



Asamblea General

Distr. general
2 de septiembre de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Derecho a la educación**

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Koumbou Boly Barry, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones 8/4 y [44/3](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/77/150](#).

** El presente informe se presentó después del plazo establecido a fin de incluir la información más reciente.



Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Koumbou Boly Barry

Resumen

En este informe, que se presenta a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones 8/4 y [44/3](#) del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Koumbou Boly Barry, examina la atención y la educación de la primera infancia desde una perspectiva basada en los derechos humanos, lo que refleja las necesidades multisectoriales de los niños y de quienes los cuidan.

La atención y la educación de la primera infancia combinan las necesidades de educación y de atención de los menores de 8 años, concepto que demuestra que el derecho a la educación es indivisible de los derechos a la salud, la vivienda, la alimentación, el agua y el saneamiento, así como de los derechos culturales, entre otros. Si bien se reconoce ampliamente la importancia de la atención y la educación de la primera infancia en los ámbitos humanitarios y de desarrollo, estas no están codificadas en el derecho de los derechos humanos. La Relatora Especial examina la atención y la educación de la primera infancia desde una perspectiva basada en los derechos humanos y recomienda que se redacte un instrumento de derechos humanos al respecto.

Índice

	Página
I. Introducción	4
II. Beneficios de la atención y la educación de la primera infancia	4
III. La atención y la educación de la primera infancia en los instrumentos internacionales ..	9
IV. Definición clara del derecho a la atención y la educación de la primera infancia mediante un nuevo instrumento: formas de avanzar	12
V. Resumen de la labor de la titular del mandato desde 2016 hasta 2022	21
VI. Cuestiones de interés futuro para la titular del mandato	25
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	26

I. Introducción

1. En este informe, que se presenta de conformidad con las resoluciones 8/4 y [44/3](#) del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Koumbou Boly Barry, examina la atención y la educación de la primera infancia desde una perspectiva basada en los derechos humanos, lo que refleja las necesidades multisectoriales de los niños y de quienes los cuidan. Hasta ahora, la comunidad internacional no ha consensuado ninguna definición del concepto de “atención y educación de la primera infancia” ni de términos relacionados como “educación y atención preescolares”. Para subsanar esta carencia, la Relatora Especial exhorta a todos los Estados y las partes interesadas a que describan, definan y reconozcan el concepto desde una perspectiva de derechos humanos.

2. A los efectos del presente informe, se entiende por “atención y educación de la primera infancia” el conjunto de servicios que reciben los niños desde el nacimiento hasta que comienzan la educación primaria, que puede retrasarse hasta los 8 años. La educación preescolar es el componente educacional, aunque resulta más bien artificial distinguirla de la atención, ya que ambas deben considerarse derechos del niño en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño y lo manifestado por el Comité de los Derechos del Niño.

3. La atención y la educación de la primera infancia son importantes porque ofrecen cuidado cariñoso y sensible y apoyo cuando los niños se desarrollan con mayor rapidez y son más sensibles a su entorno. Además, ofrece a los niños la oportunidad de desarrollar todo su potencial porque se encarga de velar por la buena salud y la nutrición adecuada, la educación a través del juego, el aprendizaje conductual y la interacción social desde que los niños son pequeños. Aunque beneficia a todos los niños, la atención y la educación de la primera infancia es más esencial para los que pertenecen a grupos vulnerables y los que tienen necesidades o dificultades adicionales, entre los que se cuentan los niños con discapacidad, los que forman parte de minorías lingüísticas, étnicas o culturales, los refugiados y los migrantes, los que escaparon de situaciones de emergencia, los desfavorecidos y los de las zonas rurales.

4. Dada la importancia enorme que tienen la atención y la educación de la primera infancia en la vida de las personas, todos los niños tienen que gozar del derecho a recibirla. Aunque ese derecho forma parte del derecho a la educación, que se entiende implícitamente como el derecho de toda persona a la educación permanente, incluida la educación preescolar, la Relatora Especial considera que ha llegado el momento de redactar un instrumento más específico que ofrezca a las autoridades locales, nacionales, regionales e internacionales la orientación necesaria para que todos los niños reciban atención y educación gratuita y de gran calidad durante la primera infancia.

II. Beneficios de la atención y la educación de la primera infancia

5. La atención y la educación en la primera infancia aportan importantes beneficios educacionales, sociales, culturales, económicos y de desarrollo a los niños y a la sociedad en la que viven. Los niños llegan a hitos más avanzados que mejoran el aprendizaje futuro, la integración social y la salud y los ingresos a lo largo de la vida. Los progenitores, en especial las madres, tienen más probabilidades de trabajar fuera del hogar y de gozar de mejor estado de salud y alcanzar grados mayores de alfabetización. En cuanto a la dimensión nacional, es probable que el Estado gaste

menos en programas de asistencia social, que bajen las tasas de delincuencia, que aumenten los ingresos tributarios y que haya mayor cohesión social.

6. Cuando se idea y elabora a partir de un enfoque basado en los derechos humanos, la atención y la educación de la primera infancia enriquecen las competencias lingüísticas y el vocabulario, construyen la identidad y la ciudadanía porque facilitan las relaciones interpersonales y sociales y promueven valores y actitudes relacionados con el amor, la solidaridad y el respeto a la vida. Los niños aprenden el valor de la integridad y la dignidad de las personas y el respeto por su propia intimidad y la de los demás. La atención y la educación de la primera infancia promueven e incluyen el conocimiento y el cuidado del cuerpo, de las emociones y de la salud, así como la igualdad de las relaciones entre personas de distinto género. También fomentan la autoprotección mediante competencias y conocimientos que permiten a los niños distinguir posibles situaciones de riesgo y solicitar ayuda a adultos de confianza.

7. Diversos estudios demuestran que los programas de atención y educación de la primera infancia mejoran el aprendizaje, el comportamiento y los resultados de salud de los niños¹. Se ha demostrado que los estudiantes permanecen en la escuela durante más tiempo, tienen mejores asistencia y rendimiento académico y tasas de graduación más altas²; deben participar en programas de educación especial en las etapas posteriores de la vida con menos frecuencia, obtienen calificaciones más altas y se gradúan de la escuela secundaria en porcentajes superiores³. Además, son más sanos, pues es menos frecuente que padecan malnutrición y retraso del crecimiento, y presentan una mayor tendencia a las conductas prosociales.

