo, posteriormente la obligatoriedad se reconoce hasta para educación secundaria); su objeto, es decir, los currículos nacionales deberán promover como mínimo los valores expresados en la DUDH; y la garantía para la empresa educativa, que tiene que ver con la posibilidad de elegir la educación de los hijos e hijas.

Posteriormente, el derecho a la educación será desarrollado en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y

Políticos (PICP, 1966) así como Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), que constituyen junto con la DUDH la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos.

En estos Pactos se encuentra la confrontación entre Este y Oeste en relación con la educación, pues por ejemplo, el PICP lo que reconoce es la libertad de los padres para elegir la educación religiosa o moral de sus hijos (Artículo 19), mientras que el PIDESC lo desarrolla más ampliamente, reconociendo en su Artículo 13 el objeto de la educación, particularmente en cuanto a que “la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”; establece su obligatoriedad así como el proceso de universalización de la misma en cuanto a los niveles formales y concluye al remarcar el derecho a la empresa educativa, en cuanto a la libertad de los padres respecto al tipo de educación y la libertad de los particulares de establecer instituciones de enseñanza.

Debe señalarse sobre el particular de la empresa educativa y la libertad de los padres en cuanto a la elección del tipo de educación, que está debe ser una *opción*, y no la única posibilidad, al ser obligación del Estado la creación de los centros educativos en correspondencia con su obligación para realizar el derecho a la educación.

Sobre el particular CLADE ha expresado que la óptica de derechos humanos prescribe la libertad de elección como una posibilidad, de modo que las familias “siempre que lo requieran tengan la posibilidad de asistir a una escuela pública administrada por el Estado cuando sea su decisión, y no que tengan que ir a escuelas privadas por la ausencia de una oferta pública suficiente en el territorio que habitan y la comunidad de la cual participan” (2012: 16).

Otros instrumentos jurídicos del sistema internacional relevantes son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 1979), que establece la obligación de suprimir roles estereotipados y

que legitimen la violencia de género en la educación, así como la igualdad en el acceso para las mujeres en comparación con los hombres (Artículo 10); en esta Convención se plantea la necesidad de adoptar “todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial” (Artículo 16).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad requiere el establecimiento de un sistema de educación inclusivo a todos los niveles (Artículo 24); asimismo la Convención de Derechos del Niño (CDN, 1989) amplía los *propósitos* de la educación al afirmar “el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (Artículo 32).

Esta disposición sobre el derecho a la educación del niño y de la niña es fundamental, pues establece la protección contra la explotación económica y laboral, incluida cualquier modalidad que entorpezca la educación. Para tal efecto, exige el establecimiento de edades mínimas para trabajar (Artículo 32). Adicionalmente el Artículo 40 requiere el “establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales”.

Órganos convencionales y procedimientos especiales en el sistema universal de derechos humanos

Para el abordaje del derecho humano a la educación, se cuenta en el sistema universal al menos con dos órganos convencionales y un procedimiento especial de gran importancia, a saber, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos del Niño, y la Relatoría Especial sobre el derecho a la educación, respectivamente.

Sobre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, su función es monitorear la forma en que los gobiernos cumplen sus obligaciones emanadas del PIDESC, además de

publicar Comentarios Generales, que consisten en interpretaciones de personas expertas sobre el Tratado.

Para los efectos del derecho a la educación, se señala como los Comentarios Generales más valiosos el N.º 13 sobre el derecho a la educación y el N.º 11 sobre los Planes de acción para la enseñanza primaria (Cfr. Amnistía Internacional, 2012: 15). De este último Comentario General se destaca el planteamiento de que existe “una relación directa entre, por ejemplo, el nivel de matrícula de niñas en la escuela primaria y una disminución considerable de los matrimonios infantiles” (1999: Par. 4).

El Comité de Derechos del Niño también se constituye por personas expertas independientes, quienes monitorean el cumplimiento de la CDN, así como sus Protocolos Facultativos. Este órgano convencional emite Observaciones Generales, mediante las cuales interpreta elementos establecidos en la CDN y que, a su juicio, se consideran necesarios de aclaración o interpretación en sus contenidos. En este Comité se destaca la Observación General N.º 1 sobre los propósitos de la educación.

Finalmente, sobre los procedimientos especiales, se debe resaltar la creación de la Relatoría Especial sobre el derecho a la Educación en el año 1998 por la Comisión de Derechos Humanos, y posteriormente renovado en su mandato en 2008 por el Consejo de Derechos Humanos, nueva estructura del sistema universal para el seguimiento y supervisión del cumplimiento de los derechos humanos en el mundo. Este mandato también es de criterio independiente.

La Relatoría Especial sobre el derecho a la Educación fue ocupada primero por la croata Katarina Tomasevski (1998-2004), quien contribuyó en el desarrollo de la Gramática de la Educación. Posteriormente, el costarricense Vernor Muñoz (2004-2010) asume el mandato por dos períodos consecutivos, en los cuáles se destaca su activismo en relación con el apoyo de organismos internacionales y no gubernamentales, así como el establecimiento de ejes temáticos para cada uno de los informes, evidenciando necesidades de grupos vulnerables

específicos en lo que respecta al derecho a la educación. Actualmente, el mandato lo asume Kishore Singh, quien ha continuado el estudio sobre el derecho a la educación en contextos de desastres naturales y emergencias.

Uno de los elementos más significativos de este procedimiento especial es que, por constituirse en un mandato universal, no está sujeto a la ratificación de Convenciones por parte de los Estados, de tal manera que puede monitorear el cumplimiento del derecho a la educación en todos los Estados miembros de la ONU. Para ello puede recurrir a visitas *in situ*, o a partir del trabajo documental y de cuestionarios globales para recabar información.

El derecho a la educación en el ámbito interamericano

En el ámbito interamericano el derecho a la educación se ha consignado en distintos instrumentos jurídicos, en primera instancia la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 lo reconoce mediante el Artículo 12. Posteriormente, la Carta de la OEA, con las reformas de 1967, lo desarrolla en distintos artículos, al ser especialmente relevante el 49 que establece las bases del cumplimiento del derecho a la educación.

Para 1969, la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su Artículo 26 sobre “Desarrollo progresivo”, el compromiso de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, particularmente el de la educación en referencia a lo dispuesto en la Carta de la OEA.

El mayor desarrollo de los contenidos del derecho a la educación se encuentra en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) de 1989, que desarrolla los derechos económicos, sociales y culturales, y presta significativa atención en lo que respecta al ámbito educativo (Artículo 13). Si bien no emite mayores exigencias a las ya establecidas en el sistema universal, sí es significativo en la medida que cuenta con mecanismos de justiciaabilidad

mediante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, situación que no se encuentra en el ámbito universal.

En el sistema interamericano de protección, el equivalente a los procedimientos especiales de la ONU consiste en las relatorías, al ser la más interesante en la materia la Relatoría de derechos de la niñez, sin embargo, este puesto recae en una persona electa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo que resta posibilidades de acción en el sentido de que se constituye como “recargo”.

Tabla 2. Situación actual de ratificación o adhesión de países centroamericanos de los principales instrumentos jurídicos relacionados con el derecho a la educación

Instrumento/ País	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala
Pacto Internacional DESC	√ (1968)	Adh (1980)	√ (1981)	√ (1979)	Adh (1988)
Conv. de Derechos del Niño	√ (1990)	√ (1990)	√ (1990)	√ (1990)	√ (1990)
Convención Americana DH	√ (1970)	√ (1979)	√ (1977)	√ (1979)	√ (1978)
Protocolo San Salvador	√ (1999)	√ (2009)	Adh (2011)	√ (1995)	√ (2000)

Símbolos: √: ratificado. Adh: Adhesión

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, (2013).

Finalmente, debe señalarse que el abordaje jurídico del derecho a la educación, puede ser comprendido a partir de la doctrina de la principalidad del Estado, es decir, aquella en la cual el Estado tiene “un papel principal en materia educativa, en tanto que representa los intereses generales de los ciudadanos, debe efectivizar el cumplimiento del derecho a la educación con los propios recursos económicos, técnicos, docentes y por la vía legislativa. Es decir, que debe asegurar un mínimo

de escolaridad obligatoria con una oferta gratuita y de igual calidad para toda la población” (Sverdlick 2010: 93).

Asimismo, en la discusión de los derechos humanos y su fragmentación entre civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, aun cuando se parte del hecho de que la educación constituye todos a la vez, fundamentando el principio de indivisibilidad e interdependencia; autores como Cotino realizan un planteamiento interesante al señalar que

el derecho a la educación comparte nítidamente la fundamentación de los derechos sociales y, (...) el fundamento último de todos los derechos sociales es la libertad: libertad como capacidad para la autonomía, capacidad de un individuo para orientar significativamente su vida siguiendo sus propias decisiones. Y una comunidad política es justa cuando fomenta el desarrollo de esta capacidad para todos sus miembros... (2012: 65).

A su vez, para Muñoz “la educación es entonces, además de una garantía individual, un derecho social cuya máxima expresión es la persona en el ejercicio de su ciudadanía; no se reduce a un periodo de la vida sino al curso completo de la existencia de los hombres y las mujeres” (2012a: 1).

La concepción sociopolítica del derecho a la educación

La educación, en cuanto proceso vital (Cfr. Assman 2002) y desde una concepción sociopolítica, ha sido aprehendida desde diversas escuelas de pensamiento que tienen incidencia en la definición de sus alcances, posibilidades y fundamentos (Cfr. Jares 1999). Si bien esta concepción no se desliga de las transformaciones jurídicas e institucionales -que también le nutren recursivamente-; sí responde a planteamientos más amplios sobre el sentido del proceso educativo y sus alcances.

Tal como cuestionó Muñoz (2009), la concepción del proceso educativo debe enmarcarse en la construcción de las ciudadanías, y la posibilidad de que los seres humanos puedan

desarrollar sus propios juicios morales (autonomía moral) (Meoño, 2013), así como la determinación de sus objetivos y metas. Por ello, Blanco plantea en torno a la educación y su relación con la convivencia democrática, “la convicción de que la formación moral del educando no debe ser un planteamiento impuesto, ni una aceptación de situaciones establecidas, sino que cada uno debe construir su propia personalidad moral, pero en colaboración con los demás (2008: 15).

Estas discusiones han estado presentes también en las teorías de la ciudadanía, particularmente Kymlicka & Norman reseñan la discusión entre la Escuela Liberal y los tradicionalistas, al señalar

la idea de que las escuelas deben enseñar a los alumnos a ser escépticos a propósito de la autoridad política y a distanciarse de sus propias tradiciones al embarcarse en una discusión pública... Los tradicionalistas la rechazan argumentando que esta política conduce inevitablemente también a que cuestionen la vida privada, la tradición y la autoridad paterna o religiosa.

Añadiendo a renglón seguido que

la educación para la ciudadanía democrática implica necesariamente ‘dotar a los muchachos de habilidades intelectuales requeridas para evaluar formas de vida diferentes a las de sus padres’, ya que ‘muchas, si no todas, las capacidades necesarias para poder elegir entre modelos de vida buena son también necesarias para poder elegir entre modelos de la sociedad buena’ (2002: 15).

Como eje transversal de la concepción sociopolítica de la educación, se destaca la participación de niños, niñas y adolescentes en la construcción de sus vidas y de las decisiones que les afecte. Una educación, que politice las decisiones y que incentive la participación en todos los ámbitos, permite la construcción de sujetos con capacidad no solo de establecer

esa personalidad moral, sino también la capacidad de elegir entre modos de vida y de sociedad.

En este sentido, la educación constituye una “práctica política”, es decir

La educación no se asume como un derecho individual y “per se”, sino como una práctica política para el desarrollo de los pueblos con su especificidad cultural y lingüística. La educación es vista como un elemento para la defensa de la identidad cultural. No se trata de generar políticas de acceso o de folklorizar el currículo, sino de desafiar las nociones de igualdad, no discriminación y justicia, la tríada fundamental de los derechos humanos (Sverdlick, 2010: 100).

Sánchez plantea dos conceptos medulares en la discusión sobre la concepción sociopolítica de la educación y la participación de NNA en la constitución de la ciudadanía; ellos son la condición de ‘sujeto’ que “quiere decir ponerse en condiciones sociales e individuales de apropiarse de una existencia a la que se le da carácter o sentido desde otros, con otros, para otros y para sí mismo y de comunicar con autoestima esta experiencia de apropiación”, y el concepto de ‘autonomía’ que “entiende que para los seres humanos resulta posible pasar mediante acciones desde experiencias de menor control (o enajenadoras) a experiencias de mayor control (liberadoras) por parte de quienes las viven en ámbitos étnicos, raciales, libidinales o sexuales, económicos, políticos, de género, etc.” (2009: 373-374).

En términos generales, al sintetizar de lo planteado a lo largo de la sección se propone como complemento de la noción jurídica del derecho a la educación, la existencia de otra fundamentación recursiva desde un nivel de análisis moral-práctico, y también desde una conceptualización política de la educación y de sus posibilidades.

Pensar la educación como un proceso vital posibilita comprender sus vinculaciones con todas las esferas del hacer humano, y por lo tanto en la misma constitución de dignidades y

procesos de emancipación; en esta medida, es una concepción que lucha abiertamente contra las visiones reduccionistas del proceso educativo, así como de las estrategias conexas no solo de su privatización, sino también de su abordaje epistemológico a partir de categorías de derechos humanos que cercenan su complejidad y carácter relacional.

La educación desde la visión mercantil

Por especial que pudiera ser, teóricamente, el proyecto de educar a las clases trabajadoras de los pobres, sería perjudicial para su moral y felicidad; les enseñaría a despreciar su misión en la vida, en vez de hacer de ellos buenos siervos para la agricultura y otros empleos; en lugar de enseñarles subordinación los haría rebeldes y refractarios (Niebuhr citado en Freire, 1987: 167).

El proceso educativo, o la educación obligatoria en cuanto tal, nunca fue ajena a las fuerzas del mercado y a los intereses de las élites nacionales. De hecho, comúnmente el abordaje de la escuela como institución socializadora y, a su vez, mecanismo de control social data al período de la “temprana industrialización” en la que

la educación obligatoria fue la necesidad de una base amplia de gente escolarizada y entrenada, así como lo fue la necesidad de mantener a los chicos y chicas fuera del mercado de trabajo para que los trabajadores adultos pudieran negociar sueldos justos con los empleadores, [esto con el objetivo de establecer las pautas de la vida social, cuyo cálculo instrumental coincidía con la idea de que] los alumnos pudieran sustentarse por sí mismos al dejar la escuela, para evitar que se convirtieran en una carga financiera para el Estado (Tomasevski, 2004: 39).

En el contexto de la educación obligatoria, la construcción misma de los Estados nacionales en América Latina requirió

espacios de homogeneización social, y de creación de referentes identitarios, que se consolidarán en espacios como el ofrecido por los centros educativos. A su vez, la influencia del pensamiento de la ilustración, y la elevación de la “razón” como jueza de la ciencia y el conocimiento (Cfr. Santos, 2009), movió a luchar por el acceso a la instrucción pública, comúnmente aislada únicamente para los sectores más pudientes.

Si bien la educación en cuanto a derecho humano viene a ser reconocida hasta muy recientemente, no debe olvidarse que fue elemento articulador y movilizador de colectivos humanos que tuvieron un impacto importante en la consolidación de los Estados. Ahora bien, en cuanto al derecho a la educación propiamente, suele recurrirse como hito histórico a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que partía a su vez de las experiencias en distintas regiones del mundo, donde se obligaba a las personas a recibir educación, la cual pretendidamente era provista por el Estado.

En la coyuntura de la negociación sobre los alcances del nuevo instrumento jurídico, y el reconocimiento del derecho a la educación, surgió la pugna contra la influencia del clero en la impartición de la enseñanza, pues esta había desarrollado experiencias educativas y contaba con instituciones que enseñaban en una fe particular. De allí, el reconocimiento del derecho de los padres para decidir sobre el centro educativo para sus hijos e hijas, pues con ello se garantizaría la “pluralidad de perspectivas” en cuanto a la enseñanza (Cfr. Tomasevski 2004), pues la provista por el Estado se enmarcaría en la laicidad. Este carácter laico y técnico, en palabras de Muñoz “sienta las bases para su universalidad y obligatoriedad” (2009: 9).

Debe remarcarse que aun cuando la elección de los padres y madres del tipo de educación que recibirán sus hijos se considera un derecho, las interpretaciones contemporáneas le establecen como el “portillo” por el cual se introducen en los sistemas de enseñanza las estrategias privatizadoras de la educación contemporánea.

Es decir, en el contexto actual enfrentamos “tendencias mercantilistas que definen a la educación como un servicio negociable y no como un derecho humano” (Muñoz, 2012b: 1). Para esta tendencia, “la educación debe dejar de ser un derecho para todos y convertirse en un ‘servicio’, algo que se ofrece en el mercado para quienes puedan adquirirlo” (Aboites, 2009: 71).

La mirada mercantilista de la educación, si bien se determina como un proceso relativamente reciente -particularmente desde la introducción de los Programas de Ajuste Estructural en América Latina y el Consenso de Washington-, suele tener como referente concreto la firma del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), que incluye la educación como un servicio, así como los Tratados de Libre Comercio que buscarán evitar obstáculos a la comercialización de la educación como bien privado.

Para Sverdlick, “lo que va a cambiar a partir de la reforma neoliberal, más que la participación del sector privado, será la lógica de la privatización, que estará orientada a la configuración de un mercado educativo, que avanza sobre lo estatal. Se trata de un proceso que se inscribe en un modelo político abarcador de todos los aspectos de la vida social” (2010: 94).

En este contexto, se identifica la concepción de la subsidiaridad del Estado, la cual

Se sustenta más fuertemente en la libertad de enseñanza (libertad para decidir qué enseñar y para elegir la enseñanza) y en la educación como un derecho individual (como propiedad). De ahí se desprende que el Estado pueda subsidiar educación privada y/o derivar dinero público para tercerizar la prestación de los servicios educativos. Esta doctrina es fuertemente sostenida por quienes entienden que el derecho original a educar corresponde a los padres, a las iglesias y a los particulares y que el Estado sólo debe intervenir allí donde la actividad privada no alcance (Sverdlick 2010: 93).

Siguiendo la misma línea, la CLADE plantea que

Diversas Instituciones Financieras defienden que el Estado no debe proveer educación directamente, sino que debe limitarse a financiarla y a evaluar sus resultados en el marco de una provisión privada en competencia, argumentando a través de estudios empíricos, que el sector privado puede contribuir a la eficiencia y a la efectividad educativa.

Este cuadro pone en el centro a las familias como clientes, de manera que el rol del Estado consiste no en proveer sino en regular la oferta, y ofrecer la información que precisan las familias para escoger la ‘mejor’ escuela, en vista de que son actores económicos racionales y quieren maximizar sus beneficios (2012: 14-15).

La reducción del proceso educativo a las leyes de la oferta y la demanda se constituye en el artilugio mediante el cual el derecho a la educación -que aun hoy no logra ser universal-, dejaría de ser un *derecho* y pasará a constituirse en una *oportunidad*, es decir, “las oportunidades que tiene determinado individuo para obtener cierto bien o servicio” (Aboites, 2009: 75).

