

Derecho a la educación, desarrollo y COVID-19: una urgente e inaplazable relación

Right to education, development, and COVID-19

Carmen Castañón Jiménez

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la UNED

Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

RESUMEN

A lo largo del siglo XX, diversos instrumentos internacionales han ido definiendo contornos precisos del derecho a la educación como derecho humano fundamental. Definir la educación como un derecho humano supone situar su carácter habilitante como núcleo de las múltiples implicaciones que de ella se derivan. La educación puede acelerar de múltiples formas los avances en la consecución de todos los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Sin embargo, la irrupción de la pandemia por COVID-19 ha hecho retroceder de manera alarmante los avances alcanzados en el ODS 4 hacia una educación de calidad, inclusiva y equitativa en todos los niveles.

Palabras clave: derecho a la educación, derechos humanos, educación y desarrollo, educación y COVID-19.

Key words: right to education, human rights, education and development, education and COVID-19.

ABSTRACT

Different international instruments have outlined precisely the right to education as a fundamental human right along the 20th century. To define education as a human right is to set its enabling character at the heart of the multiple implication arising from it. Education can accelerate progress towards the achievement of all of the sustainable development goals in many ways. However, the sudden irruption of the COVID-19 pandemic has alarmingly pushed back milestones met in SDG 4 to ensure inclusive and equitable quality education and promote life-long learning opportunities for all.

1. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO

Definir la educación como un derecho humano supone situar su carácter habilitante como núcleo de las múltiples implicaciones que de ella se derivan.

Durante más de medio siglo, la comunidad internacional de naciones ha reconocido que la educación es un derecho humano fundamental. Extrayendo la esencia de los contornos dibujados por sucesivos textos normativos, la primera Relatora Especial

de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación¹, habla de cuatro dimensiones de este derecho. El esquema de 4-A (Available, Accesible, Acceptable, Adaptable) brinda un marco conceptual para fijar las obligaciones de los gobiernos sobre el derecho a la educación, así como un esquema de seguimiento en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La educación como derecho humano debe ser:

- *Disponible*: gratuita y obligatoria para todas las personas, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental; generalizada para la instrucción técnica y profesional, e igualitaria en el acceso a los estudios superiores en función de los méritos respectivos. Debe haber escuelas o instituciones educativas bien equipadas para cubrir toda la población.
- *Accesible*: se debe eliminar toda forma de discriminación en el acceso a la educación.
- *Aceptable*: la educación ha de ser de calidad a lo largo de todo el proceso de enseñanza y aprendizaje para los titulares del derecho: alumnos y padres.
- *Adaptable*: la educación debe adaptarse a cada alumno/a, puesto que el objeto de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Es clásica la teoría del carácter historicista de los derechos, sustentada en la mera constatación de que los derechos han ido evolucionando en función del contexto histórico y del examen de la realidad social y de la lógica del sentido común². Se suele hablar de tres generaciones de derechos, a la que recientemente parece añadirse una cuarta.

Los derechos de primera generación o derechos civiles y políticos, son los derechos basados en la libertad. Se reconocen al individuo frente al Estado, reservando al Estado únicamente el papel de su salvaguardia garantizando la inviolabilidad de la persona, puesto que la finalidad de estos derechos de primera generación es precisamente proteger al individuo frente a los poderes públicos.

Los derechos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, son los derechos basados en la igualdad. Surgen al constatarse la insuficiencia de los derechos de primera generación para garantizar una convivencia pacífica y justa, en el contexto del levantamiento de la clase obrera y de otros colectivos desfavorecidos. A diferencia de lo que ocurría en la primera generación de derechos, al Estado se le exige ser parte activa para garantizar la igualdad real entre todos los ciudadanos a través

¹ Katarina Tomasevski fue, de 1998 a 2004, la primera Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

² PÉREZ LUÑO, A. E. (1986), *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, p. 577.

de derechos económicos, sociales y culturales, derechos de carácter colectivo y no individuales. El derecho a la educación se incardina en esta generación de derechos.