8. La atención y la educación de la primera infancia puede ser uno de los medios más eficaces de reducir las desigualdades sociales porque ayudan a las poblaciones vulnerables y marginadas a recibir los recursos y el apoyo que les permitirán alcanzar todo su potencial. En este sentido, se ha determinado que es una estrategia clave para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, que consiste en garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente⁴. Este es un aspecto especialmente importante si se tiene en cuenta que un gran porcentaje del alumnado que tiene rendimiento insuficiente provienen de entornos desfavorecidos.

9. Está creciendo la demanda de atención y educación de la primera infancia. A medida que las mujeres se incorporan cada vez más al mercado laboral, aumenta la demanda de servicios de guardería, sobre todo en los países en desarrollo. Dado que se prolonga la vida laboral y la mano de obra se vuelve más móvil, va disminuyendo el papel de las abuelas y los abuelos en el cuidado de los niños. El cambio constante de las aspiraciones profesionales de las madres, las tasas de fecundidad cada vez más bajas y la edad cada vez más avanzada a la que son madres las mujeres modifican la forma en que está organizado el cuidado de los niños. Cuando los niños pequeños asisten a instituciones de educación preescolar, quienes los cuidan, en su mayoría mujeres, pueden ejercer su derecho al trabajo, lo que aumenta los ingresos familiares. Por ejemplo, un estudio efectuado por el Banco Mundial en Indonesia reveló que el

¹ W.S. Barnett, “Effectiveness of early educational intervention”, *Science*, vol. 333, núm. 6045 (agosto de 2011).

² Kevin M. Gorey, “Early childhood education: a meta-analytic affirmation of the short- and long-term benefits of educational opportunity”, *School Psychology Quarterly*, vol. 16, núm. 1 (2001).

³ Dana Charles McCoy *et al.*, “Global estimates of the implications of COVID-19-related preprimary school closures for children’s instructional access, development, learning, and economic well-being”, *Child Development*, vol. 92, núm. 5 (septiembre y octubre de 2021).

⁴ Asma Zubairi y Pauline Rose, “Leaving the youngest behind: declining aid to early childhood education”, *Their World*, 9 de abril de 2019.

acceso a instituciones públicas de educación preescolar durante dos horas al día aumentó un 13,3 % la participación de las mujeres en el mercado laboral⁵. Las políticas públicas deben satisfacer las necesidades de las familias y tener en cuenta los derechos y las necesidades de los niños pequeños, en particular el principio del interés superior del niño.

10. Asimismo, los programas de atención y educación de la primera infancia son importantes para hacer frente al trabajo infantil, la mortalidad en la niñez y la violencia contra los niños. A pesar de que 179 Estados han ratificado el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182) de la Organización Internacional del Trabajo, que prohíbe el trabajo infantil, se calcula que, de todas formas, hay 150 millones de niños de 5 a 14 años que trabajan⁶. La mortalidad en la niñez sigue siendo muy alta en los países pobres afectados por un conflicto, donde las probabilidades de que los niños mueran antes de cumplir los 5 años son al menos dos veces más altas que las de los niños que viven en países que no están en un conflicto, aunque sean pobres⁷. En los países industrializados, todos los años padecen maltrato físico el 4 % de los niños y abandono o maltrato psicológico el 10 %⁸.

A. Tasas bajas de participación a nivel mundial

11. En 2019, se calculó que, en todo el mundo, el 73 % de los niños participaron en algún tipo de aprendizaje preescolar organizado, lo que representó un aumento del 8 % desde 2010⁹. Sin embargo, esta cifra alentadora oculta graves diferencias a nivel mundial. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha calculado que solo el 34 % de los 184 países que respondieron a la encuesta ofrecen un año de educación preescolar, que únicamente es obligatoria en el 28 % de los países, y gratuita y obligatoria en el 25 %¹⁰.

12. Reciben educación preescolar solo el 31 % de unos 82 millones de niños en edad preescolar que viven en países afectados por una emergencia¹¹. Estos niños, que son pobres y a menudo viven en países de recursos limitados, no solo necesitan educación sino, también, apoyo psicosocial para afrontar los traumas derivados de su situación.

13. A nivel mundial, el 75 % de los niños estaban matriculados en programas de educación preescolar un año antes de la edad oficial de ingreso en la escuela primaria en el año académico que finalizó en 2019 pero, en los países de África Septentrional, África Subsahariana y Asia Occidental, ese porcentaje era del 50 % aproximadamente.

14. Se calcula que el 90 % de los niños de los países de ingreso bajo padecen “pobreza de aprendizaje”, es decir, no saben leer textos básicos a los 10 años. El

⁵ Banco Mundial, *International Development Association Project Appraisal Document on a Global Partnership for Education Grant in the Amount of US\$16.8 Million to the Lao People's Democratic Republic for a Second Global Partnership for Education Project*, núm. de informe PAD1055 (2015).

⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia: Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, edición especial (Nueva York, 2009).

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Véase <https://sdgs.un.org/es/goals/goal4>.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Right to Pre-Primary Education: A Global Study* (París, 2021).

¹¹ UNESCO, “Inclusión en la atención y la educación de la primera infancia: informe sobre inclusión y educación”, 2021.

porcentaje promedio es del 57 % cuando se combina con el correspondiente al de los países de ingreso mediano¹².

15. La Unión Europea se ha fijado el objetivo de que, para 2030, al menos el 96 % de los niños de entre 3 años y la edad de inicio de la educación primaria obligatoria tengan acceso a la atención y la educación de la primera infancia, reconociendo que todos los niños de la Unión Europea tienen derecho a la atención y la educación de la primera infancia asequible y de buena calidad, como se indica en el pilar europeo de derechos sociales¹³. Los logros académicos deben desvincularse de la situación social, económica y cultural. El compromiso inquebrantable de la Unión Europea con la atención y la educación de la primera infancia demuestra no solo el valor inherente del derecho a recibirlas, sino también la necesidad urgente de aumentar los bajos porcentajes que se observan en los países en desarrollo para impedir que se amplíen las diferencias en los resultados educacionales y económicos a lo largo de la vida.