Las implicaciones sociales, políticas, culturales y económicas de tal concepción consisten en trasladar la obligación de la enseñanza de las personas del Estado al mercado, supone la aceptación explícita de mecanismos de segregación que tienen un referente económico, donde quienes son pobres o no pueden pagar, no podrían acceder a la educación, al ser en el caso centroamericano un proceso de legitimación de exclusión social.

Este proceso de privatización se realiza encubiertamente y desde dos perspectivas principales según Ball y Youdell, a saber:

- La privatización en la educación pública o privatización “endógena”: Esas formas de privatización implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial.

- La privatización de la educación pública o privatización “exógena”: Esas formas de privatización implican la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, así como la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública (2007: 13).

Estos procesos en la privatización de la educación y consecuentemente en la negación del derecho humano a la educación tiene asidero en el enfoque del capital humano, como referente teórico que establece una “relación entre educación e ingresos, centrándose en el valor económico y/o la tasa de rendimiento de la escolarización, especialmente la privada, para proclamar en general ‘la utilidad productiva del conocimiento humano’” (Tomasevski, 2002: 14).

Esta tasa de rendimiento de la escolarización consiste en que “el retorno de la inversión debía ser mayor que el costo de educar a los alumnos; la mano de obra cualificada aportaría al desarrollo económico del país” (Sverdlick, 2010: 94). Asimismo, para Álvarez “los que toman las decisiones dentro del sector educación consideran los gastos en educación como inversión, lo que les ha llevado a considerar no sólo las tasas de retorno de los recursos asignados, sino partir de sólo asignar recursos sólo en aquellos aspectos donde se imaginan pueden haber retorno financiero” (2010: 21).

El criterio financiero también determina quiénes son sujetos de generar los retornos financieros y quiénes no al establecer perfiles socioculturales, donde los niños y niñas blancos, cristianos y de clase media y alta, serán los posibles catalizadores del circuito económico, no así los demás niños y niñas de las zonas periféricas e indígenas⁶.

6 Por ejemplo, en Guatemala “es posible indicar, entonces, que el sector público en el ciclo básico se ha concentrado en atender a la población ladina o mestiza, en desmedro de las de mayor concentración de población indígena... con tasas de cobertura más bajas, tanto netas como brutas” (Cfr. Álvarez 2010).

Por todo esto, “las tendencias de privatización son fundamentales en el cambio que se está produciendo de considerar a la educación como un *bien público* que sirve a toda la sociedad, a pasar a considerarla como un *bien privado* que sirve a los intereses de las personas con mayor grado de educación, de los empresarios y de la economía” (Ball, 2007: 14). Por ende, se plantea el desafío de “reafirmar la educación como derecho humano y bien público” (Tomasevski, 2002: 16), pues “los cambios recientes hacia la privatización arriesgan la educación como bien público y la escolarización como servicio público” (Cotino, 2012: 61).

Finalmente, debe llamarse la atención en el mecanismo de autolegitimación de la concepción mercantilista, y es que “en la primacía de lo económico por sobre lo político se construyó un supuesto de neutralidad técnica en las decisiones que se toman para definir los cursos políticos de las naciones. Operación de ‘despolitizar’ las decisiones políticas, frente a lo que técnicamente (‘o científicamente justificado’) es más correcto y mejor” (Sverdlick, 2010: 95).

Este procedimiento de neutralidad técnica de las decisiones se encuentra enmarcado ideológica y políticamente a partir de criterios de autorreferencialidad, en la cual “los agentes internacionales para mostrar evidencias empíricas en favor de que la privatización funciona, suelen citar solamente aquellas publicaciones que convienen a esta idea, y que en la mayoría de casos siquiera vienen del campo académico sino que son editadas por las mismas instituciones financieras multilaterales” (CLADE, 2012: 32).

Capítulo III

Centroamérica: una aproximación sobre el derecho a la educación

Para el abordaje general del derecho a la educación en Centroamérica, se recurrirá a estadísticas educativas administradas por organismos internacionales y los mismos gobiernos nacionales. El objetivo de este capítulo consiste en discutir los principales obstáculos en el cumplimiento del derecho a la educación desde la óptica de la Gramática de la Educación, al centrarnos particularmente en los indicadores de Disponibilidad y Accesibilidad.

Si bien se reconoce que la experiencia educativa no se reduce meramente a la disposición de centros de enseñanza, si no que requiere un abordaje más integral que identifique la pertinencia curricular; el objetivo es evidenciar las carencias materiales en la región, como antesala para la discusión posterior relacionada con las edades mínimas de protección legal, es decir, el objetivo es dar una mirada a partir de indicadores generales para conocer las posibilidades reales de la educación en el contexto actual.

Disponibilidad de la educación en Centroamérica

En términos de la disponibilidad de la educación en Centroamérica, un primer abordaje de los estudios tradicionales se relaciona con el gasto público en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto de los países. De esta forma, De Rezende Pinto expresa que:

la calidad de la enseñanza está vinculada a recursos financieros. Una enseñanza de calidad tiene un costo significativo y representa un esfuerzo presupuestario de parte de los poderes públicos. Los países ricos no renuncian a gastar cerca del 6% de sus gigantescos Productos Internos Brutos (PIBs) en educación. Por consiguiente, se sobrentiende que de una educación barata se derive una enseñanza de baja calidad, no obstante las excepciones que sólo confirman la regla (2010: 17).

Desde el punto de vista de la exigibilidad del derecho a la educación, suele recurrirse al estándar mínimo del 6% del PIB recomendado por UNESCO, sin embargo, esto no sustituye la obligación estatal de destinar hasta el máximo de los recursos disponibles como exige el PIDESC.

El problema que encierran los datos por sí mismos (tal como crítica Tomasevski en toda su obra) son las profundas disparidades entre los países, así que no resultan comparables los recursos nominalmente hablando que pueda destinar un país “desarrollado” frente a uno centroamericano, aun cuando representen el mismo porcentaje del PIB.

La Tabla 3 muestra el gasto en educación como porcentaje del PIB correspondiente a los países centroamericanos. Debe expresarse que, en términos de derechos humanos y de políticas públicas, una de las dificultades de los estudios comparativos es precisamente que los Estados aplican formas de medición diferenciadas, lo que genera sesgos en el establecimiento de comparaciones. Para solventar esta situación se ha recurrido a información proveniente de organismos internacionales como CEPAL o estudios regionales que develen tendencias.

Tabla 3. Gasto público en educación como porcentaje del PIB en países centroamericanos (2005-2011)

País/Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	5,2	4,7	4,7	5,0	6,3	6,8	-
El Salvador	2,7	3,0	3,1	3,7	2,9	3,2	3,4
Guatemala	2,1	3,0	3,0	3,2	2,6	2,8	-
Honduras	6,2	6,2	7,1	7,2	-	-	-
Nicaragua	3,8	4,1	3,8	3,9	4,0	-	6,0

Simbología: Color grises CEPAL (2013). Blanco: Estado de la región (2010).

Fuentes: CEPAL (2013) a partir de datos de UNESCO. Estado de la Región. (2010).

A partir de los datos aportados se evidencia que Costa Rica y Honduras están cumpliendo la recomendación y Nicaragua está aproximándose a la meta del 6% del PIB para el ámbito educativo. Además, El Salvador y Guatemala evidencian un estancamiento histórico por debajo del 3,5% del PIB.

Estos datos deben ser leídos con suma cautela, pues es común que las instituciones responsables del componente educativo sumen en el porcentaje total del gasto en educación, la inversión privada, recursos girados para los presupuestos universitarios o de educación técnica (Cfr. El nuevo diario, 2011); o por el contrario, que los mandatos constitucionales establezcan cifras más elevadas, como ocurrirá en Costa Rica a partir de 2014 mediante un 8%.

Otra discusión fundamental que se desprende de la información en relación con el gasto público en educación se vincula con la rendición de cuentas, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y las condiciones estructurales en que se invierten los recursos. Una de las críticas más complejas tiene que ver con el caso hondureño, pues aun cuando aproximadamente desde 1998 viene invirtiendo sumas importantes en educación como porcentaje del PIB, la verdad es que la situación educativa y de su calidad no evidencia mejoras sustantivas (Cfr. Rodríguez, 2013).

En la búsqueda de respuestas encontramos la discusión entre la privatización de la educación o su abordaje como

derecho humano. De esta forma, Da Silveira citando datos provenientes del Banco Mundial, manifiesta que:

Un estudio realizado en 2010 concluye que ‘el gasto educativo está concentrado principalmente en gastos de personal, sobre todo en salarios del personal docente’. Mientras esos salarios se incrementaron espectacularmente en los últimos ocho años, ‘no ha aumentado el número de maestros contratados, no se han mejorado las condiciones de operación educativa y de infraestructura de las escuelas, ni tampoco se han construido más escuelas’ (2012: 25).

Es decir, el autor parte del supuesto de que “el sistema educativo hondureño funciona al servicio de los docentes sindicalizados” (2012: 24), por lo tanto el salario docente es causa del estancamiento educativo. Es la lógica privatizadora que, en lugar de buscar las causas subyacentes de los obstáculos educativos (que ciertamente uno de ellos podría ser beneficios económicos insostenibles), busca la salida mediante la pauperización de condiciones laborales con el propósito de generar más “competitividad”⁷.

Desde otro punto de vista, tomando en consideración las asimetrías en relación con el gasto público de los Estados, la Tabla 4 que resume el gasto social en educación per cápita, evidenciando por ejemplo que aun cuando Honduras y Costa Rica comparten el hecho de invertir más del 6% del PIB en educación, la verdad es que nominalmente Costa Rica invierte más del doble que Honduras por persona y las diferencias con el resto de países del Istmo son amplias.

7 El estudio de Claudio de Moura Castro y Gustavo Ioschpe señala que “no parece haber relación entre remuneraciones docentes y calidad en la educación brindada” al comparar países latinoamericanos, -incluyendo Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua-; y añadir como posible explicación que “el ambiente de trabajo en las escuelas públicas es un factor negativo. Las ventajas salariales y el menor compromiso de tiempo no compensan el sacrificio de enseñar en escuelas públicas. Si eso es cierto, tendría sentido mejorar las condiciones de trabajo en las escuelas” (2007: 15).

Tabla 4. Gasto social en educación per cápita
US\$ (2005-2010)

País/Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Costa Rica / Sector Público total	248	254	279	312	364	399
El Salvador / Sector público no financiero	90	90	91	96	113	...
Guatemala / Administración Central	63	67	66	67	78	73
Honduras / Gobierno Central	92	96	107	112	169	175
Nicaragua / Gobierno central presupuestario	43	46	49	53	56	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012).

Paralelo a estas asimetrías intrarregionales, otro problema que enfrentan los datos desde el punto de vista de la Disponibilidad, tiene que ver con el público meta y su posibilidad de acceder a la educación. Es decir, si bien existen datos que nos plantean el número de estudiantes por maestro (Ver Tabla 6 y 7) tanto para primaria y secundaria, el problema consiste en que en esa contabilidad se asumen los estudiantes matriculados, al ser que realmente existen amplios contingentes de personas excluidas de la educación y consecuentemente distorsionan las cifras.

En este sentido, entre los años 2007 y 2011 encontramos para Costa Rica tasas netas de matriculación superiores al 97% en educación primaria, sin embargo, en el resto de países de Centroamérica son inferiores al 92% para ambos sexos, tal como demuestra la Tabla 5.

Tabla 5. Tasa neta de escolarización primaria para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua por sexo (2007 - 2011)

País	Sexo	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	M	95,27	94,77	96,01	97,72	-
	F	94,64	94,5	96,05	97,46	-
El Salvador	M	-	88,41	89,37	-	-
	F	-	89,08	88,89	-	-
Guatemala	M	-	-	-	92,65	91,93
	F	-	-	-	95,52	91,26
Honduras	M	88,46	-	88,68	-	-
	F	89,73	-	89,25	-	-
Nicaragua	M	-	-	85,05	-	-
	F	-	-	86,19	-	-

Fuente: SITEAL (2013).

Desde el punto de vista del derecho a la educación, aproximadamente uno de cada 10 niños con edad para estar matriculado en primaria se encuentra excluido y las cifras son estables a lo largo de un quinquenio; es decir, no se cumple ni la universalidad ni la obligatoriedad, contrario sensu a lo planteado por CECC-SICA (2013). Adicionalmente, según Morduchowicz “si bien la incorporación inicial a la escuela primaria presenta altos grados de cobertura, su finalización en la edad teórica en la que debe concluirse varía notablemente de acuerdo con el estrato social de pertenencia” (2006: 39).

Tabla 6. Tasa neta de escolarización secundaria para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua por sexo (2007 - 2011)

País	Sexo	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	M	66,35	60,06	63,58	61,76	-
	F	72,1	67,45	68,96	68,74	-
El Salvador	M	-	54,54	56,77	-	-
	F	-	57,89	57,48	-	-
Guatemala	M	-	-	-	41,71	44,75
	F	-	-	-	40,47	43,7
Honduras	M	37,72	-	40,9	-	-
	F	45,29	-	49,38	-	-
Nicaragua	M	-	-	43,56*	-	-
	F	-	-	51,01	-	-

El valor * indica que la muestra es demasiado pequeña para ser considerada.

Fuente: SITEAL (2013).

Este mismo análisis aplicado a la educación secundaria nos muestra las fracturas profundas en relación con el derecho a la educación, pues en la mayoría de los países (exceptuando Costa Rica), las personas en edad secundaria entre las personas matriculadas, supera apenas el 60%, tal como establece la Tabla 6.

De hecho, lo alarmante de las cifras se encuentra en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde ni la mitad de las personas en edad escolar para secundaria, se encuentra matriculada; es decir, aproximadamente la mitad de las y los adolescentes centroamericanos se encuentran fuera del sistema educativo.

Tabla 7. Promedio de alumnos por maestro en el nivel de enseñanza primaria

Países / Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	21	20	19	19	18	18	17
El Salvador	43	40/a	40	33	31	...	30
Guatemala	31	31/a	30	29	28	27	...
Honduras	...	28	...	33	34
Nicaragua	34	33	31	29	...	30	...

a/ Estimación nacional.

Fuente: CEPAL (2013) a partir de base de datos de UNESCO-IEU.

Cuando se analiza a partir de este escenario los datos de Disponibilidad el correspondientes al promedio de alumnos por maestro según nivel de enseñanza (Tablas 7 y 8), se encuentra que en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la cifra es de 27 o más estudiantes por maestro.

Sin embargo, este dato no ejemplifica las jornadas laborales, el tiempo invertido en la planificación curricular, y mucho menos las modalidades educativas, pues existen asimetrías dependiendo del establecimiento educativo (público o privado; rural o urbana; académica o unidocentes).

Según el Departamento de Pedagogía Aplicada y Psicología de la Educación de la Universitat de les Illes Balears, “en los países de la OCDE (2011) la media se sitúa en 21 alumnos por aula en la etapa de Primaria” (2012: 4) y se señala, además, una relación directamente proporcional entre grupos más pequeños y una mejor atención pedagógica, en términos de cohesión, ambiente laboral y experiencias educativas relevantes.

Además, considerando el dato de la matriculación neta, estos datos tendrían una tendencia a la alza en caso de ampliarse la matriculación de niños y niñas en edad escolar, pues existen porcentajes significativos históricamente excluidos de la educación primaria.

En el caso de la educación secundaria, encontramos un panorama diverso tal como muestra la Tabla 8, pues la cifra

de estudiantes por maestros se reduce en los casos de Costa Rica (15), El Salvador (26) y Guatemala (14), mientras aumenta en Nicaragua (31). No se encontraron datos correspondientes a Honduras.

Tabla 8. Promedio de alumnos por maestro en el nivel de enseñanza secundaria

Países/Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	...	18/a	18/a	16	16	16	15
El Salvador	29/a	28/a	27	26	24	...	26
Guatemala	16	16/a	16	17	16	14	...
Nicaragua	34	33	31	29	...	31	...

a/ Estimación nacional.

Fuente: CEPAL (2013) a partir de base de datos de UNESCO-IEU.

Desde este punto de vista, no se podría entender el proceso de exclusión en el acceso a la educación de las personas adolescentes centroamericanas sin los datos de matriculación, pues no se evidencian las carencias estructurales en los países en estudio. Hipotéticamente con una matriculación plena, tal como requeriría el cumplimiento del derecho a la educación en cuanto a la tríada universalidad, gratuidad y obligatoriedad, la tendencia en términos de estudiantes sería al alza, hasta en un 100% (Cfr. Tabla 6).

Comparando los datos de personas excluidas de la educación primaria, encontramos a su vez los datos consistentes con la contratación anual de maestros, al ser las diferencias anuales poco significativas, salvo el caso guatemalteco que en un quinquenio contrató 20 mil nuevos maestros, tal como muestra la Tabla 9.

Tabla 9. Número de maestros en el nivel de enseñanza primaria

Países / Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Costa Rica	25 399	27 733	27 518	28 186	28 888	29 163
El Salvador	24 179	25 813/a	27 098	30 474	31 077	31 077
Guatemala	75 519	77 701/a	80 418	84 980	95 194	95 194
Honduras	...	46 308	...	38 283	37 370	38 283
Nicaragua	28 163	29 039	31 188	32 349	...	30 571

a/ Estimación nacional.

Fuente: CEPAL (2013) a partir de base de datos de UNESCO-IEU. Datos de 2010 provienen de UNESCO 2012.

Según el estudio de la UNESCO intitulado “The Global Demand for Primary Teachers”, para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio correspondiente a la universalización de la educación primaria, los países en estudio tendrían una tendencia a la baja en la contratación docente en el nivel de primaria hacia el año 2015, situando la tasa de contratación en el mismo nivel de la tasa de reemplazo (Cfr. 2012: 13-14).

Sin embargo, en términos de la educación secundaria UNESCO no aporta datos y los porcentajes de personas excluidas evidencia la necesaria contratación docente. Esta tendencia debe enmarcarse en el contexto de la transición demográfica en América latina y en Centroamérica en particular, en la medida que se reducirá en los próximos años la cantidad de personas menores de 15 años y aumentará la cantidad de personas económicamente activas.

Desde el punto de vista educativo, una respuesta a esta tendencia sería trasladar la contratación de maestros de primaria hacia secundaria, de tal forma que pueda garantizarse el derecho a la educación. En este sentido, sobre la cantidad de docentes de secundaria contratados en el quinquenio correspondiente a los años 2005 hasta 2009, la tendencia tampoco muestra cambios significativos, salvo el caso guatemalteco que aumentó 14 mil docentes durante el quinquenio, tal como muestra la Tabla 10.

Tabla 10. Número de maestros en el nivel de enseñanza secundaria

Países / Año	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	...	21 042/a	21 097/a	24 347	25 643
El Salvador	18 126/a	19 101/a	19 929	20 484	22 807
Guatemala	47 904	49 935/a	53 630	54 498	61 472
Nicaragua	12 980	13 657	15 126	16 164	...

a/ Estimación nacional.

Fuente: CEPAL (2013) a partir de base de datos de UNESCO-IEU.

Los datos comparativos de la matriculación neta inferior al 50%, en tres países centroamericanos, demuestran la necesaria contratación docente de forma significativa, además de tener en consideración la cantidad de estudiantes por maestro, que en las condiciones actuales ya tiene una tendencia elevada.

Accesibilidad de la educación en Centroamérica

El derecho a la educación requiere los Estados una armonización legislativa de acuerdo a los estándares internacionales en la materia. En este sentido, en la sección correspondiente a la concepción jurídica del derecho a la educación se plantearon los alcances establecidos en el Protocolo de San Salvador como niveles mínimos para la educación primaria y secundaria.