Los derechos de tercera generación o derechos de los Pueblos, son los derechos basados en la solidaridad. Si bien esta generación de nuevos derechos sigue en proceso de definición, el eje central sería el derecho a la paz en un sentido amplio, con una entidad que trasciende al individuo y a la colectividad, convirtiéndose en una exigencia de responsabilidad global en la que adquieren mayor peso los tratados internacionales frente a los ordenamientos nacionales.

A esta tradicional clasificación algunos autores añaden una cuarta generación de derechos humanos, que incluiría derechos que no se pueden incluir en la tercera generación, reivindicaciones futuras de derechos de primera y segunda generación y nuevos derechos, especialmente, en relación con el desarrollo tecnológico y las tecnologías de la información y la comunicación y el ciberespacio. En palabras de Bustamante: la «cuarta generación» de los derechos humanos será la expansión del concepto de ciudadanía digital, que presenta tres dimensiones. En primer lugar, como ampliación de la ciudadanía tradicional, enfatizando los derechos que tienen que ver con el libre acceso y uso de la información y el conocimiento, así como con la exigencia de una interacción más simple y completa con las Administraciones Públicas a través de las redes telemáticas. En segundo lugar, ciudadanía entendida como lucha contra la exclusión digital, a través de la inserción de colectivos marginales en el mercado de trabajo en una Sociedad de la Información (SI) (políticas de profesionalización y capacitación). Por último, como un elemento que exige políticas de educación ciudadana, creando una inteligencia colectiva que asegure una inserción autónoma a cada país en un mundo globalizado»³.

Mientras que las tres primeras generaciones de derechos humanos son fundamentalmente producto de la evolución política de las sociedades nacionales y la internacional, la cuarta generación implica a las innovaciones tecnológicas y a la globalización.

Trasladando este recorrido a la educación, constatamos el crucial logro que supone su consagración como derecho humano. La trayectoria histórica del derecho a la educación puede describirse como el largo proceso por el que la educación, durante siglos patrimonio de unos pocos, fue convirtiéndose progresivamente en derecho humano y en derecho fundamental. Es decir, la educación reconocida como derecho inherente a toda persona por el mero hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Y por tanto con fuertes implicaciones para el Estado, a quien corresponde consagrarla y garantizarla como derecho.

³ BUSTAMANTE DONAS, J. (2010), «La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales». *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, ISSN 0213-084X, N.º. 85, 2010, págs. 80-89.

2. EDUCACIÓN Y DESARROLLO

La educación es el medio principal para que toda persona pueda desarrollar sus capacidades, habilidades y participar activamente en la sociedad. De ahí la relación que existe entre el derecho a la educación y la lucha contra la pobreza, ya que cuando las personas pueden acceder a una educación de calidad, pueden escapar del ciclo de la pobreza. La educación es un nivelador que contribuye a reducir las desigualdades y a empoderar a las personas de todo el mundo para que lleven una vida más saludable y sostenible.

La educación ilustra de manera clara la indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos: la promoción y defensa del derecho a la educación abre las puertas a otros derechos, mientras que negarlo lleva a su vez a negar otros derechos y con ello a perpetuar la pobreza.

Al analizar el devenir del derecho a la educación en sucesivas Declaraciones, Pactos y Conferencias se advierte una creciente preocupación por definir y acotar objetivos concretos y medibles.