B. Pandemia de enfermedad por coronavirus

16. Se calcula que 167 millones de niños en edad preescolar dejaron de recibir atención y educación desde marzo de 2020 hasta casi febrero de 2021¹⁴, y solo el 55 % de los países dieron instrucciones al cuerpo docente de educación preescolar sobre cómo continuar durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)¹⁵. Según otros cálculos, debido a que se interrumpieron la atención y la educación de la primera infancia a causa de la COVID-19, se perdieron 19.010 millones de días-persona de instrucción y 10.750.000 niños no cumplieron los hitos de desarrollo previstos para su edad¹⁶.

17. La UNESCO calcula que 7,6 millones de niñas, desde el nivel preescolar al secundario, corren el riesgo de no volver a la escuela¹⁷ y que el 63 % de los niños de 3 a 5 años no pueden asistir a la escuela preescolar en 62 países de ingreso bajo y de ingreso mediano¹⁸. Dos tercios de los países de ingreso bajo e ingreso mediano han recortado el gasto en educación en respuesta a la pandemia¹⁹ y solo el 3,3 % de la asistencia para el desarrollo de los países afectados por crisis y el 2 % de la financiación humanitaria se destinan a la prestación de servicios de buena calidad en la primera infancia²⁰. A mediados de 2021, más de 60 países no habían reabierto por completo las escuelas de enseñanza preescolar²¹.

18. No alcanza con reabrir las escuelas: los niños sin escolarizar necesitan otro tipo de ayuda. Los niños en edad preescolar tuvieron más dificultad para aprovechar los programas y las herramientas de aprendizaje a distancia. Los programas acelerados, de transición y de refuerzo en la primera infancia, que los países suelen aplicar para hacer la transición a una oferta más amplia de educación preescolar, pueden ayudar a

¹² Banco Mundial *et al.*, *The State of Global Learning poverty: 2022 Update* (junio de 2022).

¹³ Consejo de la Unión Europea, documento 6289/1/21/Rev.1.

¹⁴ Barnett, “Effectiveness of early educational intervention”.

¹⁵ Véase <https://www.unesco.org/es/education/early-childhood>.

¹⁶ Barnett, “Effectiveness of early educational intervention”.

¹⁷ UNICEF, “Focus: education/early childhood development”, UNICEF Global COVID-19 Situation Report, No. 15 (noviembre de 2020).

¹⁸ UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021/2: los actores no estatales en la educación: ¿quién elige? ¿quién pierde?* (París, 2021).

¹⁹ Moving Minds Alliance, “Analysis of international aid levels for early childhood services in crisis contexts”, diciembre de 2020.

²⁰ Banco Mundial y UNESCO, “Observatorio de la financiación de la educación 2021”, 2021.

²¹ Dita Nugroho *et al.*, “It’s not too late to act on early learning: understanding and recovering from the impact of pre-primary education closures during COVID-19”, UNICEF Innocenti Research Brief, marzo de 2021.

los niños a prepararse para la escuela. Esos programas pueden formularse rápidamente e impartirse en pocas semanas y a bajo costo con el fin de generar resultados positivos, en especial si están dirigidos a los niños más desfavorecidos o a los que tienen menor capacidad al comienzo²².

C. Efectos económicos de la atención y la educación de la primera infancia

19. Según el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, la pérdida de días lectivos de enseñanza preescolar en 2020 podría costar al menos 1,6 billones de dólares en futuros ingresos salariales perdidos a nivel mundial, aunque otros estiman que podría ascender a “solo” 308.000 millones de dólares²³. En promedio, el cierre de las escuelas de enseñanza preescolar en 2020 equivale a más del 2,5 % del producto interno bruto (PIB) en los países de ingreso mediano, o a cerca de dos tercios del gasto público promedio destinado a la educación en ese grupo. Se calcula que, en los países de ingreso alto y de ingreso bajo, equivalió, en promedio, a alrededor del 1 % del PIB²⁴.

20. El aprendizaje preescolar es el primer paso en el camino hacia el aprendizaje permanente, ya que mejora el índice de finalización en todos los niveles educativos posteriores, de manera que la inversión en el aprendizaje preescolar es la forma más eficaz en función de los costos del gasto en educación. Se calcula que cada dólar invertido en la educación preescolar genera 9 dólares de beneficios para la sociedad²⁵.

21. Dados esos y otros beneficios, los Estados deben destinar fondos suficientes a la atención y la educación de la primera infancia. Sin financiación suficiente, se corre el riesgo de que los Estados asignen la educación preescolar a las escuelas y al cuerpo docente de enseñanza primaria, lo que deja de lado las competencias especializadas que deben tener el personal docente y quienes cuidan a los niños de edad preescolar. Esta maniobra puede dar lugar a resultados de aprendizaje deficientes tanto en el nivel preescolar como en el primario. La cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo deben dar prioridad a ayudar a los países en desarrollo a que pongan en marcha programas de atención y educación de la primera infancia que sean gratuitos y estén basados en los derechos.

22. La Relatora Especial recomienda aplicar los Principios de Abiyán sobre las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en la educación al momento de evaluar las opciones para financiar la atención y la educación de la primera infancia. En los países en desarrollo, en particular, la falta de una opción pública y gratuita ha llevado a quienes imparten enseñanza privada a cubrir el vacío (A/69/402). Los sistemas privados de prestación de servicios suelen favorecer a los estudiantes de las familias más acomodadas, especialmente a los que viven en entornos urbanos, lo que acentúa las diferencias educacionales en lugar de reducirlas. En ocasiones, el nivel de la enseñanza que se imparte en las escuelas privadas es inferior al de las opciones públicas, pero los padres se ven obligados a pagar por un servicio deficiente porque no tienen opciones públicas a su disposición²⁶.

²² *Ibid.*

²³ Barnett, “Effectiveness of early educational intervention”.