Sobre la obligatoriedad del derecho a la Educación, a partir de la propuesta de Alejandro Morduchowicz, se actualiza una sistematización que evidencia los alcances legales en relación con este tópico, tal como muestra la Tabla 11.

Tabla 11. Educación obligatoria por niveles educativos

País / Nivel educativo	Preescolar	Primaria	Secundaria baja	Secundaria alta
Costa Rica	+	+	+	+ (a)
El Salvador	+	+	+	-
Guatemala	+	+	+	-
Honduras	+ (b)	+	+ (b)	+ (b)
Nicaragua	+	+	- (c)	- (c)

(+) Obligatorio; (-) No obligatorio.

- (a) La reforma constitucional de 2011 al Artículo 78 establece que “La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación”.
- (b) La reforma de 2012 a la Ley Fundamental de Educación hondureña establece en su Artículo 8 que el “Estado está obligado a brindar la educación pública al menos desde un año de educación pre-básica hasta el nivel medio”.
- (c) La Constitución Política (Art. 121) así como la Ley General de Educación (Art. 19) y el Considerando VIII establecen que “La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado”.

Fuente: Actualización del autor a partir de datos de Morduchowicz (2006).

A nivel centroamericano, Costa Rica (2011) y Honduras (2012) recientemente establecen la obligatoriedad hasta la secundaria alta. En Guatemala y El Salvador se establece hasta la secundaria baja, que consistiría en los tres primeros años de secundaria; mientras que en Nicaragua constitucionalmente continúa hasta la educación primaria.

En este sentido, tal como plantea López, “una tendencia clara en las nuevas leyes es la de ampliar la obligatoriedad, abarcando la educación secundaria (exceptuando Nicaragua)” (2007: 30).

Los datos de obligatoriedad de la educación son fundamentales para comprender la accesibilidad, pues esta requiere el compromiso estatal para hacer asequible y realizable el derecho a la educación. La obligatoriedad de la educación no debería desligarse de los principios de universalidad y de gratuidad, pues todos se encuentran relacionados y complejizan la mirada desde derechos humanos (recuérdese el enfoque rizomático).

Para garantizar esta obligatoriedad, en la sección correspondiente a la Disponibilidad se evidenció que los Estados centroamericanos no están realizando las acciones oportunas para garantizar el derecho a la educación a amplios colectivos humanos, más fuertemente en el nivel secundario, consecuentemente no se está cumpliendo la obligatoriedad establecida legalmente.

Las normas que establecen la obligatoriedad de la educación usualmente hacen referencia explícita a su gratuidad. En este sentido, la Tabla 12 resume las disposiciones legales más relevantes en relación con la gratuidad de la educación en los países centroamericanos.

Tabla 12. Disposiciones normativas centroamericanas sobre la gratuidad de la educación

País	Normativa
Costa Rica	Artículo 59.- Derecho a la enseñanza gratuita y obligatoria. La educación preescolar, la educación general básica y la educación diversificada serán gratuitas, obligatorias y costeadas por el Estado. El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita será un derecho fundamental... (Código de la Niñez y la Adolescencia).
El Salvador	Art. 5.- La Educación Parvularia y Básica es obligatoria y juntamente con la Especial será gratuita cuando la imparta el estado... Art. 20.- La Educación Básica... será obligatoria y gratuita cuando la imparta el Estado. (Ley General de Educación).
Guatemala	Artículo 1. La prestación del servicio público de educación es gratuito, por lo que el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativos oficiales de pre-primaria, primaria y media, no están sujetos, condicionados ni relacionados con ningún pago obligatorio ni voluntario. En consecuencia, es prohibido que el personal docente, administrativo, o técnico-administrativo del Ministerio de Educación, requiera, solicite, acepte, sugiera, autorice o reciba cualquier pago o contribución de los estudiantes o sus padres o encargados, con excepción de las cuotas de operación escuela. Artículo 2. Quedan prohibidos en los centros educativos públicos de los niveles de pre-primaria, primaria y media, el cobro y la venta de uniformes, libros de texto y materiales diversos así como la obligatoriedad de comprar dichos insumos en determinados establecimientos. (MINEDUC, Acuerdo Gubernativo 226-2008).

País	Normativa
Honduras	Artículo 7. De la gratuidad de la educación. La educación ofrecida en los establecimientos oficiales es gratuita, el Estado garantiza su financiamiento. Queda prohibida cualquier exigencia de contribuciones económicas por parte de los docentes o autoridades educativas. (Ley Fundamental de Educación).
Nicaragua	Considerando VIII. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia. Nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas. Artículo 19. Organización. La Educación Básica cuando la imparte el Estado, es gratuita y es obligatoria... (Ley General de Educación).

Fuente: Elaboración propia (2013).

Como se desprende de la Tabla 12, en la totalidad de los países centroamericanos, jurídicamente se establece la gratuidad de la educación ofrecida en las instituciones estatales, sin embargo como se demostró en la Tabla 3, esta aspiración no ha tenido una concreción real pues no ha habido cambios sustantivos en relación con un aumento de recursos públicos destinados a la educación, lo que evidencia el compromiso de los gobiernos en este tópico.

En este contexto, resulta importante señalar la ausencia de estudios comparativos regionales sobre los costos directos e indirectos que obstaculizan la realización del derecho a la educación en Centroamérica, pues son los padres, madres y responsables de niños, niñas y adolescentes quienes deben sufragar los costos frente el incumplimiento estatal por garantizar la gratuidad de la educación.

En términos de las investigaciones consistentes con la temática, la referencia principal es el informe del año 2006 de Tomasevski, quien estableció una taxonomía entre países comprometidos con la educación gratuita y países que no proporcionan educación gratuita, tal como se evidencia en la Tabla 13, al sintetizar lo correspondiente a Centroamérica.

Tabla 13. Compromisos estatales con la gratuidad de la educación. Países centroamericanos (2006)

Categoría	País	Contenidos del informe
Países comprometidos con la educación gratuita	Costa Rica	La educación básica sigue siendo gratis pero las contribuciones financieras “voluntarias” han sido impuestas por las escuelas individualmente, y a pesar de la sentencia de la Sala Constitucional de que tales cobros son inconstitucionales, aun continúan. Las escuelas justifican la imposición de cánones por la insuficiencia de fondos proporcionados por el gobierno. (2006: 192).
Países que no proporcionan educación gratuita	El Salvador	La Oficina del Defensor del Pueblo (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) ha resumido los resultados de una encuesta de hogares de 2001, que mostró que el 25% de los encuestados identificaron los costos excesivos de la educación como el principal impedimento para que los niños vayan a la escuela. La investigación realizada por el Centro intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social ha puesto de manifiesto en Abril de 2006 que las familias financian el 45% del costo de la educación pública. La contribución del Gobierno es de 235 USD anual por alumno y las familias aportan otros 192,11 USD. Muchas familias no pueden permitirse el lujo de enviar a sus hijos a la escuela (2006: 203).
	Guatemala	Los cargos que se cobran en la escuela primaria a menudo se describen como “participación” de los padres o comunitaria. El costo total de los libros de texto, útiles y uniformes es asumido por las familias. Los derechos de inscripción se cobran en todas las escuelas; son mayores en las zonas urbanas y menor en las escuelas rurales. Cargos adicionales incluyen los costos de la construcción o la reparación de escuelas, fotocopias de los exámenes, o las comidas o meriendas escolares (2006: 205).
	Honduras	No hay información suficiente.
	Nicaragua	No hay información suficiente.

Fuente: Elaboración y traducción propia a partir de Tomasevski (2006).

Como demuestra Tomasevski, entre la retórica jurídica y las acciones concretas hay divergencias significativas. Aun cuando se continúa emitiendo normativa que prohíbe cobros en el ámbito de la educación pública, en todos los países centroamericanos persisten situaciones en las cuales la educación es vista como un lujo en la medida que requiere esfuerzos económicos importantes de padres, madres y personas responsables de la educación de niños, niñas y adolescentes.

Esto no solamente afecta la posibilidad de acceder a la educación, sino que constituye un obstáculo a la autonomía de las personas menores de edad en la medida que no encuentran respuestas directas de parte del Estado, y que les permita constituirse como sujetos (pues los costos directos e indirectos les hacen depender de personas adultas).

Sobre la existencia de dichos costos directos e indirectos, se encuentra la referencia al texto de Bentaouet, R. & Burnett, N. intitulado “User fees in primary education” de 2004. Este consiste en una encuesta aplicada a nivel mundial para identificar las tarifas existentes en el ámbito de la educación primaria, que es sistematizada para los países latinoamericanos por Alejandro Morduchowicz en 2006, tal como expresa la Tabla 14.

Si bien los datos corresponden al año 2004, se evidencia como en todos los países centroamericanos que disponen información, existen obstáculos económicos para el cumplimiento del derecho a la educación, relacionados con gastos en textos escolares, uniformes obligatorios, asociaciones o “patronatos”, además de las “cuotas voluntarias”, lo que contradice el principio de *accesibilidad económica*.

Tabla 14. Costos directos e indirectos en la educación pública centroamericana (2004)

Pais/ Costos directos e indirectos	Tasas por matrícula	Gastos en textos escolares	Uniformes obligatorios	Aportes a asociaciones de padres o comunidades	Aportes ligados a las actividades escolares
Costa Rica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
El Salvador	-	-	+	-	-
Guatemala	-	-	+	+	-
Honduras	-	-	+	-	-
Nicaragua	-	+	+	+	-

(+) Registra. (-) No registra. (n.d.) No disponible.

Fuente: Morduchowicz, 2006 a partir de Bentaouet, R. & Burnett, N. (2004).

A partir de un ejercicio documental mediante la búsqueda en la prensa escrita de cada país para el año 2013, se evidencia como año tras año, los padres, madres y personas responsables deben desembolsar importantes cantidades de dinero para sufragar los costos educativos⁸. En este sentido, establecemos los siguientes ejemplos:

Costa Rica: El diario costarricense La Nación reseña como en el año 2013 padres, madres y personas responsables deben gastar la suma de 161 USD (80 495 colones) por cada niño/a, o la suma de 204 USD (102 000 colones) por cada adolescente que asista a la escuela o secundaria, respectivamente. Ambos datos sin sumar gastos correspondientes a textos educativos (La Nación 2013a). En Costa Rica, incluso tales costos son regulados por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (La Nación 2013b), lo que explicita la aprobación de tales costos por parte del gobierno central, en detrimento de la normativa que garantiza la educación “gratuita”. Si analizamos el dato a partir del salario mínimo costarricense, correspondiente a la categoría de Trabajador No Calificado Genéricos (TNCG), cuya suma bruta son aproximadamente

8 Según Tomasevski: “La gratuidad de la educación, para lograr que sea realmente obligatoria, tal como fue planteada originalmente, ha caído en el olvido. Aun cuando los costos directos son asumidos por el Estado, los costos indirectos (como el transporte y las comidas) pueden quedar fuera del alcance de la familia, mientras los costos imprevistos pueden ser imposibles de afrontar” (2004: 43).

500 USD (251 191 colones) mensuales (MTSS, 2013), cada niño o niña implica un 32,2% del salario mensual de un trabajador no calificado, lo que demuestra su insostenibilidad pues en una familia con un ingreso mínimo y tres niños/as, se invierte todo el salario solo con el ingreso a clases, en el caso de un/a adolescente, este requiere aproximadamente el 40,8% de dicho salario, solamente para ingresar a clases.

El Salvador: El gobierno del Presidente Funes realiza una campaña para entregar paquetes escolares, lo que beneficia a 4986 centros educativos; señala además favorecer a 1,3 millones de estudiantes (MINED 2013). Este programa a pesar de las críticas, es coherente en relación con el cumplimiento del derecho a la educación.

A partir de datos ofrecidos por la Defensoría del Consumidor salvadoreña, solo en útiles escolares, por cada niño/a o adolescente, se deben invertir como máximo 50,43 USD (2013). Considerando que el salario mínimo salvadoreño consiste para sector comercio y servicios (224,21 USD/mes), para el sector industria (219,35 USD/mes), para la maquila textil y de la confección (187,60 USD/mes), y para los trabajadores agropecuarios (104,98 USD/mes) (La Prensa Gráfica, 2013). Ello significa que la compra solamente de los útiles escolares, representa 22,49%, 22,99%, 26,88% y 48,03% del salario mínimo, respectivamente.

Guatemala: la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO 2013) emite un comparativo de precios de útiles escolares, para ser tomado en consideración por padres, madres o personas responsables de la compra de los útiles escolares. Según diversas estimaciones, la compra de útiles escolares puede rondar entre 115 a 192 USD (900 y 1500 quetzales) (Cfr. El Periódico, 2013 y Diario Siglo 21, 2013). En contraposición, los salarios mínimos correspondientes al año 2013 se ubican para las actividades agrícolas y no agrícolas en 310,6 USD (2421 quetzales) así como Actividad exportadora y de maquila en 288,1 USD (2246 quetzales), según el Acuerdo Gubernativo 359-2012 de la República de Guatemala (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2012). Esto significa que la sola compra de útiles escolares implica entre 37% y 84% de un salario mínimo guatemalteco, lo que sería abiertamente privativo.

Honduras: La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de Honduras establece el salario mínimo promedio de 2013 en 336,2 USD (6530 lempiras), según el Acuerdo STSS-001-2012 (STSS, 2012). A partir de estimaciones en diarios nacionales, se encuentra que un padre, madre o persona responsable de un niño, niña o adolescente, debe gastar entre 77,24 a 82,4 USD (1500-1600 lempiras) por cada estudiante para el inicio del año escolar (Diario La Tribuna, 2013). Lo que implica una relación de entre el 23% al 24,5% del salario mínimo promedio. En el caso del sector productivo correspondiente a agricultura, silvicultura, caza y pesca cuyo salario mínimo consiste en 250,7 USD (4,870 lempiras). Este costo se eleva entre un 30,8% y un 32,8% del salario.

Nicaragua: El Ministerio del Trabajo de la República de Nicaragua (2013), mediante la Comisión de Salarios Mínimos, establece para el año 2013 los siguientes montos: sector pesquero 148,8 USD (3717 córdobas), industria manufacturera 131,8 USD (3,287 córdobas), minas y canteras 175,8 USD (4390 córdobas), entre otros sectores económicos.

Según el periódico nicaragüense El Nuevo Diario (2013), solamente de útiles escolares, padres, madres y personas responsables deben gastar aproximadamente 48 USD (1200 córdobas) por niño, niña o adolescente, sin incluir uniformes y costos asociados. Esta suma, repitiendo el mismo ejercicio, representa 32,4%, 36,4% y 27,3% del salario mínimo mensual, respectivamente.

A partir de la sistematización propuesta, se ofrecen pistas para comprender la dinámica de la gratuidad de la educación en Centroamérica, y consecuentemente el cumplimiento del derecho humano a la educación. Ciertamente se parte de la premisa de que las personas trabajadoras centroamericanas perciben legalmente su salario mínimo; sin embargo, la realidad consiste en que en la región la pauperización, vulneración de derechos laborales así como la informalidad en el empleo, nos hace considerar en que tales condiciones no se cumplen para la gran parte de la población económicamente activa.

En todo caso, lo que sí se demuestra es que, en el amparo legal, padres, madres y personas responsables de la educación de niños, niñas y adolescentes deben gastar entre el 22% hasta un 87% (dependiendo del país y del sector productivo) de su salario, solamente en útiles escolares, y consecuentemente, en el inicio del ciclo lectivo, sin contar gastos de transporte o alimentación, lo que a todas luces constituye un obstáculo en la accesibilidad a la educación.

Para culminar con el aporte correspondiente a la accesibilidad a la educación, así como la mirada compleja que requiere el derecho a la educación, SITEAL expresa que

en términos generales, siete de cada diez niños y adolescentes no escolarizados provienen de los hogares más expuestos a privaciones económicas. No obstante, se observa que entre los adolescentes que no concurren a la escuela, se ha incrementado la proporción que proviene de sectores socioeconómicos medios y altos, a la vez que el peso relativo de estos sectores aumenta con la edad (2013: 2).

La expulsión escolar no solamente tiene causas materiales o económicas, tales como las expuestas en el presente apartado, sino que también tienen que ver con la Adaptabilidad y la Aceptabilidad. El mismo estudio añade que:

En el inicio de la adolescencia cambia la estructura de los motivos por los cuales los adolescentes se alejan de la escuela. Las dificultades económicas, la discapacidad, y los problemas de oferta van perdiendo centralidad, mientras que el desinterés o desaliento por la actividad escolar cobra una importancia cada vez mayor a tal punto que se ubica en primer lugar. Ya entrada la adolescencia, el desinterés por el estudio mantiene su relevancia y se observa que el trabajo incrementa su peso relativo como causa asociada a la interrupción de los estudios (2013: 4).

A modo de síntesis, y haciendo lectura a partir de la propuesta general de la obra, se puede mencionar que el derecho a la educación requiere una mirada relacional y compleja. El ejercicio elaborado consistió en identificar el grado de cumplimiento y los obstáculos del derecho a la educación en la región, a partir de las variables Disponibilidad y Accesibilidad, que corresponden con el derecho “a” la educación según la propuesta de Tomasevski.

En este sentido, se ha evidenciado como la existencia de millones de niños, niñas y adolescentes centroamericanos/as continúan excluidos del sistema educativo, y la inexistencia de una relación directamente proporcional en términos de los recursos económicos asignados, como estrategia para ampliar la cobertura y la garantía del derecho humano en estudio.

En este contexto, desde el punto de vista de la accesibilidad, los perfiles escolares relacionados con la pobreza y la inequidad económica y social se encuentran con mayores obstáculos para el acceso a la educación, y aun cuando los Estados mediante legislación garantizan su obligatoriedad hasta ciertos niveles educativos, así como la gratuidad en los centros de enseñanza pública. En los países estudiados, los montos requeridos solo para el inicio del ciclo lectivo son privativos.

Si bien la expulsión del sistema escolar no tiene causas estrictamente económicas, sí son un elemento significativo de la condición centroamericana. Esta expulsión y los amplios sectores de adolescentes excluidos de la educación secundaria deben ser leídos a la luz de los procesos normativos relacionados con las edades mínimas de protección legal, pues de fondo la hipótesis planteada establece una clara articulación entre las expectativas de la vida humana en función del mercado, y no del cumplimiento de derechos humanos y la dignidad de las personas.

Capítulo IV

Las visiones sobre la protección de niños, niñas y adolescentes

Desde la escala jerárquica que va desde una trascendencia cualquiera a la autoridad paterna –reemplazada hoy día por la autoridad de los padres- o a la tutela del mayor sobre el menor, y por debajo de este último nivel, sólo queda el niño, sobre el que todo mundo tiene autoridad –Dios, el Estado, los padres, los adultos profesores, incluso el transeúnte que se arroga “por autoridad” el derecho de reprenderlo-, mientras que él, de por sí, no tiene autoridad sobre nada, ni siquiera sobre sí mismo (Mendel, 1974: 43).

A partir de la entrada en vigor de la Convención de Derechos del Niño se da una transformación doctrinaria sobre los alcances y presupuestos éticos y jurídicos sobre la protección de los niños, las niñas y los adolescentes. Autores como García introducen la conceptualización en términos del enfoque de la Situación Irregular al nuevo enfoque de la Protección Integral, que tiene consecuencias en la mirada sobre el tema de las personas menores de edad.