El primer texto oficial de vocación mundial que define y reconoce la educación como derecho humano es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948, DUDH), cuyo artículo 26 sienta los contornos de la educación en dicho sentido:

- 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*
- 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*

En el marco de la DUDH, que la educación sea reconocida como derecho humano fundamental entronca con la idea recogida en el Preámbulo de que los derechos humanos tienen su raíz en la dignidad y el valor de la persona, y por eso corresponden a todos los miembros de la familia humana. Son derechos iguales e inviolables, derechos que han de ser protegidos por un régimen de Derecho para que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

El antecedente más inmediato a la consagración de la educación como derecho fundamental en la DUDH es la Declaración de Ginebra de 1924, primer instrumento

internacional que aborda la cuestión de los derechos de la infancia. El elemento habilitante de la educación late en su visión: el niño tiene que disponer de todos los medios que le capaciten para llegar a ganarse la vida y debe ser protegido de cualquier tipo de explotación.

A pesar de que la creación de UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) en 1949, y que los trabajos encaminados a elaborar una Declaración de los derechos de los Niños se iniciaron al mismo tiempo que los que condujeron a la DUDH, la Declaración de los Derechos del Niño no vio la luz hasta 1959. En su Principio VII se reconoce que *el niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tiene la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a los padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho. Todo ello, en el contexto de universalidad y no discriminación del Principio I, que dispone que estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia. Se permite discriminación positiva en el Principio IV, al reconocer que el niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.*

El Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, y el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (ONU, 1966) intentaron cubrir las lagunas de la DUDH en el campo de los derechos culturales, sociales y económicos, y sobre todo conseguir una fuerza vinculante indiscutible para los derechos tutelados por ellos. El Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales ratifica el derecho universal a la educación y la cultura, indicando que sus objetivos deben incluir «el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad» así como «capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las nacionales y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos» (art. 13.1). Dispone la obligatoriedad para los Estados de que la enseñanza primaria sea obligatoria y gratuita. También la secundaria, incluso la superior, deben hacerse accesibles a todos, implantando progresivamente su obligatoriedad (art. 13.2).

El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos parte del derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18.4), derechos

que ya figuran en la DUDH (art. 18) y que «incluye la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así como de manifestar su religión o creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza» (art. 18.1).

La UNESCO, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, contribuye a la construcción del derecho a la educación decisivamente por medio de la Convención de UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), desarrollando el principio de que las discriminaciones en la enseñanza constituyen una violación de derechos enunciados en la DUDH. El objeto de esta Convención es prohibir toda discriminación en e la esfera de la enseñanza, así como alcanzar la igualdad de trato y de posibilidades para todas las personas en el ámbito de la enseñanza. Todo ello en el contexto de la misión de la propia UNESCO, «contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión la Carta de Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo» (art. 1.1 de su Constitución).

En 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, para muchos el más completo tratado internacional sobre derechos humanos. Consagra el derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades con respecto a la misma (arts. 28 y 29), y fija obligaciones a los Estados: «Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar». Asimismo, compele a los Estados a adoptar «cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención». Para ello, «fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo».

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño aparecen una serie de instrumentos de desarrollo que desembocan en la Declaración del Milenio, firmada en 2000 por 189 países en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas. La Declaración del Milenio reafirmó la fe en la Organización de Naciones Unidas y en su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.

Gracias a la Declaración, los países asumieron el compromiso en una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema y se estableció una serie de ocho objetivos, con plazo límite de 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En el Informe 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se da cuenta del progreso alcanzado⁴, un progreso considerable pero aun insuficiente. A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad. La cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015. El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990. La cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistió a la escuela cayó a casi la mitad a nivel mundial. La tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido en más de la mitad. Desde 1990, la tasa de mortalidad materna ha disminuido en un 45% a nivel mundial. Se han evitado más de 6,2 millones de muertes causadas por paludismo entre los años 2000 y 2015, principalmente de niños menores de 5 años de edad en África subsahariana. Las nuevas infecciones del VIH disminuyeron en aproximadamente 40% entre 2000 y 2013. En definitiva, los esfuerzos concertados de los gobiernos nacionales, la comunidad internacional, la sociedad civil y el sector privado han contribuido a aumentar la esperanza y las oportunidades de la población de todo el mundo.