²⁴ Dita Nugroho, “Why we can’t afford to let early childhood education fall through the COVID-19 cracks”, UNICEF Connect Evidence for Action blog, 22 de julio de 2021.

²⁵ Atsuko Muroga *et al.*, “COVID-19: a reason to double down on investments in pre-primary education”, UNICEF Innocenti Working Paper, No. WP-2020-11 (Florencia, 2020).

²⁶ UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021/2*.

III. La atención y la educación de la primera infancia en los instrumentos internacionales

23. Reconociendo los amplios beneficios de la atención y la educación de la primera infancia, un breve repaso de su historia en los instrumentos internacionales demuestra que poco a poco se las va incorporando como derecho internacional.

24. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclama que todas las personas tienen derecho a la educación y se centra en el derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria, pero también menciona el derecho general a la educación técnica y profesional y el acceso a los estudios superiores sin discriminación.

25. Mediante iniciativas coordinadas por la UNESCO, el movimiento Educación para Todos reunió los esfuerzos de los Estados y otras partes interesadas para formular declaraciones internacionales progresistas que hicieron avanzar el consenso internacional sobre la aplicación progresiva del derecho a la educación. La Declaración Mundial sobre Educación para Todos, firmada en 1990, en su artículo 5 prevé que el aprendizaje comienza al nacer y hace un llamamiento explícito a que las familias, las comunidades o los programas institucionales impartan la educación preescolar²⁷. En el año 2000, diez años después, el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos definió seis objetivos de desarrollo que debían alcanzarse antes de 2015, y exhortó a los Estados a que ampliaran y mejoraran la atención y la educación integrales de la primera infancia, en especial la dirigida a los niños más vulnerables y desfavorecidos²⁸. En 2010, el Marco de Acción y Cooperación de Moscú²⁹ definió que la atención y la educación de la primera infancia se aplicaba a los niños desde el nacimiento hasta los 8 años. Desde una perspectiva amplia y holística, el Marco parte del concepto de que la atención y la educación de la primera infancia consiste en proporcionar a los niños servicios de atención, educación, salud, nutrición y protección, y reconoció que mejora la salud y la nutrición, la eficacia de la educación, la igualdad de género, la empleabilidad y los ingresos y la calidad de vida.

26. La Declaración de Incheon fue producto de consultas amplias y derivó en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4³⁰. En el párrafo 6 de la Declaración de Incheon, se alienta a los Estados a ofrecer al menos un año de educación preescolar, con lo cual incorpora el consenso internacional de 2015. La meta 4.2 de los Objetivos exige que, para 2030, todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. El progreso se mide con dos indicadores: el indicador 4.2.1 hace un seguimiento de la proporción de niños de 24 a 59 meses cuyo desarrollo es adecuado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosada por sexo, y el indicador 4.2.2 hace un seguimiento de la tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), desglosada por sexo. El primer indicador mide la capacidad de los niños de 2 a 5 años de estar preparados para la educación preescolar, mientras que el segundo mide el número de niños que la reciben.

27. En la actualidad, las obligaciones que se desprenden del derecho internacional de los derechos humanos de proporcionar atención y educación de la primera infancia

²⁷ UNESCO, “Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje”, 1990.

²⁸ UNESCO, *Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes* (París, 2000).

²⁹ UNESCO, documento WCECCE/4 REV., tema 11 i) b).

³⁰ Educación 2030: Declaración de Incheon: Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos.

no son explícitas y están distribuidas en diversos instrumentos. Las referencias más concretas, procedentes de instrumentos aprobados antes de que se definieran los Objetivos de Desarrollo Sostenible, provienen de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que exige la igualdad de las niñas en la educación “preescolar”³¹, y de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que prohíbe la discriminación en el acceso a las instituciones de enseñanza preescolar a causa de la situación “irregular” en lo que respecta a la permanencia de los padres o de los niños.

28. Si bien el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 reafirma enérgicamente “el derecho de toda persona a la educación”, detalla las obligaciones de los Estados en relación con los niveles de enseñanza primaria, secundaria y superior únicamente, y la educación fundamental, pero no hace ninguna referencia concreta a la atención y la educación de la primera infancia³².

29. Ese fue también el enfoque de la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960 y de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989³³. Sin embargo, esta última reconoce más ampliamente los derechos del niño y contiene otras disposiciones pertinentes en particular para la atención y la educación de la primera infancia. Además, reconoce la necesidad de la atención prenatal³⁴ y que la educación es crucial para el desarrollo de los niños pequeños³⁵.

30. Pese a las iniciativas en curso que tienen por fin incorporar la atención y la educación de la primera infancia como derecho, la ausencia de mención explícita en los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño supuso un revés importante a pesar de que otros artículos mencionan casi todos sus elementos constitutivos, como el derecho al desarrollo, al juego, a la vida cultural y a la salud, entre otros. Durante la redacción, los delegados de la UNESCO propusieron que se hiciera referencia concreta a la atención y la educación de la primera infancia, propuesta que fue rechazada porque la mayoría del grupo de redacción consideró que los Estados se opondrían a que se les impusiera la obligación de intervenir en la educación de los niños muy pequeños, pues se consideraba que era responsabilidad exclusiva de los progenitores³⁶.

31. Incluso en 2015, cuando ya se disponía de la Declaración de Incheon y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, seguía sin haber consenso acerca de si la obligatoriedad de la educación preescolar debía ampliarse a más de un año, a pesar de las pruebas científicas más que suficientes de que los progenitores deben recibir educación y atención desde el período prenatal y de que los niños tienen derecho a la atención y al aprendizaje permanente desde que nacen.

32. No obstante, en el párrafo 6 de la observación general núm. 7 (2005), relativa a la realización de los derechos del niño en la primera infancia, el Comité de los Derechos del Niño ofrece un panorama general de las necesidades y la importancia de la primera infancia.

³¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 10 a).

³² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13.

³³ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28.

³⁴ *Ibid.*, art. 24, párrs. 2 e) y f).

³⁵ *Ibid.*, arts. 28 y 29.