En términos generales, la niñez y la adolescencia son construcciones sociales que han cambiado a lo largo del tiempo, siempre pasan por el control social y de sus vidas concebidas en principio como personas incompletas, incapaces de decidir, objetos, y pertenecientes a los adultos, en una clara fragmentación entre adulto/niño, que desde la mirada crítica de derechos humanos se enmarcaría en el proceso de estratificación social y de violencia generada en el patriarcalismo.

García recuenta sobre dicho proceso histórico, plantea como antes del Siglo XVII el niño aparecía “vistiendo las mismas ropas que los adultos y realizando sus mismas actividades”. Se añade que con posterioridad al Siglo XVII “aquellos individuos pequeños, aparecen ahora con ropas diversas ubicados en el centro del retrato familiar. Una historia crítica posterior permitirá percibir con nitidez el alto precio que la infancia pagará por esta nueva centralidad: pérdida total de autonomía y origen de una cultura jurídico-social que vincula indisolublemente la oferta de protección a la declaración previa de algún tipo de incapacidad” (1994).

Para comprender los alcances de la “protección” de los niños, las niñas y las adolescentes se propone una aproximación desde dos enfoques, uno de ellos basado en la psicología plantea la construcción de la subordinación del niño mediante la culpa y la dependencia, como estrategias para legitimar relaciones de poder y autoridad. En este sentido, Mendel señala que el temor al abandono es el “fundamento psicoafectivo de la autoridad del adulto” (1974: 66), pues

Si el sujeto no se somete, si expresa una voluntad propia, el adulto le señalará su desaprobación haciéndole ver que ya no le quiere. De esta forma, el niño, aun de muy corta edad, antes incluso de la aparición del lenguaje, asociará de manera irreversible la propia afirmación y la pérdida del amor del otro. Si pensamos en todo lo que el otro representa para un lactante –nada menos que la vida– nos daremos perfecta cuenta de la eficacia de este método (1974: 63).

El “chantaje del amor” precisamente constituye hoy parte central del discurso que justifica la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, así como su control de parte del adulto “para su bienestar”.

Ciertamente los y las más pequeños/as requieren mayor cuidado y vínculo con sus padres y/o madres, sin embargo, la idea esgrimida por el autor es cómo a partir de esta necesidad

biológica y afectiva se legitiman y condicionan relaciones de poder que impactan la vida de las personas, de allí las propuestas educativas actuales centradas en el amor y la disciplina positiva, como quiebre epistémico, político y psicológico frente a esta dinámica.

Respecto al segundo enfoque, se hará referencia al ámbito jurídico, en el que se denota con claridad el cambio de concepción en relación con el niño, la niña y el adolescente. Las disposiciones jurídicas si bien se han transformado ante las demandas de la época, también continúan legitimando el fundamento psico-afectivo de la autoridad en muchos países latinoamericanos, más fuertemente en el Caribe (Cfr. Arteaga, et. al., 2012).

Desde el punto de vista jurídico, encontramos la Doctrina de la Situación Irregular, que se resume en “la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los menores”. Es decir, aquellos niños, niñas y adolescentes que no se encuentren ligados a instituciones como la familia o la escuela, y que presenten características específicas de vulnerabilidad de derechos; en este sentido, el juez tiene un rol protagónico pues “la declaración de abandono material o moral” es su facultad discrecional lo que “constituye la columna vertebral de la doctrina de la situación irregular” (García, 1994).

La Doctrina de la Situación Irregular en América latina se ha caracterizado por la creación de tribunales penales para ‘menores’, bajo la lógica de que para protegerlos a ellos, ellas y a la ciudadanía, los niños, las niñas y adolescentes que delinquen o se encuentran en situación de abandono material o moral, son sujetas a medidas de institucionalización equivalentes hoy con la privación de libertad; además la intervención del Estado es reactiva, pues la mirada sobre esta población etaria así como las políticas estatales se dan únicamente en situaciones de apremio.

Esta mirada sobre la niñez y la adolescencia asume la inferioridad de estas personas en relación con las personas adultas y, en este sentido, la capacidad de tutelar, restringir y vulnerar

distintos espacios de su vida y dignidad. Sobre el particular, Buaiz ha manifestado que “este paradigma tutelar divide a la infancia entre quienes tienen y pueden y los que no, sometiéndonos a un tratamiento diferencial, sujetos a la ‘beneficencia’ protectora, los excluidos de oportunidades sociales, con una progresiva imposición de reglas que criminalizan su situación de pobreza” (SF).

Frente a esta mirada de tutela y control, se desarrolla el enfoque que se sustenta particularmente en la Convención sobre Derechos del Niño: aboga por la Protección Integral de niños, niñas y adolescentes y, a su vez, genera un marco epistémico que reconoce la dignidad y derechos de estas personas.

Del menor como objeto de la compasión-represión, a la infancia-adolescencia como sujeto pleno de derechos, es la expresión que mejor podría sintetizar sus transformaciones. La Convención constituye un instrumento jurídico para el conjunto del universo infancia, y no sólo para el menor abandonado-delincente, como resultaba de la letra y más aún de la praxis de las legislaciones inspiradas en la doctrina de la situación irregular (García, 1994).

La nueva visión sobre la Protección Integral plantea nuevos retos a los Estados pues para su desarrollo requiere el despliegue de sistemas nacionales de protección, que se vinculen desde lo local hasta lo nacional, mediados por la participación de los niños, las niñas y los adolescentes, quienes en esta lógica son personas con dignidad, capacidad creativa, protagónica y para decidir.

Si bien existe una brecha histórica entre la retórica jurídica y la vivencia y protección real de los derechos humanos, este paradigma permite y potencia la creación de espacios de participación. También, exige del Estado la creación de marcos jurídicos y políticos que tiendan a promover y garantizar los derechos de esta población, no únicamente políticas reactivas direccionadas a situaciones apremiantes.

En este sentido, al referirse a la Protección Integral se debe establecer un enfoque más complejo, crítico y relacional, puesto que no se trata solamente de “proteger” (tal como se pensaba en la Doctrina de la Situación Irregular), sino que se deben promocionar los derechos de las personas menores de edad, establecer programas, planes y políticas públicas que garanticen su integralidad y, por supuesto, la atención en situaciones de apremio.

Este enfoque exige del Estado un rol activo en la promoción y protección de derechos, y consecuentemente en la armonización de la legislación nacional con la internacional, así como la asignación de los recursos necesarios para el funcionamiento de los sistemas de coordinación e información; por lo tanto, está en correspondencia con las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar, que emanan de las disposiciones internacionales sobre derechos humanos.

Una propuesta para comprender los alcances de la Protección Integral se encuentra en los “ámbitos de convergencia” planteados por PRIDENA (2008: 50-51):

- Protección física: Supone el deber de garantizar la vida y la integridad personal en todo momento. De estas obligaciones genéricas se derivan, por ejemplo, las de proveer lugares seguros y estructurados de tránsito, el juego y la recreación; el derecho a la salud; a la nutrición de niños, niñas y adolescentes; y a la protección contra el abuso sexual, la violencia física y psicológica, la explotación económica y de las peores formas de trabajo infantil.
- Protección psicosocial: Comprende la protección de los derechos e intereses individuales, como los que se derivan o puedan derivarse de sus interacciones sociales. El principio de no discriminación constituye el marco de garantías que debe guiar la adopción de políticas públicas y la acción social. En este sentido, se busca asegurar las posibilidades de expresión autónoma, el fortalecimiento de la personalidad así como la construcción de la identidad, y la protección judicial de derechos e intereses.

- Protección cognitiva: las competencias cognitivas normalmente se refieren al desarrollo de un nivel razonable de inteligencia, de habilidades comunicativas, sentido común y de capacidades éticas y estéticas basadas en una visión de dignidad y solidaridad. En este sentido, supone la protección referida a las oportunidades educativas, el desarrollo de capacidades para analizar y discernir sobre la información recibida, y tomar decisiones para proteger sus propios derechos.

Es decir, la protección integral pasa por la interrelación de la protección física, psicosocial y cognitiva, y en la búsqueda de marcos normativos que permitan realizar los derechos humanos de las personas menores de edad, partiendo del supuesto de que “los niños y las niñas no tienen condiciones para satisfacer, por sí mismos, todas sus necesidades básicas” (PRIDENA, 2008: 48).

La determinación de las edades mínimas de protección legal

La discusión de la protección de los niños, las niñas y los adolescentes en Centroamérica debe problematizarse en función de cómo se determina el paso de la niñez a la vida adulta, pues ambas categorías interesadamente se ven como discontinuas e inconexas, frente a autores que sugieren verlas de forma recursiva y compleja (Cfr. Melchiorre, 2004 y Mendel, 1974).

Comúnmente, la respuesta a la pregunta de cómo determinar el paso de la infancia a la adolescencia y posteriormente la adultez es abordada desde la psicología a partir de una lógica del desarrollo gradual de las competencias, capacidades cognitivas y roles de las personas en distintas etapas de la vida.

Frente a esta pregunta, autores como Kail & Cavanaugh responden que

Los criterios con que suele decidirse si alguien alcanzó o no la adultez son las transiciones de papeles, que consisten en asumir nuevas responsabilidades y obligaciones. Algunas

transiciones sirven de hito para llegar a la adultez: terminar la educación académica, iniciar un empleo de tiempo completo, formar una familia independiente, casarse y procrear. [Añadiendo que] En distintas culturas se realizan ritos de transición, que consiste en las ceremonias de iniciación en la adultez, que a menudo figuran entre los más importantes de una cultura (2006: 375-376).

Su determinación conlleva un componente cultural, sin embargo en la cultura occidental pareciera difícil de rastrear, salvo al tomar como referente los criterios de la sociedad del consumo, o de los requerimientos del patriarcalismo en relación con los roles asignados al hombre y la mujer en relación con el establecimiento de la familia.

Los autores amplían señalando que (2006: 377-378)

Desde una perspectiva psicológica, volverse adulto significa interactuar con el mundo en una forma radicalmente distinta. En el aspecto cognoscitivo, los adultos jóvenes no piensan igual que los adolescentes... En el aspecto conductual, una gran diferencia entre ellos es una notable reducción de la frecuencia de acciones peligrosas... En esta perspectiva, los adultos jóvenes se controlan mejor y obedecen las convenciones sociales.

En el aspecto psicosocial, esta etapa marca la transición del interés por la identidad personal al interés por la autonomía y la intimidad. Para independizarse de los progenitores se requiere la capacidad de defenderse...

Según Erikson, la principal función de los adultos jóvenes consiste en sortear el conflicto psicosocial de intimidad versus aislamiento. Erikson (1982) piensa que, una vez lograda la identidad personal, uno está listo para crear una identidad compartida con otro, elemento esencial de la intimidad.

Concluyendo los autores de marras que

Cada día, un número mayor de investigadores y de autores sostienen que el periodo comprendido entre los 18 y 25 años

refleja una etapa específica de la vida. Apter (2001) acuñó el término ‘thresholders’ (umbralistas) para designar el hecho de que los adultos jóvenes ya no son adolescentes y tampoco adultos plenos (2006: 378).

Como se puede apreciar, son distintos los factores que complejizan el cambio de roles o la transición de papeles de la niñez a la vida adulta. Esta complejidad tiene que ver con componentes conductuales, del desarrollo de la autonomía, tanto moral como a nivel identitario, así como el cumplimiento de pautas y convenciones sociales, que ciertamente implican el control social (el niño o adolescente parecería según esta lógica “menos subordinados” a las prácticas sociales).

Es significativo, además, entender que el paso de la niñez a la adultez no puede ser unidimensional, sino complejo y multicausal. En este sentido, los parámetros sociales que parecen determinar ese cambio también están vinculados al mercado (en términos del trabajo), y al patriarcalismo (en términos de la familia monógama heterosexual y el matrimonio), mayoritariamente. En contraposición a las tesis desarrolladas, Mendel plantea que no existe un estado de infancia ‘en sí’ que se desvelaría espontáneamente... Pero no existe tampoco un estado de adulto ‘en sí’ (1974: 229), es decir:

No es en modo alguno inevitable, a nuestro juicio, que el hombre deba cesar de ser niño para convertirse en adulto. Seguir siendo niño y, simultáneamente, convertirse en adulto, sería a nivel individual, una manera de asumir más plenamente la propia humanidad; mientras que a nivel colectivo, la posición social de cada uno, su pertenencia a una clase social, dependerá de la edad biológica (1974: 230).

Aun cuando la discusión esta mediada por construcciones sociales en relación con la transición de papeles, con la Convención de Derechos del Niño se logró la “caracterización del término Niño, referido, de manera universal, a todo ser humano menor de 18 años” (PRIDENA, 2008: 22).

Tomando en consideración estas particularidades, se preguntó a personas expertas regionales sobre los criterios para establecer las edades mínimas de protección legal (en las temáticas estudiadas), al señalar:

Tabla 15. Criterios para establecimiento de edades mínimas de protección legal, consulta a expertos regionales (2013)

Francisco Cabrera - Guatemala	Debería ser un solo clave. Esto es lo que establezcan los convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos, en particular los que se refieren a los derechos de la niñez y la adolescencia.
Dardo Rodríguez - Honduras	... particularmente en los temas de matrimonio infantil, trabajo infantil y responsabilidad penal de personas menores de edad, deben pasar por el respeto a lo establecido en los convenios internacionales que Honduras ha suscripto y los cuales está obligada a cumplir. Estos acuerdos son claros y no dejan lugar a dudas. Sus determinaciones se basan en parámetros que contemplan el desarrollo físico, psicológico y emocional de las personas.
Víctor Cristales - Guatemala	Tener un nivel de comprensión pleno de los Deberes y Derechos. Alcanzar un desarrollo físico y mental que posibilite desarrollar en equilibrio todos los conocimientos, habilidades y destrezas aprendidas. Tener un respaldo jurídico de sus responsabilidades como ciudadano o ciudadana.

Elaboración propia, énfasis del autor (2013).

Como se desprende de la Tabla 15, el criterio de las personas consultadas se visibiliza en dos sentidos, uno primero correspondiente a ese desarrollo físico, psicológico y emocional, así como la capacidad de asumir con plenitud las responsabilidades que conlleva el ejercicio de la ciudadanía; el otro criterio se relaciona con las disposiciones internacionales en términos de derechos humanos para esta población.

Debe plantearse que adicionalmente se les consultó a los expertos si el establecimiento de edades mínimas de protección legal, supone una contradicción con los derechos y obligaciones emanadas de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, al responder que sí, pues estas edades mínimas de

protección legal “reducen” las garantías de la CDN, y en derechos humanos debe imperar el principio jurídico *pro hominem* que implica más bien la ampliación positiva de los derechos, es decir, edades de protección más elevadas a las convenidas internacionalmente. Sin embargo, como señala Murillo, esto no implica una reducción de derechos pues la CDN los establece con claridad, lo que enfrentamos más bien son situaciones particulares o excepcionales (Cfr. Meño, 2013) en las cuáles ciertas normas son omitidas, lo que no niega las demás.

Capítulo V

Las edades mínimas de protección legal en Centroamérica

En este Capítulo se realizará un balance regional para cada una de las edades mínimas de protección legal en estudio, el objetivo consiste en identificar su proyección jurídica en términos de las edades establecidas, así como las principales consecuencias y desafíos para el cumplimiento del derecho a la educación de las personas menores de edad centroamericanas.

Tabla 16. Edades teóricas de educación obligatoria y edades de admisión al empleo, matrimonio, responsabilidad penal y sufragio en Centroamérica

País	Edades Aprox. Fin Educ. obligatoria	Admisión al empleo	Matrimonio		Resp. penal	Sufragio
			General M/H	Excepción M/H		
Costa Rica	17	15	15	15	12	18
El Salvador	15	14	18	No. mín.	12	18
Guatemala	15	No. mín.	14/16	14/16	13	18
Honduras	17	14	18	16	12	18
Nicaragua	12	14	18/21	14/15	13	16

Fuente: (Color gris) Right to Education Project (2013) y datos recopilados por autor.

Para introducir la discusión, la Tabla 16 ofrece un panorama regional que incluye las edades teóricas para la finalización de la educación obligatoria, las edades mínimas de admisión al empleo, las correspondientes al matrimonio, las mínimas para la responsabilidad penal, así como lo establecido respecto al sufragio.

En las siguientes secciones se desarrolla cada temática con una perspectiva regional y de derechos humanos, como antesala a la lectura crítica planteada en las reflexiones finales.

Edades mínimas para el matrimonio temprano

La sociedad patriarcal se basa en relaciones desiguales de poder y privilegios. En ésta, los hombres son enseñados desde niños a conquistar el mundo, a gobernar y a hacerse obedecer. El éxito masculino se mide en función de sus conquistas en el espacio del trabajo y de la guerra, el cual puede ser agobiante, penoso y exigente. Pero también se ofrecen recompensas ante tales exigencias y tensiones: el hogar será su castillo, su esposa será su remanso de paz y sus hijos perpetuarán su apellido. Así, después de un día de trabajo, en el exigente mundo exterior, él regresará a casa donde una mujer lo espera, con la cena lista, la ropa limpia y la casa en orden. También ella, anticipándose a sus necesidades, calmará sus angustias y satisfará sus deseos (Claramunt, 2003: 66).

El patriarcalismo implica un orden social de subordinación y jerarquía; bajo la óptica del matrimonio temprano se obtiene un contexto cultural que riñe con los derechos humanos de las niñas y las adolescentes, en la medida que este les relega como espacio “natural” tanto la maternidad como su condición temprana de cónyuge.

Aun cuando la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su Artículo 16 que las personas en edad núbil tienen derecho a casarse, también es cierto que las tradiciones sociales y culturales que legitiman el matrimonio temprano reproducen un orden social desfavorable para las niñas y las adolescentes, pues son quienes sufren las principales consecuencias en términos embarazos precoces y exclusión educativa.

Desde el punto de vista de la normativa jurídica internacional, en 1964, entra en vigor la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios, estableciendo en su Artículo 2 que los Estados partes adoptarán las medidas legislativas necesarias para determinar la edad mínima para contraer matrimonio.

Adicionalmente, en la Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios de 1965, se establece en el Principio II que “en ningún caso podrá ser inferior a los quince años; no podrán contraer legalmente matrimonio las personas que no hayan cumplido esa edad”; en ambos casos, permite dispensar el requisito de la edad por causas justificadas.

Finalmente, en el contexto de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979) se retoma la necesidad de establecer límites en términos de las edades, así el Artículo 16 señala que “se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio”.

Si la Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio situaba en la edad de 15 años, el Comité sobre la Eliminación de Discriminación contra la Mujer recomendará que esta edad sea de 18 años, comprendida en el supuesto umbral entre la niñez y la adultez en el ámbito internacional de los derechos humanos⁹.

Tomando en consideración esta descripción de la situación jurídica en el nivel internacional, la Tabla 17 resume las disposiciones que rigen en Centroamérica.

9 Según el Comité, “la edad mínima para contraer matrimonio debe ser de 18 años tanto para el hombre como para la mujer. Al casarse, ambos asumen importantes obligaciones. En consecuencia, no debería permitirse el matrimonio antes de que hayan alcanzado la madurez y la capacidad de obrar plenas. Según la Organización Mundial de la Salud, cuando los menores de edad, especialmente las niñas se casan y tienen hijos, su salud puede verse afectada desfavorablemente y se entorpece su educación. Como resultado, se restringe su autonomía económica” (Recomendación General N.º 21).