Cuando en el año 2000 se acordaron los ODM, muchos pensaron que sus metas eran demasiado ambiciosas y por tanto inalcanzables. Sin embargo, los logros demuestran que no ha sido así. En este marco de logros y progresos, se gestaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

⁴ https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html

Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012⁵ (conocida como Río + 20, bajo el lema *El futuro que queremos*). El propósito era crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo, una nueva hoja de ruta que representa una oportunidad para incorporar las lecciones aprendidas en el proceso anterior y llegar a los niños que, por diversos motivos, se han quedado fuera del progreso y el desarrollo.

Hay algunos cambios significativos en los ODS con respecto a los ODM. En primer lugar, la nueva hoja de ruta pone la sostenibilidad en el centro. En segundo lugar, mientras los ODM se basaban en promedios nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas, los ODS incluyen un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor la realidad para poder trabajar con ella. Se trata por tanto de un enfoque de equidad. En tercer lugar, mientras los ODM trabajaban las metas solo en los países en desarrollo, los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y hay que abordarlos desde todos los países. Es el principio de universalidad. En cuarto lugar, a diferencia de los ODM, los ODS comprometen por primera vez a todos los países del mundo. Finalmente, el alcance es más ambicioso: frente a los 8 ODM, hay 17 ODS con 169 metas a alcanzar.

Los ODS constituyen un compromiso audaz para finalizar el camino iniciado por los ODM y abordar los problemas más urgentes a los que hoy se enfrenta el mundo. Los 17 Objetivos están interrelacionados, lo que significa que el éxito de uno afecta el de otros.

El Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo publicado por la UNESCO en 2014 lleva por título *El desarrollo sostenible comienza por la educación*⁶, y destaca que «pese a la importancia fundamental de la educación en los tratados, los pactos y los acuerdos, la comunidad internacional todavía ha de reconocer todas las posibilidades de la educación como catalizador del desarrollo». Los ODS dan un paso más: la educación no es solo un fin en sí misma, sino también un medio para la consecución de una amplia agenda mundial para el desarrollo. Enumera algunas interrelaciones de la educación para el logro de los ODS.

Así, para el Objetivo 1, *Fin de la pobreza*, la educación permite que quienes tienen un empleo formal remunerado reciban salarios más elevados. Ofrece mejores medios de vida a quienes trabajan en el sector no formal. Contribuye a un aumento de los ingresos de los agricultores. Tiene una importancia decisiva para escapar de la pobreza crónica. Impide que la pobreza se transmita de una generación a otra.

En el Objetivo 2, *Hambre cero*, la educación lleva a los padres a adoptar prácticas higiénicas y de salud adecuadas. Ayuda a garantizar una dieta variada que comprenda

⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012 <http://undocs.org/es/A/CONF.216/16>

⁶ UNESCO, 2014. *El desarrollo sostenible comienza por la educación*. Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo.

micronutrientes esenciales. En los países de altos ingresos, la educación ayuda a reducir la obesidad.

Para el Objetivo 3, *Salud y bienestar*, la educación de las madres ha salvado la vida de millones de niños. Es más probable que las madres instruidas den a luz con la ayuda de una comadrona o de otro tipo de partera cualificada. También es probable que las madres con estudios se aseguren de que sus hijos están vacunados. Además de ayudar a la supervivencia de los niños, la educación desempeña una función sumamente importante al contribuir a que las propias madres sobrevivan a los riesgos del embarazo y el parto. También desempeña un papel muy importante en la contención de las enfermedades.

En el Objetivo 4, *Educación de calidad*, la meta es garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Cuando el aprendizaje se inicia en la primera infancia, los logros y resultados son mejores en la escuela primaria y después de ella. Si los educandos de hoy día finalizaran más años de escolarización, la generación siguiente tendría una educación mejor aún. La buena calidad de la educación es esencial para que ésta reporte beneficios. La equidad y la inclusión en la educación son esenciales para lograr los mejores resultados posibles del aprendizaje. Cuando se dispone de programas de aprendizaje no formal y de segunda oportunidad, se abren nuevas posibilidades de recibir educación y adquirir competencias.