³⁶ Mmantsetsa Marope y Yoshie Kaga, eds., *Investing against Evidence: The Global State of Early Childhood Care and Education* (París, UNESCO, 2015), pág. 40.

33. El Comité de los Derechos del Niño describe diversos derechos que son de especial pertinencia para la atención y la educación de la primera infancia. En el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se prevé una prohibición general de la discriminación para garantizar que todos los niños reciban el mismo trato. En los artículos 5 y 18 se dispone que los padres son los principales responsables de la atención, la dirección y la orientación de los hijos, aunque el Estado sigue siendo el garante por excelencia de los derechos del niño. El artículo 31 hace referencia al derecho del niño a participar en la vida cultural y en las artes, y el artículo 24 describe los diversos derechos de los niños y los padres relacionados con la salud. Esos derechos, en conjunto, hacen hincapié en que la atención y la educación de la primera infancia debe ofrecerse en un entorno que no suponga riesgos y ofrezca acceso al agua y al cuidado de la higiene, así como a nutrición y atención de salud adecuadas. El plan de estudios debe estar basado en el juego e incluir suficientes actividades recreativas y de esparcimiento, y ofrecer actividades culturales, por ejemplo, artísticas, sin carácter optativo, pues constituyen un derecho. Por lo tanto, el Comité exhorta enérgicamente a que se aplique un enfoque multisectorial, también en cualquier otro instrumento internacional, teniendo en cuenta los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

34. El Comité de los Derechos del Niño, que reafirma que los niños son titulares de derechos, entiende que la primera infancia es el período comprendido entre el nacimiento y los 8 años y considera que la educación preescolar es un componente esencial del derecho de los niños al máximo desarrollo posible. Asimismo, exhorta a los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño a que vean por qué todos los niños pequeños reciben educación en el sentido más amplio, sin dejar de reconocer el papel que desempeñan la familia, la comunidad, el Gobierno y los agentes de la sociedad civil en los programas de educación de la primera infancia. Por otra parte, el Comité recibe con agrado que “algunos Estados Partes tienen previsto hacer que todos los niños puedan disponer de un año de educación preescolar gratuita”³⁷.

35. Los órganos creados en virtud de un tratado solicitaron a los Estados que presentaran un informe sobre la educación preescolar que ofrecían y, al examinar esos informes, el Comité de los Derechos del Niño exhortó a los Estados a que proporcionaran o fueran incorporando poco a poco la educación de la primera infancia sin costo. En 1966, el Comité comenzó a solicitar a los Estados partes que proporcionaran información pertinente y actualizada sobre las leyes, las políticas y su aplicación, las normas de calidad, los recursos financieros y humanos y cualesquiera otras medidas adoptadas para garantizar el pleno goce de sus derechos respectivos desde la primera infancia hasta la educación superior y la formación profesional ([CRC/C/58/Rev.2](#) y [CRC/C/58/Rev.2/Corr.1](#)). Un examen de las 264 observaciones finales formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad dirigidas a 152 países entre 2015 y 2020 reveló que los tres habían solicitado a los Estados que ofrecieran atención y educación de la primera infancia asequible, accesible y de buena calidad que fuera inclusiva y no discriminatoria, y que dispusiera de suficientes recursos financieros, técnicos y humanos³⁸.

36. En el párrafo 36 de la recomendación general núm. 36 (2017), sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer subraya que la educación preescolar debe ser gratuita y obligatoria y no debe discriminar por ningún motivo. El Comité también hace

³⁷ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 7 (2005), párrs. 3 y 28 a 30.

³⁸ Sandra Fredman *et al.*, “Recognizing early childhood education as a human right in international law”, 16 de julio de 2021.

hincapié en que los Estados deben resolver la cuestión de las tasas y los gastos adicionales u ocultos que afectan de forma desproporcionada a las niñas de las familias más pobres.

IV. Definición clara del derecho a la atención y la educación de la primera infancia mediante un nuevo instrumento: formas de avanzar

37. Pese a que está demostrado que los Estados que reconocen que la atención y la educación de la primera infancia es un derecho nacional ofrecen a los niños oportunidades de acceso antes y presentan mejores resultados educacionales con más rapidez, aún no se ha declarado explícitamente el derecho internacional a la atención y la educación de la primera infancia.

38. Se ha sostenido que la prestación privada de educación de la primera infancia es consecuencia directa de que no se haya reconocido plenamente el derecho a ella, como sí se ha hecho respecto de otros niveles de enseñanza³⁹. A falta de un marco basado en los derechos, el sector privado fue el que asumió la tarea de financiar, organizar y ofrecer tanto la atención como la educación de la primera infancia. Según la UNESCO, la educación de los niños hasta los 3 años está dominada por agentes no estatales⁴⁰. En 2018, estaban matriculados en instituciones privadas el 57 % de los niños menores de 3 años de los países de ingreso alto y el 46 % de los de ingreso mediano. En cuanto a la educación preescolar, las instituciones privadas crecieron del 28,5 % en 2000 al 37 % en 2019, aunque en algunos países, como Argelia y Colombia, está disminuyendo la prestación no estatal⁴¹.

39. Las declaraciones generadas en el marco del movimiento Educación para Todos, junto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, son oportunidades importantes para impulsar un mayor compromiso político con la educación. La Relatora Especial espera que la próxima Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, organizada por la UNESCO, que se celebrará en noviembre de 2022, sirva de foro para ampliar el consenso, alcanzado en el Objetivo 4, de que todos los niños deben recibir educación preescolar para reflejar mejor el derecho al aprendizaje y a la atención permanentes desde el nacimiento.

40. El derecho a la atención y la educación de la primera infancia debe estar sustentado por el derecho de los derechos humanos, de manera que los Estados puedan armonizar las obligaciones asumidas con los compromisos políticos. A falta de un fundamento claro en el derecho de los derechos humanos, los debates sobre la atención y la educación de la primera infancia están dominados por justificaciones económicas de la inversión necesaria⁴². Sin embargo, los derechos humanos no se llevan a la práctica porque sean rentables, sino porque son un derecho reconocido por la ley.