Tabla 17. Disposiciones legales vigentes sobre edades mínimas de matrimonio en Centroamérica

País	Disposiciones jurídicas
Costa Rica	<p>Artículo 14. — Es legalmente imposible el matrimonio: (...) 7) De la persona menor de quince años”. Ley N.º 8571 de 2007. Reforma al Código de Familia.</p> <p>Artículo 38. — El menor de quince años es una persona absolutamente incapaz para obligarse por actos o contratos que personalmente realice, salvo los determinados específicamente por la ley”. Ley N.º 8571 de 2007. Reforma al Código Civil.</p>
El Salvador	<p>Art. 14.- No podrán contraer matrimonio: 1) Los menores de dieciocho años de edad; (...) No obstante lo dispuesto en el ordinal primero de este artículo, los menores de dieciocho años podrán casarse si siendo púberes, tuvieren ya un hijo en común, o si la mujer estuviere embarazada.</p> <p>Art. 18.- Los menores de dieciocho años que de conformidad a este Código pueden casarse, deberán obtener el asentimiento expreso de los padres bajo cuya autoridad parental se encontraren... Código de Familia, Decreto 677 con reformas.</p>
Guatemala	<p>Art. 81. La mayoría de edad determina la libre aptitud para contraer matrimonio. Sin embargo, pueden contraerlo: el varón mayor de dieciséis años y la mujer mayor de catorce, siempre que medie la autorización que determinan los artículos siguientes.</p> <p>Art. 89. No podrá ser autorizado el matrimonio: 1.- Del menor de dieciocho años, sin el consentimiento expreso de sus padres o del tutor; 2.- Del varón menor de dieciséis años o de la mujer de catorce años cumplidos, salvo que antes de esa edad hubiere concebido la mujer... Código Civil, Decreto Ley 106.</p>
Honduras	<p>Art. 16 La mayoría de edad se obtiene al cumplirse los veintiún años. Sólo los mayores de edad gozan de libre aptitud para contraer matrimonio. Sin embargo, podrán contraerlo, el varón de dieciocho años y la mujer mayor de dieciséis años, siempre que medie autorización... Quedará, no obstante, convalidado sin necesidad de declaración expresa, el matrimonio contraído por personas que no hubieren cumplido las edades... durante un mes después de que el cónyuge menor cumpla dieciséis años o si la mujer hubiere concebido antes de llegar a esa edad. Código de Familia, Decreto No. 76-84.</p>
Nicaragua	<p>Art. 48. Edad para contraer matrimonio. Son aptos legalmente para contraer matrimonio, el hombre y la mujer que hayan cumplido dieciocho años de edad.</p> <p>No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior podrá otorgarse autorización para contraer matrimonio, sin distinción de sexo, a los menores de dieciocho años de edad y de dieciséis años cumplidos.</p> <p>La autorización en estos casos será concedida por los representantes legales de los menores de edad. Código de Familia, 2013.</p>

Fuente: Elaboración propia (2013).

Como se desprende de la Tabla 17, ninguno de los países centroamericanos sigue la recomendación del Comité sobre la Eliminación de Discriminación contra la Mujer, al permitirse tanto el matrimonio de personas menores de edad, además de plantear disposiciones discriminatorias en la relación niño y niña.

Si bien países como Costa Rica y Nicaragua establecen una disposición genérica en condiciones de igualdad, en El Salvador, Guatemala y Honduras se permite a las niñas casarse a edades inferiores a sus pares, hasta en dos años o indefinidamente. Asimismo, esta representación social de la niñez en las disposiciones jurídicas legitima que incluso niñas menores de catorce años se casen si ya han concebido, en una lógica que reproduce roles tendencialmente estigmatizantes.

Estas disposiciones discriminatorias entre niño y niña se asemejan mucho a las normativas en relación con el abuso sexual a personas menores de edad, pues en la región caribeña, por ejemplo, se tutela el abuso contra las niñas, pero no contra los niños, como si estos no fuesen objeto de tales delitos. La visión subyacente destaca al hombre como proveedor, frente a la mujer como receptora y sumisa.

En este contexto de evolución normativa es de grata noticia la aprobación en Nicaragua del nuevo Código de Familia en Marzo de 2013, pues establece como edad mínima de matrimonio mediante consentimiento de tutor/a la edad de dieciséis años, cuando hasta hace poco la norma que regía permitía a las niñas contraer nupcias a los catorce años de edad.

Si bien resulta muy difícil encontrar cifras nacionales sobre matrimonios por año en los que medie, al menos, una persona menor de edad como esposo/a, esta carencia responde a las débiles capacidades de los países de la región por tener registros efectivos para el seguimiento y cumplimiento de derechos humanos. Desde el Estudio Mundial de Violencia contra la Niñez, específicamente la Recomendación 11, se requiere sistemáticamente para los Estados el diseño e implementación de estrategias de recolecta de datos y estudios comparativos.

Tabla 18. Matrimonio precoz de niñas y adolescentes en Centroamérica, 2000–2010. Unicef

País/Edades matrimonio precoz*	casados a los 15 años	casados a los 18 años
Costa Rica	–	–
El Salvador	5	25
Guatemala	8	35
Honduras	11	39
Nicaragua	10	41

*Matrimonio precoz – Porcentaje de mujeres de 20 a 24 años de edad que ya estaban casadas o tenían algún tipo de vínculo antes de cumplir 15 años y porcentaje de mujeres de 20 a 24 años de edad que ya estaban casadas o tenían algún tipo de vínculo antes de cumplir 18 años.

Elaboración propia a partir de Estado Mundial de la Infancia (2012).

En esta dinámica de vulneración de derechos a las niñas y adolescentes, la Tabla 18 aporta datos sobre el matrimonio precoz y evidencia cómo en Centroamérica entre el 5 y 10 % de los matrimonios tiene una contrayente de quince años o menos, mientras que desde un ángulo más amplio, entre el 25 y el 41 % de los matrimonios implican una niña o adolescente menor de 18 años de edad. Un estudio reciente revela que en el caso costarricense esta cifra es más bien del 8,6% para las “uniones libres” (Cfr. González, 2013).

Estos datos son sintomáticos también de las tasas de natalidad entre mujeres entre 15 y 19 años (Tabla 19), pues su incidencia por cada 1000 nacimientos oscila del 63 hasta 109, es decir, que de cada diez nacimientos aproximadamente uno pertenece a persona menor de edad. Unicef estima que “las que se encuentran en esta franja de edad tienen más probabilidades de morir durante el embarazo o el parto que las que ya han cumplido 20 años” (2007).

Tabla 19. Tasa de natalidad entre las adolescentes

País	Año	Incidencia
Costa Rica	2006	63
El Salvador	2006	67
Guatemala	2006	92
Honduras	2003	108
Nicaragua	2005	109

Fuente: Elaboración propia a partir de Maternal, Newborn & Child Survival, Unicef (2010).

Estas condiciones de alta vulnerabilidad para las niñas y adolescentes, tanto en términos de matrimonio precoz como de natalidad, no cuentan con respuestas contundentes de parte de los Estados, quienes hasta muy recientemente se encuentran analizando la implementación de campañas de educación sexual no sin chocar constantemente con los preceptos de las autoridades eclesiásticas, con fuerte influencia en los países.

Además de esta afrenta al derecho a la educación en términos del acceso a información de calidad y que permita tomar decisiones en términos de su salud sexual y reproductiva, las niñas y adolescentes centroamericanas cuentan con amplias restricciones para acceder a medidas anticonceptivas, como el aborto que se establece como delito penal, además de ser prohibido si media una violación como ocurre en Honduras y Nicaragua.

Según UNFPA, el matrimonio precoz y el embarazo en la adolescencia son dos de los principales obstáculos a la educación (2006: 14), además de constituir motivos de discriminación en el proceso educativo (Relatoría Especial sobre Derecho a la Educación, 2006: 56).

En contraposición, los estudios internacionales sobre derechos humanos afirman que “cada año de educación retrasa el matrimonio de una niña y reduce el número de hijos. Las niñas con educación secundaria tienen hasta seis veces menos

posibilidad de contraer matrimonio temprano, que aquellas con educación limitada o inexistente¹⁰” (Women Deliver, SF).

Edades mínimas para el trabajo infantil

La relación entre el derecho a la educación y el trabajo infantil no es unidireccional ni simple, es una relación compleja, que amerita ser contextualizada desde distintas ópticas, particularmente de derechos humanos, también desde el fenómeno de la exclusión social y los cambios que ha implicado la inserción de políticas neoliberales en la Centroamérica contemporánea, así como las particularidades etarias, en términos de niños, niñas y adolescentes.

Como señala García & Araldsen “la preocupación por el tema trabajo infanto-juvenil no es nueva (...) mientras la década de los 80, [se] registran pocas preocupaciones significativas sobre el tema, a partir de los años 90, se produce una inversión radical de tendencia que coloca la problemática en un alto nivel de visibilidad” (1997: 1).

Esta puesta en discusión, explotada particularmente por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, ha suscitado un sinfín de estudios que por lo general tienden a establecer una línea de causalidad entre pobreza y trabajo infantil (o doble causalidad según Sauma, 2007; también Cfr. Rausky 2009). Lo central para efectos del Capítulo consiste en que el derecho a la educación, o mejor dicho su interrupción u obstáculo, es uno de las principales motivaciones de la prohibición del trabajo infantil, particularmente a partir de las disposiciones de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

10 Para Meño “Lo que resulta beneficioso es tener el mayor número de años cursados en la educación, independientemente de si atrasa o no el matrimonio. No tendríamos que establecer una relación causal tan fuerte. El problema es *¿por qué se interrumpe la educación por el embarazo? ¿Por qué un hombre adolescente casado tiene problemas para poder continuar sus estudios?* Tendrían que haber disposiciones especiales, de lo contrario estaríamos coartando las libertades personales, como casarse o tener un hijo” (2013, énfasis del autor).

Desde el punto de vista de la normativa jurídica internacional, se encuentran distintos instrumentos que han planteado las edades mínimas de protección legal frente al trabajo, por ejemplo la Convención 5 sobre edad mínima para el trabajo en la industria de 1919, posteriormente la Convención 138 sobre edad mínima de 1973, que en palabras de García & Araldsen “constituye el documento jurídico global más importante hasta la fecha, conteniendo propuestas inequívocas en el sentido de la definición y abolición del trabajo infantil” (1997: 3).

Asimismo, para Tejeda

El Convenio N.º 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación de 1999, reconoce que ‘el trabajo infantil se debe en gran parte a la pobreza’ y que la solución a largo plazo radica en un crecimiento económico sostenido que conduzca al progreso social, sobre todo en lo que se refiere a la mitigación de la pobreza y a la educación universal (2005: 9).

En esta misma línea, Melchiorre plantea que

La OIT vinculó la edad escolar con la edad mínima para el empleo en 1921. El Convenio N.º 14 de la OIT prohibió el empleo que perjudique a la escolarización y estableció la edad mínima de 14 años. En 1945 afirmó que ‘la escolarización debe ser obligatoria hasta una edad no inferior a los 16 años’. El Convenio de la OIT sobre Edad mínima para el Empleo obliga a todos los estados miembros a establecer dicha edad mínima... son pocos los que la han establecido en 16 años, y todavía menos los que respetan el derecho de los chicos a no trabajar antes de dicha edad (2004: 42-43).

Además de la normativa de la OIT, en el marco del sistema universal de protección de derechos humanos, la CDN desarrolla el vínculo entre trabajo infantil y derecho a la educación, específicamente el Artículo 32 que “recoge el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el

desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación...”.

Frente a esta dinámica jurídica, la Plataforma Subregional sobre Trabajo Infantil y Adolescente para Centroamérica y República Dominicana, plantea que:

Se ha logrado la ratificación de los Convenios 138 y 182 de la OIT por parte de todos los países de la región, llevándose a cabo las reformas necesarias en la legislación nacional para adecuarla a los compromisos internacionales asumidos. En todos los países se han identificado y elaborado los listados de trabajos peligrosos, tanto por su naturaleza como por las condiciones en que se realiza, conforme al Convenio 182, los cuales han sido reconocidos por ley.

Lo que posibilita reflexionar sobre las causas subyacentes que reproducen este problema social, las cuales según Sandoval (2007: 68) pueden consistir en factores estructurales o culturales.

Los factores estructurales aluden a la fase actual del capitalismo, caracterizado por la pauperización y socavamiento de derechos sociales en el nivel mundial (Cfr. Hinkelammert, 2003), frente a las “necesidades” del capital transnacional por obtener mejores réditos económicos, según la jerga: “ventajas”; aunque impliquen comúnmente reducciones de normativas laborales, salariales y de condiciones de salud, vida y educación, al poner en jaque la reproducción social de la vida humana, así como el futuro de poblaciones altamente vulnerables, como las centroamericanas.

El otro factor, denominado cultural, plantea los dispositivos sociales y contextuales existentes que legitiman el trabajo infantil así como los roles de género asignados en el patriarcalismo, es decir, como el trabajo de niños, niñas y adolescentes se legitima por las necesidades inmediatas de mano de obra (mayoritariamente en el ámbito de la agricultura), así como el rol de las niñas y adolescentes hacia los trabajos domésticos.

Esta lectura problematiza la discusión entre proteccionistas y abolicionistas del trabajo infantil.

Rausky, al respecto, señala que: “o se considera que las actividades laborales de los niños y niñas deben erradicarse -posición abolicionista- o, en el extremo opuesto, se considera que el trabajo infantil debe ser reconocido socialmente y debe protegerse -posición proteccionista-”. Respecto de la primera, plantea cómo “se considera que el paradigma abolicionista niega el valor del trabajo infantil, y niega su realidad, siendo funcional a las estructuras conceptuales propias del modelo adultocéntrico”; mientras que con respecto de la segunda “es importante situar el tema de la infancia y su relación con el trabajo respecto a la cultura de cada sociedad, [sin embargo] se corre el riesgo de llegar a un relativismo extremo, que en pos de respetar supuestas diferencias culturales no hace más que legitimar las desigualdades sociales” (2009).

Esta discusión es compleja para la región centroamericana, pues existen procesos de exclusión y fracturas sociales que tienden a relegar a porcentajes muy importantes de la población hacia círculos viciosos de pobreza, porque ni el Estado ni el mercado ofrecen soluciones, además de los condicionamientos culturales y sociales que niegan oportunidades a miles de personas, particularmente hablando de procesos de profunda discriminación racial, étnica y sexual.

Aun cuando tomamos la partida por discutir ampliamente los límites desde la racionalidad occidental que conlleva hablar de “trabajo infantil”, además, la evidencia empírica es clara que estos procesos de incorporación precoz al mercado laboral fomentan la exclusión educativa, obstruyen las capacidades de mejoría económica y aumentan sustantivamente las posibilidades de reproducir los ciclos de pobreza, problemática central para el “desarrollo” de los países centroamericanos, principalmente por encontrarnos en la fase de transición demográfica.

Sobre la discusión planteada, Sauma concluye que:

El trabajo infantil no logra reducciones significativas en los indicadores globales de pobreza. Al considerar el aporte del trabajo infantil... como parte del ingreso de los hogares, éste solamente logra reducir en pocos puntos porcentuales la incidencia de la pobreza extrema y total a nivel nacional, independientemente de la magnitud del trabajo infantil en el país o de lo elevado de las tasas de pobreza sin considerar esos ingresos. A nivel de países, el trabajo infantil no constituye entonces una solución al problema global de la pobreza como tampoco a nivel de hogares (2007).

En términos regionales, los datos para Centroamérica apuntan a la existencia de cerca de 2 millones de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 en trabajo infantil, lo que representa entre el 10 y 12% de la población total (OIT / IPEC, 2009). Según esta misma fuente, “la edad mínima de admisión al empleo es de catorce años en todos los países, a excepción de Costa Rica, donde son los quince años”, sin embargo, en términos porcentuales del total de niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil, aproximadamente el 9% corresponde a personas menores de 14 años; al ser la concentración más importante de personas adolescentes.

Desde el punto de vista del derecho a la educación, el problema no debe reducirse únicamente a las edades mínimas de protección. Una razón es que los rezagos educativos existentes en la región hacen que niños, niñas y adolescentes frecuenten ciclos lectivos que no se corresponden con las edades teóricas, además, los factores de expulsión educativa se diversifican conforme aumenta la edad de los estudiantes.

Según el estudio de SITEAL (2009) a partir de Encuestas de Hogares, mientras que en personas entre 10 y 13 años el abandono escolar por motivos laborales se explica para el 9% de los casos, esta cifra se duplica para personas entre 14 y 17 años, representando incluso un 18%. Es decir, aproximadamente 1 de cada 5 personas adolescentes abandona la educación para trabajar. Sin embargo, entre las edades de los 12 a

los 17 años el 40% de dicho abandono se explica mediante el desinterés y el desaliento, en otras palabras por la ausencia de un currículo académico atractivo, contextualizado y pertinente.

En países como Costa Rica existe una brecha “de más de 34 puntos porcentuales entre la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes ocupados (58,8%) y los no ocupados (93,1%). En general, la asistencia escolar disminuye con la edad; pero esta disminución es particularmente fuerte entre los niños, niñas y adolescentes ocupados” (OIT –MTSS, 2013).

En el caso de Guatemala, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida plantea que “Mientras un 87% de los niños no ocupados asiste a la educación formal, en el caso de los niños trabajadores, este porcentaje se reduce al 53,2%” (EN-COVI, 2011: 50). Para Honduras se destaca que “solo el 9,6% de las personas adolescentes trabajadoras de entre 15 y 17 años combina el trabajo con estudio”, según su Hoja de Ruta para eliminar el trabajo infantil.

En El Salvador, en 2009, el 40,5 % de los niños trabajadores (76 498) no estudian; y el 59,5 % (112 386) combinan trabajo y estudio, concluyendo además que “el trabajo influye negativamente en el nivel de escolaridad. Los niños de 15-17 años de edad que trabajan y estudian tienen entre un año y un año y medio de rezago educativo, en relación con otros del mismo grupo de edad que solo estudian; el trabajo infantil aumenta las posibilidades de reprobación y repitencia en el sistema educativo; y el trabajo infantil incide en la sobre-edad” (OIT, 2011).

La Hoja de Ruta para Eliminar el Trabajo Infantil y sus Peores Formas en Nicaragua demuestra a partir de datos de la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil y Adolescente de 2005, que: “el 43,1% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores no asiste a la escuela. Además, solo 6 de cada 10 han cursado algún nivel de primaria, el 27,4% algún nivel de secundaria y sólo el 0,1% de las personas adolescentes la formación técnica”.

Frente a la dinámica expuesta, desde el derecho a la educación deben plantearse distintos frentes de acción, que se inicia por el establecimiento de compromisos reales de las

autoridades políticas para un financiamiento digno de los sistemas de educación pública, pues no basta con campañas al señalar las bondades de la educación como mecanismo que permite a las personas menores de edad salir del trabajo infantil y plantearse un futuro más promisorio, sin acciones concretas.