Para lograr el Objetivo 5, *Igualdad de género*, la educación se convierte en un pasaporte para que las mujeres pasen a formar parte de la población activa. Ayuda a las mujeres a hacer oír su voz. La educación de las mujeres ayuda a evitar el matrimonio infantil, y les proporciona una mayor capacidad de decisión sobre en qué momento tener su primer hijo. La educación puede infundir mayor confianza a las mujeres y mejorar la opinión que estas tienen de su libertad. En última instancia, la educación influye en las decisiones de las mujeres respecto del tamaño de la familia.

Para el Objetivo 6, *Agua limpia y saneamiento*, y el Objetivo 7, *Energía sostenible y no contaminante*, la educación influye en la manera en que las personas utilizan esos recursos, especialmente en aquellas zonas en las que estos escasean. En los hogares con un nivel de educación más alto, también es más probable que se empleen distintos métodos de potabilización del agua por medio del filtrado o el hervido. Al lograr un mayor grado de sensibilización y preocupación, la educación puede alentar a las personas a reducir los efectos adversos que causan en el medio ambiente con medidas como un uso más eficiente de la energía y el agua.

En el Objetivo 16, *Paz, justicia e instituciones sólidas*, la educación refuerza la toma de decisiones incluyente, participativa y representativa, y es un mecanismo fundamental para promover la tolerancia de la diversidad. La educación ayuda a prevenir los conflictos y a superar sus consecuencias, así como a que disminuya la corrupción política. La educación es imprescindible para que funcione el sistema de justicia.

En definitiva, la educación es uno de los factores que más influye en el avance y progreso de las personas y de las sociedades, es decir, en el desarrollo.

En la Cumbre de las Naciones Unidas por el Desarrollo Sostenible celebrada en Nueva York en 2015⁷ se aprobó la Resolución titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. El Preámbulo proclama que la Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad para erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, como el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y que constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible: «Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta. Estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás». Recoge los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas concretas que haber alcanzado en 2030.

3. INCIPIT SARS-COV2

Este panorama de paulatino creciente compromiso con el desarrollo ha llevado a que cada año, aunque sea muy lentamente y de forma desigual, los derechos humanos avancen poco a poco. Sin embargo, la irrupción de la pandemia de COVID-19 provocada por el coronavirus SARS-COV2 en 2020 ha hecho que por primera vez desde 1990 el mundo viva una caída generalizada del desarrollo humano.

Uno de los derechos más afectados por la COVID-19 es el derecho a la educación. La pandemia mundial de la COVID-19 ha tenido entre sus consecuencias más inmediatas el cierre de las escuelas y la consiguiente interrupción de los cursos escolares, afectando a más del 91% de los estudiantes de todo el mundo⁸. En abril de 2020, cerca de 1600 millones de niños y jóvenes estaban fuera de la escuela. Igualmente,

⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <http://undocs.org/es/A/RES/70/1>

⁸ El informe de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) sobre *Efectos de la crisis del coronavirus en la educación* (Madrid, 2020), elaborado por Ismael Sanz, Jorge Sainz y Ana Capilla, aborda tres preguntas fundamentales: cuáles pueden ser los efectos académicos del cierre de los colegios, cómo afecta al abandono educativo, y qué medidas son necesarias para reducir el impacto. Entre los posibles impactos negativos que arroja, destaca que el impacto por el cierre de los centros escolares en España podría ser de hasta el 3% de la desviación estándar. Es decir, un alumno que vuelva a clase el 1 de junio perdería el equivalente a un 11% de lo que se aprende en un curso escolar.