41. La Relatora Especial considera que es necesario reconocer más ampliamente el derecho de todo niño a la atención y la educación de la primera infancia y definir con más claridad su contenido y los derechos y obligaciones conexos. La definición clara es importante, ya que garantizaría a los niños y a su familia la posibilidad de hacer efectivos los derechos que les asisten en virtud de los compromisos jurídicos, las leyes, las políticas y los programas del Estado en lugar de depender de los intereses

³⁹ Teresa Artega Böhrt y Vernor Muñoz, “Derechos desde el principio: Atención y educación en la primera infancia”, 2012.

⁴⁰ UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021/2*.

⁴¹ Böhrt y Muñoz, “Derechos desde el principio”.

⁴² *Ibid.*

de la política local o de los prestadores privados y la capacidad de pago de cada familia.

42. La Relatora Especial también destaca que los derechos humanos complementarios, como el derecho a la salud, al agua y al saneamiento (véase A/75/178) y los derechos culturales (véase A/HRC/47/32), entre otros, deberían tener en cuenta la atención y la educación de la primera infancia, dado su hincapié en la “atención”. Los ministerios gubernamentales pertinentes, así como los agentes humanitarios y del desarrollo, deberían participar en las consultas con las partes interesadas acerca de estos y otros ámbitos desde que comienzan a formularse las leyes, las políticas y los programas.

43. Hay varias formas de avanzar, entre las que se cuentan concebir un nuevo tratado sobre el derecho a la educación, un protocolo facultativo de un tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas ya existente (en particular la Convención sobre los Derechos del Niño o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) o una observación general o una observación general conjunta de uno o varios de esos órganos de tratados⁴³. Todas estas opciones presentan ventajas y desventajas y no son mutuamente excluyentes. Es preciso deliberar al respecto con expertos y organizaciones de la sociedad civil internacionales, nacionales y locales, teniendo en cuenta también otros aspectos posibles del derecho a la educación.

A. Características de la atención y la educación de la primera infancia basada en los derechos humanos

1. Período

44. En el párrafo 4 de la observación general núm. 7 (2005), el Comité de los Derechos del Niño señaló que, al examinar los derechos de la primera infancia, hay que incluir a todos los niños pequeños: desde que nacen, durante el primer año de vida, durante los años preescolares y en la transición hasta la escolarización. Teniendo en cuenta que la educación es diferente en cada país y que los niños pueden empezar la escuela primaria a los 8 años, el Comité definió que la primera infancia es el período comprendido desde el nacimiento hasta los 8 años.

45. Esta definición amplia podría dividirse en subcategorías. Reconociendo que las necesidades de los niños van cambiando con el paso del tiempo, la UNESCO, entre otras entidades, ha separado los programas dirigidos a los niños desde el nacimiento hasta los 3 años (desarrollo educacional de la primera infancia) de los programas de enseñanza preescolar destinados a los niños desde los 3 años hasta que comienzan la educación primaria. Cada país tiene prácticas propias: por ejemplo, en la India se entiende que la atención y la educación de la primera infancia abarca desde el período prenatal hasta los 6 años⁴⁴ y en la Unión Europea estas se extienden desde el nacimiento hasta el inicio de la escuela primaria⁴⁵.

46. A pesar de las definiciones amplias, en varias situaciones, la educación preescolar abarca solo un año. Es necesario reconocer que se trata de un derecho mucho más amplio que asiste a los niños más que un año.

⁴³ Bede Sheppard, “It’s time to expand the right to education”, *Nordic Journal of Human Rights* (de próxima publicación).

⁴⁴ India, Ministerio de Desarrollo de la Mujer y la Infancia, “National Early Childhood Care and Education Policy”, septiembre de 2013.

⁴⁵ Michel Vandenbroeck, Karolien Lenaerts y Miroslav Beblavý, *Benefits of Early Childhood Education and Care and the Conditions for Obtaining Them* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018).

47. Las declaraciones internacionales coinciden cada vez más en el derecho al aprendizaje permanente⁴⁶ y en que la atención y la educación de la primera infancia comienzan desde el nacimiento e incluyen la educación y la atención prenatal a los progenitores. La Relatora Especial recuerda que la familia y la comunidad son esenciales para la educación de los niños, que no está limitada a la escolarización. El Comité de los Derechos del Niño y otros han distinguido los requisitos multisectoriales de la atención de la primera infancia⁴⁷, señalando que, para que los niños puedan aprovechar la educación, deben tener acceso a nutrición, atención de salud, agua y saneamiento, así como a las necesidades básicas de la vida.

2. Obligatoria y gratuita

48. Los instrumentos internacionales exigen que la educación sea obligatoria solo en relación con la enseñanza primaria con el fin de que los niños estudien en lugar de tener que trabajar o quedarse en casa.

49. Se da a entender que, cuando la educación preescolar no es obligatoria, es menos probable que perciban su valor los progenitores, el cuerpo docente y la comunidad⁴⁸, el alumnado carece de la capacidad de solicitar al Gobierno, a través del sistema jurídico nacional, que dé acceso a todos y los Estados no destinan los recursos que se necesitan.

50. La Relatora Especial considera que la obligatoriedad de la educación debe entenderse en el sentido de que el Estado tiene la obligación de garantizar que todos los niños tengan acceso gratuito a la atención y la educación de la primera infancia de la mejor calidad posible, y que los niños ejerzan y el Estado cumpla el derecho a la educación⁴⁹. Los titulares de derechos no pueden elegir no ejercer su derecho. No obstante, de conformidad con los párrafos 3 y 4 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que se reconocen las libertades relativas a la educación, así como con muchas otras disposiciones del derecho internacional que protegen los derechos de los pueblos indígenas y de las minorías, los niños pueden recibir otras formas de atención y educación de la primera infancia equivalentes a las proporcionadas por el Estado, como educación en el hogar, instituciones privadas o comunitarias o en entornos no académicos. Corresponde al Estado definir normas equivalentes y procedimientos aplicables a esas instancias, en consulta con las partes interesadas y de conformidad con los Principios de Abiyán, para que esos niños reciban los mismos servicios que tendrían en una institución pública.