Estas mismas ideas han sido recurrentes en los planteamientos desde el derecho a la educación, Tomasevski señaló que “frecuentemente no existe un compromiso financiero para que esto se cumpla, a pesar de que se cite rutinariamente a la pobreza como la más importante causa de trabajo infantil” (2004: 41), y más grave aun la crítica de Rausky a quienes defienden la erradicación del trabajo infantil, pues “si bien movilizan una gran cantidad de recursos para combatirlo, son los que también promueven y avalan las políticas neoliberales que generan la pobreza de las familias y de los niños y niñas” (2009: 697).

A modo de conclusión, deben ponerse en perspectiva los esfuerzos que puedan realizarse para dirimir una problemática social que tiene causas subyacentes en modelos socioeconómicos, que promueven la exclusión social y la pauperización del trabajo. Sin cambios estructurales en las economías centroamericanas, los esfuerzos reales para la superación de la pobreza y sus problemáticas continuarán por reproducirse. Como concluye Tomasevski:

Sin educación no hay acceso al empleo. Un nivel educativo inferior disminuye habitualmente las perspectivas de carrera. Los salarios bajos afectan negativamente a la seguridad en la vejez. La negación del derecho a la educación provoca la exclusión del mercado laboral y la marginación en el sector no estructurado, junto con la exclusión de los sistemas de seguridad social derivada de la previa exclusión del mercado laboral (2002: 26).

Edades mínimas para la participación política

La discusión actual sobre la participación de las personas menores de edad se inserta en el debate sobre la(s)

ciudadanía(s), es decir, ¿son niños, niñas y adolescentes centroamericanos, ciudadanos y ciudadanas plenos/as? Al respecto, mucho se ha avanzado a partir del marco normativo de la Convención de Derechos del Niño, así como de las categorías de “ciudadanía social”¹¹ e incluso “ciudadanía de la infancia” (REDLAMYC, 2009: 113).

Siguiendo la concepción de ciudadanía tradicional como “status atribuido a quienes son miembros de pleno derecho de una comunidad política” (REDLAMYC, 2009: 13), las personas menores de edad cuentan con amplias limitaciones, de la cual nos interesa rescatar la discusión en relación con su participación en los centros educativos en primera instancia, así como una reflexión sobre su participación por medio del sufragio directo en el nivel nacional, esta última enmarcada en las tendencias latinoamericanas actuales.

La Convención de Derechos del Niño no habla explícitamente de “participación”, sin embargo sí señala la obligación de los Estados por garantizar que las personas menores de edad puedan opinar en todas las cuestiones o decisiones que les afecte, y además, que sus opiniones sean tomadas en cuenta, para lo cual se recomienda señalar la manera en que influyen en las decisiones finales adoptadas por el órgano correspondiente.

La participación de niños, niñas y adolescentes en las decisiones que les afecte en el ámbito educativo es muy importante. Primeramente, tal como señala la Observación General N.º 12 del Comité de Derechos del Niño: “incluir a los niños no debe ser solamente un acto momentáneo, sino el punto de partida para un intenso intercambio de pareceres entre niños y adultos sobre la elaboración de políticas, programas y medidas en todos los contextos pertinentes de la vida de los niños” (2009: Par. 12), lo que se concatena con la propuesta de

11 Para Murillo “La ciudadanía social es el reconocimiento formal, político, social de que los niños, niñas y adolescentes son personas con derechos, es el reconocimiento que los hace ser, formar parte de, estar en; ser reconocidos por ser involucrados en... Ahora el ejercicio de la ciudadanía se hace a través de la participación” (2013).

la “ciudadanía democrática”, es decir, aquella que se construye “en torno a la participación en una comunidad política en que los ciudadanos son actores políticos” (Estevéz, 2008: 11).

En el ámbito interamericano existen amplias disposiciones jurídicas que vinculan la participación de las personas con la consolidación de los sistemas democráticos (por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana de 2001), toda vez que se plantea ser este tipo de sistema político el que garantiza el respeto, vigencia y plena realización de los derechos humanos.

Además, desde el punto de vista educativo, las prácticas educativas democráticas fortalecen las instituciones nacionales y fomentan más participación, sin embargo, la toma en cuenta de niños, niñas y adolescentes debe realizarse en todos los ámbitos, no solamente aquellos identificados como “públicos”.

Como bien señala Blanco, en términos de la vivencia democrática y participativa en los centros educativos, “las creencias y aspiraciones que forman parte del objetivo de compartir una vida en común, deben ser facilitadas en su desarrollo por un entorno favorable, en el que tales creencias tengan un sentido susceptible de ser experimentado en forma significativa por el educando” (2008: 14), por lo tanto, no basta con declamar los derechos sin prácticas reales en la vida cotidiana. La Consulta Regional sobre Educación en Derechos Humanos, Educación para la Paz y Convivencia Democrática de la CLADE en el año 2013, apunta a las brechas entre la retórica jurídica y la participación efectiva en los centros escolares.

En el caso de los países centroamericanos, la participación de la comunidad educativa, entendida como las fuerzas sociales que influyen en el acto educativo y el quehacer de los centros escolares, suelen tener una participación limitada generalmente al ámbito interno de los centros educativos y no así en los ámbitos jerárquicos superiores, al menos en lo que respecta a niños, niñas y adolescentes.

Los países cuentan con normativa jurídica que reconoce la participación de la comunidad educativa, generalmente se recoge en las Leyes Generales de Educación (Costa Rica 1957,

Artículo 46; El Salvador 2006, Artículo 67; Guatemala 1991, Artículo 17; Honduras 2011, Artículo 73; y Nicaragua 2006, Artículo 109), no obstante es difícil encontrar procesos evaluativos integrales para conocer los niveles reales de participación, y además, se acusa que la misma no siempre es sustantiva en contenido, delegándose a decisiones relacionadas con inversión en infraestructura del centro escolar o informes al hogar, y no a la discusión de las políticas educativas en cuanto tales (Cfr. CLADE, 2013).

En el mismo orden de ideas, la toma de decisiones en los niveles superiores, en lo que compete al ámbito educativo, no cuenta con una participación de niños, niñas y adolescentes jurídicamente institucionalizada -con la excepción de Nicaragua. Así, la mayoría de los Consejos Nacionales o Superiores de Educación de los países estudiados no incluyen representaciones estudiantiles. La creación y consolidación de espacios de participación de niños, niñas y adolescentes no debe ser un esfuerzo aislado, sino un componente de políticas de más amplio espectro tendientes a garantizar su condición de sujetos políticos.

Además, el vínculo entre la participación de niños, niñas y adolescentes con la educación es multidimensional. La Observación General N.º 12 del Comité de Derechos del Niño plantea que para garantizar que las personas menores de edad expresen con libertad sus opiniones, los Estados partes “deben asegurarse de que el niño reciba toda la información y el asesoramiento necesarios para tomar una decisión que favorezca su interés superior” (2009: 13).

El planteamiento de la información y asesoramiento necesario para que las personas menores de edad tomen decisiones que favorezcan su interés superior, lleva a poner en la agenda la necesidad de garantizar derechos como el de la educación para la sexualidad integral, toda vez que su ausencia u omisión lesiona la vida de miles de niños, niñas y adolescentes centroamericanas, haciendo referencia por ejemplo al embarazo adolescente, también al matrimonio precoz, y más importante aún, en la capacidad tener autonomía y decidir sobre sus propias vidas.

Además, aun cuando se plantean edades recomendadas para distintas decisiones de la vida de las personas menores de edad, en lo que respecta a la participación, esta no discrimina en el sentido de que los más pequeños no puedan opinar, más bien por el contrario, la Observación General N.º 12 es enfática en tanto “los niveles de comprensión de los niños no van ligados de manera uniforme a su edad biológica”, por lo que “las opiniones del niño tienen que evaluarse mediante un examen caso por caso” (2009: Par. 29), lo cual es una clara muestra que la participación y la organización estudiantil debe permear todos los procesos educativos y todos los niveles, y no relegar tal participación en los últimos grados valorando únicamente las edades biológicas.

En relación con la segunda propuesta de discusión, una reflexión evaluativa en términos de las edades de protección legal hace cuestionar el porqué -si existe la posibilidad para casarse, trabajar y tener responsabilidad penal antes de los dieciocho años y en algunas ocasiones antes de terminar la educación obligatoria- no tienen también las personas adolescentes derecho a emitir el sufragio.

Se debe partir de nociones de democracia intensiva y sustantiva (o de “alta intensidad” en palabras de Santos), que trascienda la emisión del sufragio cada cierto período, y que permee todas las estructuras sociales. Sin embargo, el sufragio también merece una discusión puntual, pues viene constituyéndose en una reivindicación tanto de personas adolescentes en distintos países, como de fuerzas políticas y sociales.

En el caso latinoamericano, la coyuntura actual está brindando mayores protagonismos a las juventudes en términos de su participación política mediante el sufragio. Países como Brasil, Cuba, Ecuador, República Dominicana, Nicaragua y más recientemente Argentina han aprobado legislación que permite a personas menores de edad el ejercicio del sufragio (incluyendo modalidades facultativas o por estado civil), y consecuentemente participar y decidir sobre el rumbo de sus gobiernos.

Los estudios que discuten los beneficios y los perjuicios de reducir las edades para emitir el sufragio a los dieciséis años, comúnmente concluyen que “toda edad mínima es, hasta cierto punto, arbitraria” (Alegre, 2012: 11), y consecuentemente lo que impera es la convención social de la mayoría de edad hasta los dieciocho años, no obstante, en otros momentos está misma fue a los veintiuno (Cfr. Ruiz, 2009 y también Meoño, 2013), por lo que se nota una ampliación progresiva de la base electoral, incluyendo los avances ya dados en términos de sexo, etnia e incluso capacidad adquisitiva o riqueza. La discusión para reducir la edad también ha estado en agenda en países como Honduras, Bolivia, Venezuela y Chile.

La pregunta por la participación de personas adolescentes en términos del sufragio directo también se ha enmarcado en las discusiones sobre ciudadanía, por ejemplo, desde la noción liberal clásica de “no hay impuestos sin representación”, se plantea que si ellos y ellas tienen posibilidad para trabajar y consecuentemente pagar impuestos, deberían tener derecho al sufragio.

Otras discusiones abundan en términos de su capacidad legal para conformar una familia antes de los dieciocho años, como en el caso dominicano donde el estado civil de casado habilita a la “ciudadanía”.

Finalmente, en términos de las edades penales, se plantea por qué si las personas menores de edad pueden responder ante un juez, y cumplir una condena privativa de libertad, no tienen consecuentemente también esa responsabilidad para emitir el sufragio.

Como plantea Alegre (2012), tales discusiones son políticas, y sus consecuencias también lo son. Muchas ocasiones ampliar la base electoral se utiliza con fines partidarios, clientelistas y para favorecer a determinadas mayorías, por lo tanto, se plantea que tal exigencia debe emerger de las aspiraciones reales de las personas menores edad, sin reducir la mirada de su participación política únicamente al cálculo instrumental, sino mediante su participación activa en todos los espacios que les afecte, de forma partidaria o no.

En el caso centroamericano, únicamente Nicaragua tiene legislación constitucional que garantiza la participación política directa de las personas menores de edad, y es recogida mediante el Artículo 47. Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras conciben el derecho al sufragio vinculado a la adquisición de la “ciudadanía”, y esta se da a la edad de dieciocho años. Solamente en el caso hondureño se discutió durante el 2010 la posibilidad de reducir la edad hacia los diecisiete, sin embargo tal propuesta no prosperó.

Edades mínimas de responsabilidad penal

El tema de fijar una edad mínima de responsabilidad penal genera amplio debate en la región centroamericana actualmente, ya que debido al contexto de mantenimiento de las políticas de mano dura pareciera que se corre el peligro de que todos los avances en materia de promoción y protección de derechos se enfrenten a lamentables retrocesos, ya que cada vez es más socialmente aceptable la represión y violencia contra las personas menores de edad, en especial aquellas personas que se encuentran en conflicto con la ley penal (DNI Costa Rica, 2010).

La situación de la edad mínima de responsabilidad penal en Centroamérica y el derecho a la educación de las personas menores de edad girará en torno a dos reflexiones centrales. La primera de ellas consiste en que la privación de libertad, como última y excepcional medida, no puede privar el derecho a la educación; y la segunda sobre la situación en término de las edades mínimas y sus discusiones.

Como premisa se parte del hecho de que “el encarcelamiento no supone la renuncia a los derechos humanos”, al ser uno de esos derechos inviolables el derecho a la educación, tal como expresó el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, en el año 2009 (Par. 5). Adicionalmente, al ser el derecho a la educación un derecho habilitante, permite a las personas menores de edad disfrutar de sus derechos humanos, y las habilita para participar y disfrutar de la vida y convivencia

democrática. En este sentido, la privación de libertad y cualquier otra medida tomada con los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, deberá tener como propósito su reinserción social, y ulteriormente su derecho a participar constructivamente en las sociedades; es decir, las sanciones deben tener un carácter educativo más que meramente represivo (Cfr. Comité de Derechos del Niño, 2007).

Los Estados centroamericanos tienen la obligación de respetar, garantizar y proveer los derechos humanos, todo ello amparado en las obligaciones de cumplimiento inmediato en el marco del PIDESC, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente de las obligaciones de no discriminación y trato igualitario, así como la obligación de tomar medidas o provisiones. En este marco, autores como Texier plantean que esta última obligación “se impone a cualquier Estado, a partir de la ratificación del Pacto, sin excusarse detrás del nivel de riqueza o de pobreza del país, siendo posible recurrir a la cooperación internacional”.

Esto quiere decir que los Estados centroamericanos en el marco de los instrumentos jurídicos del sistema universal e interamericano deben garantizar el cumplimiento del derecho a la educación de las personas menores de edad en contextos de privación de libertad, particularmente al considerar su obligación de tomar medidas para reducir las brechas generadas por la discriminación sustantiva, y considerar que esta población posee características particulares de vulnerabilidad, además estar sujeta a diversos procesos de discriminación en el nivel familiar, escolar, comunitario y nacional.

Teniendo presente este marco que establece obligaciones para el cumplimiento de derecho a la educación, deben retomarse las disposiciones del sistema de Naciones Unidas en relación con las personas menores de edad en conflicto con la ley. Para efectos analíticos serán consideradas:

- a) las “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores de 1985”, específicamente su

señalamiento de que “los menores confinados en establecimientos penitenciarios recibirán los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria -social, educacional, profesional, psicológica, médica y física- que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su desarrollo sano” (Regla 26);

- b) los “Principios básicos para el tratamiento de los reclusos de 1990”, concretamente su Artículo 6 que señala “Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana”.

Añadido a este marco protector en el contexto interamericano mediante los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” de 2008, se plantea en su Principio XIII que:

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la educación, la cual será accesible para todas las personas, sin discriminación alguna, y tomará en cuenta la diversidad cultural y sus necesidades especiales.

La enseñanza primaria o básica será gratuita para las personas privadas de libertad, en particular, para los niños y niñas...

Todas estas garantías y principios se articulan mediante la búsqueda de condiciones de vida digna para las personas menores edad, al ser particularmente relevante el hecho de que en la privación de libertad, tal como se deriva del caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay de 2004, el Estado debe garantizar las “condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquellos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible”¹².

12 Sobre el particular, “En la actualidad es un hecho aceptado que el derecho a la educación incluye la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de la educación. Ningún texto jurídico prevé la pérdida de ese derecho y, lo que es más importante, dicha pérdida no es un requisito de la privación de libertad” (Relator Especial sobre el derecho a la educación, 2009: Par. 23).

Aun así, uno de los principales obstáculos en el nivel internacional consiste en la ausencia de indicadores comparativos y de información que permita a los Estados y demás actores de la comunidad internacional emitir criterios y seguimiento para el cumplimiento efectivo del derecho a la educación en las cárceles, particularmente al tener en cuenta los principios de no regresividad y de privación de libertad como última opción, que han sido promovidos por los Procedimientos Especiales de la ONU.

Sobre este tema particular se destacan dos tendencias, la primera de ella es que “no se dispone de datos precisos y sistemáticos sobre la demografía y las características de las personas privadas de libertad” (Relatoría Especial del derecho a la educación, 2009: Par. 28). Según CLADE, “una constatación fundamental en la lucha por el derecho a la educación de personas privadas de libertad es que faltan datos, especialmente a nivel regional e internacional, que permitan mayor visibilidad de la problemática, y la consecuente comprensión, análisis y acción política coherente” (2011).

Además, en el contexto del Mapeo Centroamericano de Seguimiento del Estudio de Violencia contra la Niñez se determinaron cuatro procesos referidos a la situación de las personas menores de edad en conflicto con la ley, específicamente: a) Disminución de la edad mínima de imputabilidad / responsabilidad ante el sistema de justicia juvenil por infringir las leyes penales; b) Disminución de la edad máxima de imputabilidad / responsabilidad ante el sistema de justicia juvenil por infringir las leyes penales; c) Aumento de la duración de las penas privativas de la libertad; y d) Criminalización o alegada “protección” de niños, niñas y adolescentes (Arteaga et al., 2012: 67).

Este contexto de criminalización y promoción de estereotipos contra las personas menores de edad que busca traducirse en un aumento de medidas privativas de libertad, debe ser contrapuesto con las obligaciones estatales esgrimidas en este esquema, así como mediante el seguimiento y promoción de las mejores prácticas protectoras y garantes de los derechos humanos.

La privación de libertad de personas menores de edad, como última medida, debe tener como uno de sus objetivos

promover la reinserción social, la capacitación laboral, y antes que todo, la búsqueda de la dignificación de la vida humana en un contexto centroamericano de creciente violencia y persistencia de amplias brechas de desigualdad y exclusión social.

En este marco analítico, la segunda propuesta de reflexión plantea cómo se están traduciendo estas tendencias en el caso centroamericano. En el año 2010 DNI-Costa Rica publicó un mapeo de la situación centroamericana en términos de las edades mínimas de responsabilidad penal. Debido a la naturaleza de la investigación no se profundiza en el funcionamiento de los sistemas de justicia penal juvenil, sino en tendencias en términos de edades y sus vínculos con el derecho a la educación.

Como punto de partida el Estudio de DNI-Costa Rica señala que los países centroamericanos ubican la edad mínima entre 12 años (Costa Rica, El Salvador y Honduras) y 13 años (Guatemala y El Salvador); lo que se corresponde con lo requerido por el Comité de Derechos del Niño como mínimos de imputabilidad (Observación General N.º 10, Par. 32).

No obstante, en la región se han planteado discusiones que pretenden aumentar las penas privativas de libertad, así como reducir las edades mínimas de responsabilidad penal, ambas en clara violación del principio de no regresividad y de las normas internacionales sobre derechos humanos.

En términos de la reducción de las edades de responsabilidad penal, en el caso guatemalteco y hondureño se discute durante los últimos años en el contexto de la criminalidad imperante en los países, la cual de forma populista se atribuye a las personas menores de edad.

En este marco, la propuesta fue rechazado por las fuerzas políticas hondureñas en el año 2010, y en Guatemala se comenta la necesidad de que la “rebaja no solo debe analizarse a la luz de la represión del crimen, sino que también de todo lo que conlleva la capacidad de obrar” (El Periódico, 2013). Lo anterior se refiere a que la responsabilidad penal debería vincularse también con la capacidad de obrar en el ámbito civil, lo que afectaría otras dinámicas de la vida social por ejemplo el matrimonio.