Disponible en: <https://www.oei.es/Educacion/Noticia/oei-analiza-como-afectara-el-cierre-colegios-coronavirus>

cerca de 369 millones de niños que dependen de los comedores escolares tuvieron que buscar otras fuentes de nutrición diaria⁹. En términos generales, esta situación ha producido un inevitable retroceso en la consecución del ODS 4 que propugna una educación de calidad, inclusiva y equitativa en todos los niveles. Woessmann (2003) estima que un 10% en la reducción de la duración de la instrucción educativa disminuye en un 1,5% de la desviación estándar en el rendimiento académico¹⁰.

Sin embargo, la educación es un derecho que debemos proteger siempre, aun en las circunstancias más duras y especialmente en ellas. En situaciones de emergencia, la educación ofrece protección y reduce las repercusiones psicosociales de una crisis al ofrecer un sentimiento de normalidad, estabilidad, estructura y esperanza, proporcionando además elementos esenciales para la estabilidad económica del futuro¹¹.

La UNESCO reaccionó poniendo en marcha la Coalición Mundial para la Educación COVID-19¹², una alianza multisectorial entre el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y los asociados de tecnologías de la información para diseñar e implantar soluciones innovadoras. Su misión es ayudar a los países a abordar las lagunas de contenido y conectividad, y a facilitar las oportunidades de aprendizaje inclusivo para los niños y jóvenes durante un período de alteración educativa repentina y sin precedentes.

UNICEF también aumentó su trabajo en 145 países de ingresos bajos y medianos para apoyar a los Gobiernos y asociados de la educación en la labor de desarrollar planes para una respuesta rápida y para todo el sistema, incluidos programas alternativos de aprendizaje y de apoyo a la salud mental.

Se ha llegado a calcular que la tasa efectiva de infancia sin escolarizar durante 2020 será la que el mundo tenía en los años 80: el mayor retroceso jamás registrado.

En los países en desarrollo es donde se dan las peores consecuencias. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha calculado el impacto de la COVID-19 sobre la tasa de desescolarización primaria de los países. Las desigualdades son mayores que nunca, oscilando entre el 20% en países de desarrollo humano muy alto, 47% en países de desarrollo humano alto, 74% en países de desarrollo humano medio y 86% en países de desarrollo humano bajo.

Las medidas adoptadas por los gobiernos han significado el cierre de múltiples actividades económicas, la pérdida de empleo y de generación de ingresos de millones de familias. Para el caso de América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para

⁹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education>

¹⁰ WOESSMANN, L. (2003). «Schooling resources, educational institutions, and student performance: The international evidence». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 65(2), pp. 117-170.

¹¹ UNICEF España, 2020 (abril). *La educación frente al Covid-19. Propuestas para impulsar el derecho a la educación durante la emergencia*.

¹² <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>

América Latina y el Caribe (CEPAL) estima un aumento en la tasa de pobreza de, al menos, 14.5%, lo que representa 28.7 millones de personas más en condición de pobreza¹³.

El confinamiento ha puesto de manifiesto las condiciones que han permitido a los sistemas educativos más resilientes dar continuidad a la educación y minimizar los perjuicios causados por el cierre de las escuelas. Entre ellas ha destacado la capacidad de los sistemas educativos de trasladarse rápidamente a formatos o modelos de educación a distancia y/o virtuales, y no sólo por disponer de recursos tecnológicos adecuados sino también por contar con un profesorado formado y con la disponibilidad, compromiso y vinculación de las familias con la comunidad educativa.

En un contexto de imposible enseñanza presencial, la alternativa no presencial se torna prácticamente imposible para más de la mitad de los niños y niñas del mundo que no tienen Internet. Es la evidencia más palmaria de que la brecha digital propicia una discriminación de las personas que, por sus recursos económicos o por la zona donde vivan, no puedan tener acceso a las nuevas tecnologías¹⁴. La televisión, la radio y el móvil se han convertido en los medios alternativos a Internet, pero ni siquiera estos son de alcance universal.