51. En la actualidad, solo se reconoce el derecho a la educación primaria gratuita y se prevé que, poco a poco, todos los demás niveles vayan siéndolo también. Al igual que en el caso de la educación primaria, hay razones sobradadas para que la educación preescolar sea gratuita y esté al alcance de todos, ya que, de lo contrario, los más afectados por las consecuencias negativas son los que más la necesitan. En cuanto a la educación privada, los Estados también deben garantizar el pleno respeto de los Principios de Abiyán y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

⁴⁶ Véase <https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-largo-de-vida>.

⁴⁷ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 7 (2005).

⁴⁸ UNESCO, “Global partnership strategy for early childhood: 2021-2030”, 2022.

⁴⁹ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 29 2).

3. El marco de las “4 A”: disponibilidad (*availability*), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

52. La educación inclusiva es un concepto multidimensional y multisectorial. El marco de las “4 A” (disponibilidad (*availability*), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), que goza de amplia aceptación, contiene elementos que permiten determinar si la educación impartida respeta los derechos humanos de todo el alumnado e incorpora todas sus necesidades en el sistema educativo.

53. Se entiende que la educación está disponible cuando el personal está capacitado en metodologías pedagógicas lúdicas y tiene a su alcance suficiente material didáctico, equipo, mentoría y apoyo continuo, y el lugar donde se imparte es seguro y funcional y tiene acceso a agua potable e instalaciones sanitarias separadas por sexo. La educación está disponible cuando tiene en cuenta las necesidades del alumnado, por ejemplo, la enseñanza se imparte en lenguas locales o minoritarias, o hay flexibilidad para viajar con las poblaciones nómadas.

54. Se entiende que la educación es accesible cuando las escuelas y los programas de atención y educación de la primera infancia son accesibles para todos, tanto por su infraestructura como por su costo, son inclusivas y no discriminan. Ello implica reconocer factores que pueden dar lugar a discriminación, como el idioma, el género, la ubicación geográfica, la pobreza o la condición social, e incluir el apoyo o los ajustes que corresponda y que respeten esas diferencias y, en la medida de lo posible y según proceda, las celebren en lugar de estigmatizarlas. La educación es accesible cuando no exige gastos adicionales u ocultos, como el costo de los libros, los artículos de librería, el uniforme o el almuerzo, y proporciona ayuda financiera específica a quienes la necesitan. Además, se la considera accesible cuando incluye medidas de accesibilidad para los niños con discapacidad física, cuidadores cualificados para los niños con necesidades de desarrollo, cuidadores e instructores multilingües que ayudan a quienes hablan lenguas minoritarias, y prestadores de apoyo psicosocial para los niños que padecen estrés o maltrato doméstico o que están pasando por una guerra o emergencia. El apoyo a los niños a menudo debe acompañarse de apoyo a las familias para que conozcan y puedan acceder a otras formas de ayuda, entre ellas la asistencia social, que las familias de inmigrantes y refugiados muchas veces no aprovechan.

55. La educación es aceptable cuando la forma y el fondo, incluidos los planes de estudio y métodos de enseñanza, son pertinentes, adecuados para la cultura y de buena calidad. El Estado, en consulta con el cuerpo docente y los progenitores, tiene la obligación de fijar y hacer cumplir esas normas, tanto en los entornos educativos públicos como en los privados, en particular de prestar la debida atención a las necesidades lingüísticas, culturales y religiosas de los niños, sobre todo de las minorías, los migrantes y los refugiados.

56. Por último, la educación es adaptable cuando es flexible, se adapta a las necesidades cambiantes de la sociedad y la comunidad y responde a lo que necesita el alumnado de contextos culturales y sociales diversos, por ejemplo, enseñando la lengua local a las minorías, los migrantes y los refugiados, según corresponda, y adaptando el plan de estudios a la cultura para que sea pertinente en lugar de dar prioridad a la cultura predominante.

4. No discriminación

57. El principio de que la educación debe ofrecerse a todos sin discriminación se encuentra en todos los instrumentos relativos a la educación basada en los derechos humanos y reafirma el derecho de todos los niños a acceder a cualquier institución educativa en condiciones de igualdad. Sin embargo, el principio de la no

discriminación está incompleto si no reconoce que algunos niños quizá necesiten ajustes y ayuda adicionales para acceder a la educación en condiciones de igualdad, como se describe en el marco de las “4 A” descrito atrás.

5. La educación como derecho cultural

58. Según el artículo 31, párrafo 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados deben respetar y promover el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural. En su informe al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/47/32](#)), la Relatora Especial propuso entender el derecho a la educación como derecho cultural, es decir, el derecho de toda persona a acceder a los recursos culturales necesarios para definir su identidad libremente, tener relaciones dignas de reconocimiento mutuo a lo largo de la vida y hacer frente a los desafíos cruciales a los que se enfrenta el mundo y participar en las prácticas que le permitan apropiarse de esos recursos y contribuir a ellos. Asimismo, destacó la necesidad de que los sistemas educativos tuvieran en cuenta la cultura del alumnado, tanto al enseñar los valores culturales como al incorporar la diversidad cultural de su población. La diversidad cultural se refleja no solo en el cuerpo docente y el alumnado, sino también en el plan de estudios y los recursos. La sensibilidad cultural es especialmente importante para los niños en edad preescolar, ya que ellos y sus progenitores aprenden unos de otros para comprender los valores culturales inherentes a la familia y la sociedad en la que viven y de la que proceden.

6. El papel de la familia

59. La función principal de la crianza es que el niño sobreviva, se desarrolle y prospere. La responsabilidad primordial de la familia en la dirección y orientación de la crianza del niño está reconocida en los artículos 5 y 18, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, en los que se subraya la importancia de respetar los intereses de los progenitores al ofrecer atención y educación de la primera infancia y de que participen en el proceso. La atención y la educación de la primera infancia no pretende sustituir a la familia en la crianza de los niños, sino complementarla y apoyarla. Podría considerarse que es la “asistencia adecuada” que los Estados están obligados a prestar a las familias en virtud del artículo 18, párrafo 2. La forma en que se proporciona la atención y la educación de la primera infancia debe tener en cuenta la identidad cultural y las necesidades particulares de los niños y los progenitores en cada Estado y contexto.