Respecto del caso costarricense, si bien no se identificaron fuentes periodísticas sobre la dinámica, Murillo plantea que “en Costa Rica lo que han querido es desaparecer la Ley de Justicia Penal Juvenil, y que los niños sean tratados como mayores de edad” (2013).

En relación con el aumento de las penas para personas menores de edad, El Salvador aprobó en el año 2010 un aumento de hasta quince años para esta población, la cual fue ampliamente cuestionada por las organizaciones de derechos humanos. Salcedo planteó que ante este retroceso legislativo no sería extraño que en el futuro se opte por cambiar la edad penal mínima del menor de edad (DNI-CR, 2010 y Cfr. La Prensa Gráfica, 2010).

La sociedad nicaragüense transitó en el año 2011 por una discusión en este mismo sentido, pues frente al deceso de un joven universitario, distintos sectores sociales clamaron la necesidad de aumentar las penas para las personas adolescentes, sin embargo, tal propuesta fue desechada por contradecir la normativa internacional vigente. Según la legislación nicaragüense (Ley 287), el máximo de penas es de 6 años de cárcel a los menores de 16 años que cometen delitos graves.

En el fondo de la discusión lo que se encuentra es que estos procesos de conculcación de derechos por las mayorías, no tienen sustento técnicos, jurídicos o políticos, más allá de la estigmatización social. Por ejemplo, un estudio de Unicef señaló al respecto de Honduras, que la participación de menores de edad “no excede del 8 % de total de delitos que pasan por el circuito judicial”.

Este tipo de dinámicas son recurrentes en América latina, en la medida de que el mayor porcentaje de delitos (85% aproximadamente) son cometidos por personas adultas, o cuando son menores de edad, existen personas adultas involucradas (Cfr. Arteaga et al., 2012 y Murillo, 2013). A su vez, la mayor incidencia delictiva de las personas menores de edad se da en el tema de la propiedad, lo que implica necesidades para satisfacer el acceso a bienes de primera mano, vinculados con la situación de pobreza que les aqueja en mayor proporción que al resto de la población.

Reflexiones finales

El propósito del libro ha sido llamar a la reflexión sobre las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales en las que se insertan miles de niños, niñas y adolescentes en Centroamérica. Estas condiciones están configuradas por la naturalización del patriarcalismo y sus consecuentes divisiones sexuales, étnicas y etarias del hacer humano, así como por el capitalismo en su fase actual, caracterizado por la pauperización de las condiciones vitales, incluyendo mercados laborales, goce derechos económicos, sociales y culturales y por la exclusión social en la escala más amplia.

La educación en Centroamérica se debate entre sus garantías jurídicas y sus aproximaciones sociopolíticas tendientes a la dignificación de la vida y de los derechos humanos, frente a procesos de privatización de la educación, tanto endógena como exógena, mediados por las tesis del capital humano que diseña perfiles socioculturales en los cuáles los niños, las niñas y adolescentes más vulnerables y excluidos representan las “inversiones” más riesgosas en términos de las tasas de rentabilidad (o retorno), según la jerga neoliberal. Lo que implica en términos políticos es la legitimación de la exclusión social y la discriminación en los procesos educativos, en aras de garantizar los mecanismos “modernizantes” y “dinamizadores” de la economía de maquila.

Por ello, la consigna planteada ha sido la necesidad de develar las implicaciones de omitir la lucha por el derecho a la educación, además de denunciar los escasos compromisos de los Estados centroamericanos para su garantía, mediante una

financiación comprometida con la universalidad y gratuidad para todas y todos. Sin una movilización y articulación consciente frente a estos procesos encubiertos, la región centroamericana continuará anclada en las dinámicas cíclicas no solo de pobreza, sino también de marginación y privación de la autonomía y del proceso vital de la educación para muchas personas.

Las discusiones sobre la niñez y la adolescencia son muy interesantes, -aun cuando ellos y ellas usualmente son los que menos se informen; los diagnósticos internacionales y las grandes políticas sociales en la región siguen omitiendo sus derechos a participar, a ser escuchados/as; sin embargo, esto no escapa de la lógica subyacente, en la medida que la democracia parece cada vez menos representativa.

Está dinámica no termina por afectar solo a niños, niñas y adolescentes, -quienes además padecen más la pobreza en comparación con cualquier otro grupo etario-, sino que también afecta medularmente la legitimidad y credibilidad de las instituciones democráticas. La democracia debe vivirse en todos las esferas de la vida cotidiana, intensamente, no solo en las elecciones periódicas convocadas cada cierto tiempo.

La teoría crítica de los derechos humanos permite comprender este contexto sociohistórico caracterizado por asimilar los derechos humanos como “obstáculos al libre mercado” siguiendo a Hinkelammert; además permite reflexionar críticamente sobre los supuestos mismos de la investigación, es decir, desde un punto de vista ético y político situarse y reflexionar sobre el camino transitado.

En este sentido, la primera reflexión que se plantea es la visión de las edades mínimas como estándares homogeneizadores occidentales, de la niñez y la adolescencia. Como advirtió Meoño (2013), si bien existen múltiples instrumentos jurídicos -tal como se detalla a lo largo del libro-, que definen las edades mínimas de protección legal, lo cierto del caso es que más allá de las razones psicológicas, cognitivas o socioafectivas, un factor que también media es la arbitrariedad, y consecuentemente la autoridad.

Lo concreto es la diversidad, no la homogeneidad. Los niños, niñas y adolescentes son diferentes unos de otros, los límites que se establecen suelen reñir con prácticas culturales, también con procesos vitales de muchas personas menores de edad.

La presunción de fondo es la existencia de un perfil de niño o niña ideal: aquel que logra estudiar en las edades teóricas, aun con los obstáculos para el acceso a la educación documentados; que culmina con éxito un proceso educativo que frecuentemente promueve la competencia, la estandarización, la jerarquía y la autoridad; es un niño o niña que no recibe educación sexual, pero se espera no incurra en el error de embarazarse o casarse, aunque viva en una sociedad abiertamente machista, discriminadora y sexista, que legitime el rol de la mujer como procreadora y del hombre como proveedor; que tampoco imagine la posibilidad de hurtar comida o algún bien material, a pesar de inmiscuirse en dinámicas sociales en las cuales las familias no cuentan con respuestas ni del mercado ni del Estado; es decir, un niño que viva feliz su educación, aun cuando está le pueda resultar aburrida o deprimente en un contexto regional donde a veces la solidaridad y la fraternidad parecen palabras importantes de textos vetustos.

Las edades mínimas de protección legal como estándar homogeneizador usualmente no contempla las diferenciaciones individuales, las experiencias vitales ni los sentimientos tan diversos que pueden tener chicos y chicas de la misma edad. Comúnmente tampoco contempla las prácticas indígenas o las decisiones informadas que aun así se revelen contra las tendencias sociales y la autoridad.

No todo es negativo, de hecho la propuesta es complejizar la discusión a partir de lo avanzado. Las edades mínimas también permiten la protección de las personas menores de edad frente a los abusos, tanto estatales como privados, sean a niveles comunitarios, familiares o interpersonales. Sin embargo, cada una de las perspectivas debería ser puesta en tela de juicio para comprender sus alcances y trabajar sobre los límites.

La teoría crítica de derechos humanos también permite el cuestionamiento mismo de las nociones de niñez y de adultez. En el pensamiento occidental moderno la visión dicotómica, fragmentadora e idealizadora lleva por sendas conceptuales en las cuales lo simple y lo diverso no puede abordarse como categorías recursivas, mutuamente interconectadas y por lo tanto complejas (Cfr. Morin, 2001, también las líneas abismales de Santos, 2009).

Como señaló Mendel (1974), no existe un estado de niñez o de adultez fijo e inmutable, de “adultos” seguimos teniendo rasgos de “niños”, y muchos “niños” pueden ser más “adultos” que alguien que ha cruzado el umbral de la mayoría edad.

En las nociones adultocéntricas dominantes, la niñez siempre es algo incompleto, carente, atrasado, un estadio necesario de abandonar, mientras que el reino de la adultez se caracteriza por la completitud, la responsabilidad y los “derechos”. Es la lógica aplicada también por los Organismos Financieros Internacionales con los países subdesarrollados, quienes deben abandonar esa “condición”, aunque en el camino se destruyan culturas, modos de vida, instituciones sociales o prácticas políticas. Las visiones dicotómicas comúnmente cercenan las partes más importantes de la realidad social.

La autorreflexión también traza sendas esperanzadoras ¿cómo hacemos que el derecho a la educación permita superar las brechas sociales y también permita la constitución de individuos con capacidad de autonomía? O ¿es el derecho a la educación un placebo a las situaciones indignantes que enfrentan millones de personas, que siguen sin ser resueltas por los Estados?

Como dijo Tomasevski, “la acción para mitigar los síntomas es inútil si no se acaba con las causas. Esto requiere cambios desde la cima hasta abajo, desde lo global a lo local” (2004: 17), por ello “el derecho humano a la educación debe llevar, entonces, a trascender la concepción de la educación como negocio o mecanismo patriarcal uniformador, para restituir su sentido substancial destinado a la construcción del conocimiento en el marco de convergencia y aprendizaje de todos los derechos humanos” (Muñoz, 2009: 56).

La educación, tal y como la comprendemos hoy, no puede ser abordada fuera de su contexto histórico, al ser uno de los instrumentos de liberación y autonomía más relevantes para el ser humano, pero también uno de los instrumentos más efectivos para la dominación y la subordinación, es decir, como dispositivo de control social.

La concepción del proceso educativo debe enmarcarse en la construcción de las ciudadanías, y la posibilidad de que los seres humanos puedan desarrollar sus propios juicios morales, así como la determinación de sus objetivos y metas. Pensar la educación como un proceso vital, permite comprender sus vinculaciones con todas las esferas del hacer humano, y por lo tanto en la misma constitución de dignidades y procesos de emancipación.

En esta medida, es una concepción que lucha abiertamente contra las visiones reduccionistas del proceso educativo, así como de las estrategias conexas no solo de su privatización, sino también de su abordaje epistemológico a partir de categorías de derechos humanos que cercenan su complejidad y su carácter relacional; o en el privilegio occidental de la lógica instrumental, en detrimento de las lógicas estético expresiva o práctico moral.

La educación o el aprendizaje debe ser comprendido y analizado en su contexto regional, nacional y comunitario, y debe permitir la construcción de nuevas formas del hacer humano, es decir, de reaccionar frente a los entornos de relaciones sociales, psíquicas y naturales (Herrera, 2005b), en las cuales tal como señalan Tedesco (2003) y Assman (2002) “la posibilidad de vivir juntos no constituye una consecuencia ‘natural’ del orden social sino una aspiración que debe ser socialmente construida”.

Estos procesos que deben ser construidos socialmente deben devolver su rol a la política y en ese marco a la educación, que han sido subsumidos por las demandas del mercado y el capital. Para ello, la eficacia jurídica y no jurídica (Sánchez, 2011) son fundamentales.

En términos de la eficacia jurídico-estatal y del derecho como herramienta para la tutela de derechos humanos, la propuesta de imponer límites a las esferas de lo decidible en el

derecho público nacional e internacional de Ferrajoli (2007), permite sustraer de las fuerzas del mercado los bienes materiales e inmateriales que garantizan la dignidad de la vida humana, en un época en las que los grandes poderes de jure o fácticos amenazan y atentan contra los derechos como leyes del más débil.

En relación con la eficacia no jurídica, el desarrollo de culturas sensibles con derechos humanos, que trasciendan la parafernalia jurídica-formal y que responda a las necesidades de los más excluidos permite encauzar los derechos humanos hacia sus orígenes más nobles, la lucha y acceso progresivo de mejores condiciones de vida para quienes han padecido y padecen las consecuencias de la estratificación social de nuestra era.

El contexto regional centroamericano en términos del derecho a la educación es complejo. Aproximadamente, uno de cada 10 niños con edad para estar matriculado en primaria, se encuentra fuera de ella. En países como Guatemala, Honduras y Nicaragua ni la mitad de las personas en edad escolar para secundaria se encuentra matriculada; es decir, la mitad de las y los adolescentes centroamericanos se encuentran excluidos del sistema educativo.

En la totalidad de los países centroamericanos se establece jurídicamente la gratuidad de la educación, sin embargo, esta aspiración no ha tenido una concreción real, pues no ha habido cambios sustantivos en relación con un aumento de recursos públicos destinados a la educación, lo que evidencia el compromiso de los gobiernos en este tópico.

Aun cuando se continúa emitiendo normativa que prohíbe cobros en el ámbito de la educación pública, en todos los países centroamericanos persisten situaciones en las cuales la educación es vista como un lujo, en la medida que requiere esfuerzos económicos privativos. Esto no solamente afecta la posibilidad de acceder a la educación, sino que constituye un obstáculo a la autonomía de las personas menores de edad, en la medida que no encuentran respuestas directas de parte del Estado que les permita constituirse como sujetos (pues los costos directos, indirectos e imprevistos les hacen depender aun más de personas adultas).

El panorama final plantea que padres, madres y personas responsables de la educación de niños, niñas y adolescentes centroamericanos deben gastar entre el 22% hasta un 87% (dependiendo del país y del sector productivo) de su salario, solamente en útiles escolares en el inicio del ciclo lectivo, sin contar gastos de transporte o alimentación.

En este contexto, desde el punto de vista de la accesibilidad, los perfiles escolares relacionados con la pobreza y la inequidad económica y social, se encuentran con mayores obstáculos para el acceso a la educación, y aun cuando los Estados mediante legislación garantizan su obligatoriedad hasta ciertos niveles educativos, así como la gratuidad en los centros de enseñanza pública, en todos los países los montos requeridos solo para el inicio del ciclo lectivo son factores expulsores.

Finalmente, en relación con las edades mínimas de protección legal, las entrevistas desarrolladas han permitido conocer diversas perspectivas sobre sus coincidencias. Por ejemplo, para Meoño “el tema de las edades es central, en cuanto lo que hace es sellar el proceso de homogeneización de los seres humanos” (2013).

Por su parte, Murillo respecto de las coincidencias entre las edades mínimas de protección legal y el derecho a la educación, advierte que “la correspondencia es el problema, porque nos hemos conformado a no luchar porque la educación sea obligatoria hasta el cierre de la secundaria, si no que termina en una edad en que es difícil que los chicos se reinserten” (2013). Mientras que Rodino es del criterio de que “el riesgo ya no está vigente (...) a la luz del fenómeno del crecimiento generalizado del período de obligatoriedad educativa, que en la mayor parte de los países latinoamericanos ya comprende la escuela secundaria completa” (2013).

Si bien la tendencia latinoamericana (López, 2007) es la extensión de la obligatoriedad de la educación hasta la finalización de la secundaria, en el caso centroamericano hasta muy recientemente se está expandiendo hasta la secundaria alta, es decir, hasta una edad entre los 15 y 17 años para quienes

iniciaron la educación formal en las edades teóricas. Por lo tanto, una consigna en el marco de los Objetivos de Desarrollo Pos 2015 debería ser la expansión de la obligatoriedad hasta la finalización de la secundaria, como medida progresiva y horizonte de lucha.

Desde el punto de vista de edades teóricas, la educación obligatoria concluiría después de las edades mínimas de responsabilidad penal, de forma relativamente correspondiente con las edades de admisión al empleo así como las edades para el matrimonio temprano, y de forma distante en relación con el derecho a la participación política (Cfr. Tabla 16). Sin embargo, debe considerarse los amplios colectivos de niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema educativo y/o con rezago educativo, que ampliarían el umbral determinado por las edades teóricas para la educación. Si la educación se garantiza por niveles educativos, la no correspondencia con las edades teóricas no implica desprotección para niños, niñas y adolescentes.

El establecimiento de las edades mínimas de protección legal se vincula con una concepción utilitarista en el desarrollo del capitalismo. Existe una estructura que prepara y determina las sendas vitales de niños, niñas y adolescentes, a quienes espera un acceso temprano al trabajo, frecuentemente en condiciones precarias; la institución del matrimonio los recibe sin educación sexual y socializados en contextos sexistas y estereotipantes; y las cárceles y los centros de internamiento son una opción, aun cuando no hayan finalizado siquiera su educación obligatoria.

Los retos para los países y sociedades centroamericanas, más allá de las coincidencias teóricas entre las edades, reside en la ampliación y consolidación de la obligatoriedad educativa hasta la secundaria alta, acompañado con compromisos serios en términos del financiamiento y la calidad educativa, desde la mirada de los derechos humanos; es decir, en términos de la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y de la justicia cognitiva como paso para la consecución de la justicia global (Santos, 2009).

Referencias bibliográficas

- Aboites, H. (2009). Derecho a la educación y libre comercio: las múltiples caras de una confrontación. En Gentili, P. *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Homo Sapiens Ediciones Rosario.
- Abramovich, V. (2005). Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Disponible: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452005000100009&lng=es&tlng=es.10.1590/S1806-64452005000100009
- Aguilar, M. (1998). Las tres generaciones de los derechos humanos. En *Derechos Humanos. Generaciones de los Derechos Humanos*. N.º 30. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México: Toluca.
- Alegre, M. (2012). *Voto a los 16: antecedentes para la discusión*. Fundación Pensar. Disponible: http://fundacionpensar.org/DDPP/DT009_Edad_de_votacion.pdf
- Álvarez, V. (2010). La educación en Guatemala: tienda de mercancía variada. En Sverdlick, I & Croso, C. (comp). *El derecho a la educación vulnerado. La privatización de la educación en Centroamérica*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Amnesty International. (2012). *The Right to Education*. Haki Zetu, ESC rights in Practice. Netherlands: Amnesty International.