Cabero Almenara plantea algunas medidas para combatir la brecha digital, como superar la mera concepción de implantación de infraestructuras, presencialidad, incorporar tecnologías apropiadas y flexibles, no sólo centrarnos en el hardware sino también en el software, formación del profesorado, potenciar la investigación, favorecer el acercamiento entre el mundo educativo y de la industria, y potenciar la participación de la sociedad civil¹⁵.

Por otra parte, el cierre de las escuelas tiene más consecuencias adversas que las referidas al rendimiento académico, puesto que desempeñan un papel fundamental para el bienestar de los estudiantes, especialmente para quienes proceden de comunidades vulnerables. El papel crucial de los comedores escolares, o los trastornos de sueño, alimentarios y depresión por el aislamiento, por no mencionar el impacto de la pandemia en los niños y niñas con discapacidad, son solo algunos ejemplos de la herida tan honda que la pandemia sobrevenida ha dejado en millones de hogares en el mundo.

Asimismo, la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estiman que entre cien mil y trescientos mil niños y adolescentes de la región ingresarán al mercado laboral como consecuencia de la pandemia, dejando de lado su formación no

¹³ CEPAL (2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Informe Especial, COVID-19. No.2, Santiago de Chile.

¹⁴ CABERO ALMENARA, J. (2004), *Reflexiones sobre la brecha digital y la educación*. Tecnología, educación y diversidad: retos y realidades de la inclusión digital: Actas del III Congreso Nacional de Tecnología, Educación y Diversidad (TECONEET 2004) / coord. por Francisco Javier Soto Pérez y José Rodríguez Vázquez.

¹⁵ CABERO ALMENARA, J. (2004), *Reflexiones sobre la brecha digital y la educación*. Cit. P. 14.

solo por los gastos que implica estudiar, sino por la necesidad de generar ingresos en el hogar¹⁶.

La situación creada por la pandemia ha llevado a realizar un ejercicio de reorientación de la cooperación internacional para que la respuesta sea la más eficaz posible, contribuya a la rápida recuperación y vuelva a encauzarse en la senda del progreso hacia el logro de los ODS.

García Jaramillo (2020)¹⁷ estima que en la región de América Latina y Caribe «esta crisis puede ser una oportunidad para repensar y construir un sistema educativo que cierre las brechas y contribuya a desarrollar el máximo potencial de todos los niños y adolescentes de la región. Para ello, se debe manejar la emergencia con visión de largo plazo, de manera que las inversiones estén encaminadas a reconstruir un sistema educativo que asegure el aprendizaje de los estudiantes, particularmente los más vulnerables».

No faltan voces, seguramente animadas por la voluntad de hacer de la necesidad, virtud, que recuerdan que la enseñanza no presencial tiene también vertientes positivas desde la perspectiva de la individualización de la enseñanza. Goodman, Melkers y Pallais (2019) creen que el aprendizaje es mayor con las clases presenciales que en el formato online, sobre todo para alumnos rezagados que necesitan de más refuerzo personal e individualizado¹⁸.

En el caso de España, la Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19¹⁹ renueva el compromiso para reducir la brecha social, la brecha de género y la brecha digital, que mantienen a una gran parte de la infancia y la adolescencia muy lejos de poder disfrutar el derecho a una educación de calidad. En concreto, respecto a la Educación la Estrategia señala el objetivo de «impulsar la adaptación de los sistemas educativos, incluso en situaciones de emergencias, potenciando la innovación y el uso accesible de las TIC».

Una línea es la creación del Fondo e-Duc@, diseñado para contribuir a la reducción de la brecha digital en educación en los países socios en áreas con escasos recursos y con especial atención a las poblaciones más vulnerables. Además, como objetivos específicos se centrará en apoyar la puesta en marcha infraestructuras, mecanismos/instrumentos que promuevan la Educación Digital, reforzar las capacidades de

¹⁶ CEPAL y OIT (2020). La pandemia por el COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe Nota Técnica No.1, Santiago de Chile

¹⁷ GARCÍA JARAMILLO, S. (2020), «COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe», PNUD LAC C19 PDS No. 20 https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/covid-19-y-educacion-primaria-y-secundaria-repercusiones-de-la.html

¹⁸ Goodman, J., Melkers, J., & Pallais, A. (2019). Can online delivery increase access to education?. *Journal of Labor Economics*, 37(1), 1-34.