- Arteaga, T.; Méndez, M. & Muñoz, V. (2012). *Estado de situación de los países de Centroamérica, México, Cuba, y República Dominicana en relación con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en seguimiento al Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños*. Movimiento Mundial por Infancia. San José.
- Asamblea General de Naciones Unidas (1964). *Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios*. Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/matrimonio.htm>
- Asamblea General de Naciones Unidas (1965). *Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios*. Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/consentimiento.htm>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998). *Código de la Niñez la Adolescencia*. Disponible: <http://cpj.go.cr/docs/derechos/codigo-ninez.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2007). *Ley N.º 8571. Impedimento matrimonio de menores de quince años*.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1993). *Código de Familia*. Disponible: http://www.oas.org/dil/esp/Codigo_de_Familia_El_Salvador.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Nicaragua (1987). *Constitución Política de Nicaragua y sus reformas de 2003*. Disponible: <http://www.latinreporters.com/nicaraguaConstitucion.pdf>
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (1998). *Ley 287. Código de la Niñez y la Adolescencia*. Disponible: http://cdc.org.ni/index.php?option=com_rckdownloads&view=file&task=download&id=317%3A4-codigo-de-la-ninez-y-la-adolescencia&Itemid=169
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2006). *Ley General de Educación. Ley N.º 582*. Disponible: <http://>

- legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/(\$All)/B2FB-C86E5FD975420625755B00765A99?OpenDocument
Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2013). Código de Familia. Disponible: <http://www.conexiones.com.ni/files/112.pdf>
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (s.f.) Código Civil. Disponible: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/codigonicaragua.pdf>
- Assman, H. (2002). *Placer y ternura en la educación. Hacia una sociedad aprendiente*. Madrid: Narcea.
- Ball, S. & Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta de la educación pública*. Internacional de la educación. Disponible: <http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Research%20on%20Education/Privatisation%20and%20Commercialisation/2007-00242-01-S.pdf>
- Bentaouet, R. & Burnett, N. (2004). *User fees in primary education*. The World Bank. Disponible: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079993288/EFACase_userfees.pdf
- Blanco, R. (2008). *Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz: Lecciones desde la práctica educativa innovadora en América Latina*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001621/162184s.pdf>
- Buaiz, Y. (s.f.) *La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones*. Disponible: http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/infancia/dereninezunicef.pdf
- CECC/SICA (2013) *Completar la Escuela en Centroamérica. Los desafíos pendientes*. Coordinación Educativa y Cultural Centroamérica y UNESCO. Disponible: <http://completarlaescuela.org/completar-la-escuela-en-centroamerica-los-desafios-pendientes/>

- CEPAL (2009). *Proyección de población*. Santiago. Disponible: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38297/OD7_Proyeccion_Poblacion.pdf
- Chacón, A. (2011). Problemas normativo-operativos en la prestación efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos básicos. En *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. N.º 22. Heredia: EUNA.
- CLADE (2011) *Educación en contexto de encierro: ¿derecho humano inalienable!* Disponible: http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/userupload/clade_presidios.pdf
- CLADE (2012). *Seminario Privatización de la Educación en América Latina y Caribe*. Santiago: CLADE, Open Society, y Foro Nacional Educación de Calidad para Todos.
- Claramunt, M. (2003). *Casitas quebradas: el problema de la violencia doméstica en Costa Rica*. Octava reimpresión. San José: EUNED.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*. Disponible: <http://www.cidh.org/countryrep/JusticiaJuvenil2011sp/jjiv.sp.htm>
- Comité de Derechos del Niño (2007). *Observación General N.º 10. Los derechos del niño en la justicia de menores*. CRC/C/GC/10.
- Comité de Derechos del Niño (2009). *Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12.
- Comité de derechos económicos, sociales y culturales (1999). *Observación general N.º 11. Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/1999/4. Disponible: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/422/79/PDF/G9942279.pdf?OpenElement>

- Comité de derechos económicos, sociales y culturales (1999). *Observación general N.º 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*. E/C.12/1999/10. Disponible: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/462/19/PDF/G9946219.pdf?OpenElement>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1994). *Recomendación general 21. La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares*. Disponible: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sgeneral21.htm>
- Congreso Nacional de la República de Honduras (1984). *Código de Familia, Decreto No. 76-84*. Disponible: http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Adopcion_Honduras.pdf
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (2012). *Ley Fundamental de Educación*. Disponible: <http://www.inprema.hn/transp/images/leyfeduacion.pdf>
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979). Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disabilities-convention.htm>
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004). *Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay*. Disponible: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf
- Cotino, L. (2012). *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*. Madrid: Cuadernos y Debates, 221. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Da Silveira, P. (2012). Educación: el futuro que no queremos. En: *Revista de Negocios del IEEM*. Disponible: <http://socrates.ieem.edu.uy/wp-content/uploads/2012/03/opinion.pdf>
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Disponible: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

- Defensoría del Consumidor – El Salvador (2013). *Sondeo de Precios de Útiles Escolares 2013*. 3-4 de enero de 2013. Disponible: <http://www.defensoria.gob.sv/images/stories/sondeos/utiles/2013/spue13.pdf>
- Delors, J. (1999) *La Educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. París: Ediciones UNESCO.
- Departamento de Pedagogía Aplicada y Psicología de la Educación (2012). *Sobre la ratio de alumnos por aula*. Dossier de Actualidad. - Universitat de les Illes Balears. Disponible: <http://pape.uib.es/sites/default/files/files/dossier%20actualidad%20ES.pdf>
- Diario El Periódico (2013). *La Diaco publica precios promedio de útiles escolares*. 6 de enero de 2013. Disponible: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130106/pais/222937/>
- Diario La Tribuna (2013). *Inalcanzables los precios de uniformes y útiles escolares*. 9 de enero de 2013. Disponible: <http://www.latribuna.hn/2013/01/09/inalcanzables-los-precios-de-uniformes-y-utiles-escolares/>
- Diario Siglo 21 (2013). *Arranca la 14 edición de la Feria Escolar 2013*. 6 de enero de 2013. Disponible: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/01/06/arranca-14-edicion-feria-escolar-2013>
- El Nuevo Diario (2011). *El compromiso de invertir el 7 u 8% del PIB en educación*. 18 de enero de 2011. Disponible: <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/92718>
- El Nuevo Diario (2013). *Buenas ventas de uniformes y útiles escolares*. 11 de febrero de 2013. Disponible: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/277189-buenas-ventas-de-uniformes-utiles-escolares>
- El Periódico (2013). *Opinión. Imputabilidad penal*. 04 de marzo. Disponible: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130304/opinion/225505>
- ENCOVI (2011). *Informe nacional sobre trabajo infantil en Guatemala de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Disponible: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/>

- public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/genericdocument/wcms_217734.pdf
- Estevéz, A. (2008). *Migración, globalización y derechos humanos. Construyendo la ciudadanía universal*. Cuadernos de América del Norte, N.º 12. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferrajoli, L. (2005) *Democracia y garantismo*. Edición de Miguel Carbonell. Madrid: Editorial Trotta.
- Freire, P. (1987). *Pedagogía del Oprimido*. 36ª. Edición. Siglo XXI; México D.F. Editores.
- García, E. & Araldsen, H. (1997). *El debate actual sobre el trabajo infante-juvenil en América Latina y el Caribe: tendencias y perspectivas*. Disponible: http://www.iin.oea.org/El_debate_actual_sobre_trabajo_infante_juvenil.pdf
- García, E. (1994). La Convención Internacional de los Derechos del Niño: del menor como objeto de la compasión-represión a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos. En: *Derecho de la infancia/adolescencia en América Latina: de la Situación irregular a la Protección integral*. Disponible: http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf
- Gómez, J. (2012). *Luchas maricas y derechos humanos en América Latina*. : San José: Editorial Amo al Sur.
- González, A. (2013). *Uniones tempranas y embarazo en la niñez y adolescencia en Costa Rica*. UNFPA. Disponible: http://unfpa.or.cr/documentos-y-publicaciones/doc_download/185-uniones-tempranas-y-el-embarazo-en-la-adolescencia-en-costa-rica
- Guendel, L. et. al. (2005). *Derechos humanos, niñez y adolescencia*. Cuaderno de Ciencias Sociales. N.º 138. San José: FLACSO.
- Herrera, J. (2005a). *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: CATARATA.
- Herrera, J. (2005b). *El proceso cultura: materiales para la creatividad humana*. Madrid: Aconcagua Libros SL.

- Herrera, J. (2007). *La reinención de los derechos humanos*. Andalucía: Atrapasueños.
- Herrera, J. (2011). Manifiesto Inflexivo. En *Praxis*. Número 64-65. EUNA: Heredia.
- Jares, X. (1999). *Educación para la Paz. Su teoría y su práctica*. Madrid: Editorial Popular:
- Kail, R. & Cavanaugh, J. (2006). *Desarrollo humano. Una perspectiva del ciclo vital*. México: Tercera edición. International Thomson Editores S.A.
- Kymlicka, W & Norman, W. (2002) *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Instituto de Estudios Peruanos: Lima.
- La Nación (2013a). *Enviar un hijo a la escuela costará al menos ¢80.000*. 19 de enero de 2013. Disponible: <http://www.nacion.com/2013-01-19/ElPais/Enviar-un-hijo-a-la-escuela-costara-al-menos--80-000.aspx>
- La Nación (2013b). *Monitoreo de precios: entrada a clases. Datos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio*. Disponible: <http://www.nacion.com/MediaFiles/nacioncom/d7/d76f1908-f03d-47e6-96b0-b9e29e8f67ef.pdf>
- La Prensa Gráfica (2010). *El Salvador avala aumento de penas para menores infractores*. 12 de febrero. Disponible: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/92772-el-salvador-avala-aumento-de-penas-para-menores-infractores>
- La Prensa Gráfica (2013). *Proponen aumento del 10% al salario mínimo*. 17 de febrero de 2013. Disponible: <http://www.laprensagrafica.com/proponen-aumento-del-10--al-salario-minimo>
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. IPEE-UNESCO y CLADE. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001872/187227s.pdf>
- Melchiorre, A. (2004). *At what age? Are school-children employed, married and taken to court?* Second Edition. The Right to Education Project. UNESCO. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001427/142738e.pdf>

- Mendel, G. (1974). *La descolonización del niño*. Barcelona: Editorial ARIEL.
- Meño, R. (2008). *El derecho a la educación en Costa Rica*. San José: Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.
- Meño, R. (2013). *Entrevista personal*. Junio.
- Ministerio de Educación de la República de El Salvador (MINED). (1996). *Ley General de Educación*. Disponible: http://www.mined.gob.sv/jdownloads/Leyes/Ley-general-de-educacion-reformas-2005_0_.pdf
- Ministerio de Educación de la República de El Salvador (MINED). (2013). *Avances en las entregas del Paquete Escolar 2013*. Disponible: <http://www.mined.gob.sv/index.php/temas/paquetes-escolares/item/6226-avances-en-las-entregas-del-paquete-escolar-2013.html>
- Ministerio de Educación de la República de Guatemala (MINEDUC). (2008). *Acuerdo Gubernativo 226-2008. (La prestación del servicio público de educación es gratuito)*. Disponible: http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/leyes_y_acuerdos/leyes_educativas/documents/2008%20226-2008%20AG%20La%20prestaci%C3%B3n%20del%20servicio%20p%C3%BAblico%20de%20educaci%C3%B3n%20es%20gratuito.pdf
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social – República de Guatemala (2012). *Salario mínimo, año 2013*. Acuerdo Gubernativo 359-2012. Disponible: http://www.megaprocesos.com.gt/sites/default/files/acuerdo_gubernativo_359_-_2012_salario_minimo_2013.pdf
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS). (2013). *Salarios mínimos. Decreto N.º 37397-MTSS*. Disponible: http://www.mtss.go.cr/images/stories/Lista_salarios_mnimos_I-2013.pdf
- Ministerio del Trabajo - Nicaragua (2013). *Acta Acuerdo Salario Mínimo 2013*. Disponible: http://www.mitrab.gob.ni/documentos/salario-minimo/Acta_sal_min_2013.pdf/view

- Minujin, A. et al. (2006). *Pobreza infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*. Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 140. San José: FLACSO.
- Mora, M. & Pérez, J. (2009). *Se acabó la Pura Vida. Amenazas y desafíos sociales en la Costa Rica del Siglo XXI*. San José: FLACSO.
- Mora, M.; et al. (2004) *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates*. Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 131. San José: FLACSO.
- Morduchowicz, A. (2006). *El derecho a la educación. Financiamiento público y costos privados*. UNICEF, UNESCO y IIEP.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*. Paris: UNESCO.
- Moura, C. & Ioschpe, G. (2007). *La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?* Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Disponible: <http://www.ub.edu/obipd/PDF%20docs/Aspectes%20laborals/Documents/La%20remuneraci%C3%B3n%20de%20los%20maestros%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.%20De%20Moura,C.pdf>
- Muñoz, V. (2009). *El mar entre la niebla. El camino de la educación hacia los derechos humanos*. San José: Luna Híbrida Ediciones.
- Muñoz, V. (2012a). El derecho a la educación sexual integral. Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación. En Muñoz, V. & Ulate, C. *El derecho humano a la educación para la afectividad y la sexualidad integral*. Heredia: UNA.
- Muñoz, V. (2012b). *El derecho a la educación: una mirada comparativa. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- Murillo, V. (2013). *Entrevista personal*. Junio.
- Núñez, P. (1998) Clasificación de los derechos humanos. En *Derechos Humanos. Generaciones de los Derechos*

- Humanos*. N.º 30. Toluca: Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- OIT (2011). *Estudio sobre el trabajo infantil y su vinculación con el ejercicio del derecho a la educación en El Salvador*. Disponible: http://www.fundacion.telefonica.com/es/artes_cultura/publicaciones/detalle/219
- OIT/IPEC – MTSS (2013). *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en Costa Rica-Informe 2011. Resumen Ejecutivo*. Disponible: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_216210.pdf
- OIT/IPEC (2009). *Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Disponible: <http://www.ilo.org>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Plataforma Subregional sobre Trabajo Infantil y Adolescente (2008). *Trabajo Infantil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Balance de los esfuerzos realizados en la región en materia de erradicación del trabajo infantil entre 1998 y 2008*. Disponible: <http://www.dnicostarica.org/wordpress/wp-content/uploads/pdf/Hoja2ConclusionesyRecomenBalance10vfvrev.pdf>
- PRIDENA (2008). *VI Informe del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica y UNICEF.
- Programa Estado de la Nación (2010). *Cuarto informe del Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2013). *Cuarto Informe del Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rausky, M. (2009). ¿Infancia sin trabajo o Infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo infantil. *Revista Latinoamericana Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 7,

- N.º 2. Disponible: <http://revistaumanizales.cinde.org.co/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/189>
- Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC). (2009). *Estudio de balance Regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impacto y retos a 20 años de su aprobación.*
- Relatoría Especial sobre el Derecho a la Educación (2006) *El derecho a la educación de las niñas.* E/CN.4/2006/45. Disponible: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/106/73/PDF/G0610673.pdf?OpenElement>
- Relatoría Especial sobre el Derecho a la Educación (2009). *El derecho a la educación de las personas privadas de libertad.* Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/11/8. Disponible: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/127/61/PDF/G0912761.pdf?OpenElement>
- República de Guatemala. (s. f.) *Código Civil. Decreto Ley 106.* Disponible: http://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Civil_Guatemala.pdf
- Right to Education Project (2013) *At What Age...? Comparative table.* Disponible: <http://www.right-to-education.org/node/279>
- Ruiz, M. (2009). La larga marcha hacia la ampliación del derecho de sufragio y el tema de la edad. *Revista de Estudios de Juventud* N.º 85. Disponible: <http://www.injuve.es/sites/default/files/1MiguelARuizdeAzua.pdf>
- Sánchez, D. (2009). Retos y propuestas para una educación para la ciudadanía a partir de una noción compleja e intercultural de derechos humanos. En *Revista Sequência*, N.º 59. Disponible: <http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14159>
- Sánchez, D. (2011). *Democracia y derechos humanos: una perspectiva crítica.* Documentos de Estudio N.º 1. Heredia: IDELA/UNA.

- Sandoval, A. (2007). Trabajo infantil e inasistencia escolar. En: *Revista Brasileira de Educação*. N.º 34. Disponible: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27503406>
- Santos, B. (2003). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Editorial Descleé de Brouwer, S.A.
- Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO – Siglo XXI.
- Sauma, P. (2007). *Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza*. OIT / IPEC. Disponible: http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/trab_inf_causa_efecto_pobreza.pdf
- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social – Honduras (STSS). (2012). *Tabla de Salario Mínimo 2013. Acuerdo STSS-001-2012*. Disponible: <http://www.trabajo.gob.hn/organizacion/dgt-1/direccion-general-de-salarios/decretos/Tabla%20de%20Salario%20Mínimo%202013%20escaneada.docx/view>
- SITEAL (2013). *¿Por qué los adolescentes dejan la escuela?* Dato destacado No. 28. Disponible: http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_2013_03_13_dd_28_0.pdf
- Sverdlick, I. (2010). El derecho a la educación. Una lucha por la dignidad. En Sverdlick, I & Croso, C. (comp). *El derecho a la educación vulnerado. La privatización de la educación en Centroamérica*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Tedesco, J. (2003). Los pilares de la educación del futuro. En: *Debates de educación*. Fundación Jaume Bofill, UOC. Disponible: <http://www.uoc.edu/dt/20367/index.html>
- Tejeda, E. (2005). *Crímenes y delitos contra la persona humana, derechos del niño y migraciones contemporáneas*. República Dominicana: FLACSO.
- Texier, P. (2004). Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal. En:

- Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los Derechos Sociales*. San José: CEJIL.
- Tomasevski, K. (2002). *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. San José: IIDH.
- Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermon Oxfam.
- Tomasevski, K. (2006). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*. Copenhagen. Disponible: http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf
- UNESCO (2011a). *Datos Mundiales de Educación. El Salvador*. Disponible: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/El_Salvador.pdf
- UNESCO (2011b). *Datos Mundiales de Educación. Guatemala*. Disponible: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Guatemala.pdf
- UNESCO (2011c). *Datos Mundiales de Educación. Nicaragua*. Disponible: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Nicaragua.pdf
- UNESCO (2012). *The Global Demand for Primary Teachers – 2012 update*. Projections to reach Universal Primary Education by 2015. Disponible: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ib10-2012-teacher-projections.pdf>
- UNFPA (2007). *Ending child marriage. A guide for global policy action*. International Planned Parenthood Federation and the Forum on Marriage and the Rights of Women and Girls. Disponible: http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/662_filename_endchildmarriage.pdf
- UNICEF (2006). *Hojas informativas sobre la protección de la infancia*. Disponible: [http://www.unicef.org/spanish/protection/files/Hojasinformativas_sobre_proteccion_infancia_\(Book1\).pdf](http://www.unicef.org/spanish/protection/files/Hojasinformativas_sobre_proteccion_infancia_(Book1).pdf)

- UNICEF (2007). *Poner fin al matrimonio infantil*. Disponible: <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/noticias/poner-fin-al-matrimonio-infantil>
- UNICEF (2012). *Estado mundial de la infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*. Disponible: http://www.unicef.org/lac/SOWC_2012-Main_Report_SP.pdf
- Women Deliver (s.f.) *Girls education*. Disponible: <http://www.womendeliver.org/knowledge-center/facts-figures/girls-education/girls-education-spanish/>

Leonardo Boff recomendaba a sus estudiantes no transitar por caminos ya andados, para dejar nuevas huellas. Sin embargo, para los activistas y defensores de los derechos humanos, esta máxima tiene connotaciones insospechadas, porque muchas veces las circunstancias nos conminan a pasar y repasar las luchas cotidianas, una y otra vez, más por persistencia que por necesidad; al mismo tiempo, nos obligan a buscar respuestas nuevas a los viejos problemas irresueltos, en los que las víctimas suelen ser las mismas: las personas y los pueblos que han sido históricamente oprimidos, discriminados, excluidos. Este es un libro sobre educación, pero va más allá de la educación: deja huellas frescas sobre territorios explorados y esto solo es posible porque el autor propone nuevas perspectivas para explicar la realidad múltiple y los complicados contextos en los que se exige el respeto y el desarrollo de los derechos humanos, también múltiples y complejos. Marco Vinicio Méndez Coto pertenece a la nueva generación de jóvenes investigadores que han tenido la oportunidad de vincularse al debate contemporáneo sobre derechos humanos, política y desarrollo en Latinoamérica, desde una visión tan lúcida como incisiva. Sus trabajos se nutren de las propuestas críticas del derecho a la educación, estableciendo vínculos analíticos con otras áreas de estudio, cuyo resultado es una obra interdisciplinaria que se encuentra en incesante estado de profundización y diversificación. Este autor se perfila como un referente en la investigación aplicada en las ciencias sociales y en los derechos humanos en particular.

Dr. Vernor Muñoz Villalobos

Exrelator Especial de Naciones Unidas
sobre el derecho a la educación



ISBN: 978-9977-65-421-8



9 789977 654218