¹⁹ *Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2020. https://cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espanola_covid19.pdf

las instituciones públicas educativas para superar la brecha digital y promover el desarrollo de habilidades digitales de los gestores educativos, del profesorado y de la comunidad educativa.

Desde la lógica de la cooperación, la respuesta a la emergencia por el COVID-19 podría entenderse como acción humanitaria, de carácter más inmediato y con el objetivo fundamental de salvar vidas, frente a la concepción del desarrollo como enfoque a más largo plazo centrados en proyectos que promuevan el progreso económico y social. No obstante, en la medida en que el COVID-19 agrava los numerosos factores que contribuyen a la interrupción de la educación, en contextos de crisis, el enfoque de la coherencia entre la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo²⁰ adquiere una dimensión crucial a la hora de garantizar el derecho a la educación.

En efecto, la coherencia entre la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo es un tema amplio y complejo que se relaciona con muchos aspectos de la educación, desde las políticas y la coordinación, hasta la planificación, financiación y programación. Exige el esfuerzo por buscar y encontrar un denominador común entre actores con mandatos, puntos de vista y culturas institucionales diferentes.

4. CONCLUSIONES

A lo largo del siglo XX, diversos instrumentos internacionales han ido definiendo contornos precisos del derecho a la educación como derecho humano fundamental. El desarrollo y consolidación de los sistemas educativos es un logro indiscutible en el avance hacia la generalización de la educación para todos.

El carácter habilitante del derecho a la educación determina su estrecha interrelación con el desarrollo. La educación puede acelerar de múltiples formas los avances en la consecución de todos los objetivos de desarrollo sostenible, porque no es solo un derecho humano fundamental, sino que, además, es imprescindible para el desarrollo. La comunidad internacional ha puesto especial atención sobre esta dimensión a partir de la formulación de los ODM y posteriormente los ODS y la Agenda 2030.

²⁰ La coherencia entre la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo no es un concepto nuevo; los socios en los contextos de crisis y propensos a las crisis han estado trabajando de diversas formas durante años. Recientemente el concepto ha adquirido notoriedad debido a las tendencias en el panorama global de las emergencias humanitarias, que incluye un aumento sin precedentes en el número de personas desplazadas forzosamente y situaciones de crisis prolongadas, la emergencia climática actual y una serie de compromisos de políticas globales. (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE), 2021. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Coherencia%20entre%20la%20acci%C3%B3n%20humanitaria%20y%20la%20cooperaci%C3%B3n%20para%20el%20desarrollo%20en%20la%20educaci%C3%B3n%20-%20Trabajar%20juntos%20en%20contextos%20de%20crisis.pdf>)

Sin embargo, la irrupción de la pandemia por COVID-19 ha hecho retroceder de manera alarmante los avances alcanzados en el ODS 4 hacia una educación de calidad, inclusiva y equitativa en todos los niveles. La brecha de la desigualdad se ha agrandado y es imperativo adoptar medidas decididas que corten la hemorragia. La propia noción de sostenibilidad sobre la que pivota la Agenda 2030 implica que las interrelaciones en nuestro mundo global hacen que todos, países avanzados y países en vías de desarrollo, nos resintamos de las consecuencias del retroceso en el ODS 4, por lo que urge volcarse con decisión en recuperar el camino deseado. Y, llegado el momento, plantearse maneras innovadoras de retomar la senda del desarrollo a partir de las lecciones aprendidas. Para ello, el esfuerzo en coherencia entre la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo es fundamental.