60. Los programas de apoyo a los progenitores les proporcionan apoyo directo para atender a las necesidades básicas de su supervivencia y la de sus hijos, como acceso a la salud, nutrición, vivienda, seguridad y un entorno limpio y seguro. En este sentido, los programas de apoyo social, la atención sanitaria universal y la asistencia social ayudan a los progenitores a hacer efectivos los derechos de sus hijos. También se necesitan programas de aprendizaje y alfabetización dirigidos a los adultos, además de programas que enseñen las mejores prácticas de crianza. La crianza de los hijos también entraña traspasarles recursos culturales, valores y tradiciones, que solo cabe limitar para proteger los derechos del niño. En particular, los progenitores desplazados por conflictos, situaciones de emergencia o migración quizá necesiten ayuda para transmitir su lengua, religión y otros recursos culturales a los hijos.

7. La atención y la educación de la primera infancia domésticas y no oficiales

61. En particular en las zonas remotas o rurales y donde quizá no haya instituciones oficiales de atención y educación de la primera infancia, los programas y las instituciones no oficiales que financia y respalda el Estado pueden ser cruciales para atender a las necesidades de los niños y los progenitores. Algunas instituciones

gestionadas por la comunidad y las modalidades domésticas de atención y educación de la primera infancia quizá sean apropiadas, siempre que reciban apoyo para que sean de buena calidad y estén reguladas por las autoridades. La atención y la educación de la primera infancia no oficiales también pueden servir para atender a las necesidades de las culturas o lenguas minoritarias cuando no se dispone de servicios oficiales. En esos casos, el Estado debe adaptar el apoyo a las necesidades locales, en especial el apoyo pedagógico y de salud a los progenitores, de una forma que sea apropiada para su cultura e idioma. En todos esos casos, es necesario realizar consultas significativas con las partes interesadas locales, en particular con los progenitores, para velar por que se satisfagan las necesidades de los titulares de los derechos del niño.

8. Seguimiento y presentación de informes

62. La atención y la educación de la primera infancia deben evolucionar y mejorar continuamente a partir de los datos que se recopilen y publiquen. El carácter multidimensional de la atención y la educación de la primera infancia plantea otros retos para dar seguimiento no solo a los datos relativos a la educación, sino también a los relacionados con la salud, la nutrición y el desarrollo social, entre otros.

63. Para medir la eficacia de los programas de atención y educación de la primera infancia, es fundamental obtener datos desglosados que permitan determinar si los niños se están desarrollando según lo previsto, si aumentan o disminuyen las brechas del aprendizaje y si hay un subgrupo de niños que necesita más apoyo. Un grave obstáculo para detectar a los niños que necesitan apoyo o ajustes adicionales es que los datos de los indicadores de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible solo estén desglosados en función del sexo, porque restringe la capacidad de las instancias normativas para determinar si hay poblaciones vulnerables en un contexto educativo determinado.

9. Normas

64. Los Estados, en estrecha colaboración con las partes interesadas, deben seguir trabajando para fijar normas de calidad claras que regulen a los prestadores y las instituciones de atención y educación de la primera infancia y que describan las cualificaciones mínimas, la formación necesaria y las condiciones laborales justas, las pedagogías adecuadas a la edad con metodologías lúdicas, la inclusión de los idiomas locales o minoritarios si corresponde, el acceso a los recursos culturales locales y un sistema de seguimiento y evaluación que aporte datos útiles para tomar decisiones de gobernanza y financiación, que velen por el compromiso constante con el objetivo de mejorar, sin dejar de lado un espacio que permita la diferenciación local.

65. El marco pedagógico debe reflejar las últimas investigaciones y actualizarse continuamente para respetar los intereses del niño y ayudarlo a que prospere en su contexto cultural, y recibir apoyo e incorporar los ajustes necesarios para que el niño supere lo que le suponga alguna desventaja. La gobernanza debe estar legislada, disponer de normas nacionales que sean flexibles para adaptarlas a las costumbres locales y contar con suficiente apoyo financiero. La presentación pública de informes sobre los resultados desglosados, incluso ante las instituciones internacionales, ayudará a mantener la rendición de cuentas y permitirá detectar y comunicar las mejores prácticas.

10. La “atención” basada en los derechos humanos

66. En el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se exhorta a los Estados a que reconozcan el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios de salud. El artículo contiene una lista de áreas prioritarias de interés que hay que abordar, como reducir la mortalidad en la niñez; prestar atención de salud a todos los niños y atención prenatal y posnatal a las madres; combatir las enfermedades mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; educar a los progenitores y los niños sobre la salud y la nutrición infantiles, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental, y las medidas de prevención de accidentes; y desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los progenitores y la educación y los servicios en materia de planificación de la familia.

67. En su observación general núm. 7 (2005), el Comité de los Derechos del Niño amplía el concepto, haciendo notar que los niños pequeños tienen necesidades específicas de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidadosa, así como en lo que se refiere a tiempo y espacio para el juego, la exploración y el aprendizaje sociales.

11. La importancia del período comprendido entre el nacimiento y los 3 años

68. Los debates sobre la atención y la educación en la primera infancia suelen estar centrados en el año de educación y atención anterior al inicio de la educación primaria. Sin embargo, un año es demasiado poco y demasiado tarde para resolver los daños que quizás hayan causado cinco años o más de malnutrición, abandono, contaminación o violencia.

69. Los tres primeros años de vida sientan las bases de la salud, el bienestar, el aprendizaje y la productividad con las que convive la persona a lo largo de toda la vida y repercuten en la salud y el bienestar de la siguiente generación⁵⁰. Dados los primeros procesos de desarrollo, las experiencias por las que pasa la persona durante el embarazo y hasta los 3 años de vida tienen efectos importantes en la salud, el aprendizaje y la productividad, así como en el bienestar social y emocional, que se mantienen el resto de la infancia y hasta la adolescencia y la edad adulta. Por ejemplo, se ha demostrado que las intervenciones tempranas mejoran sustancialmente la salud cardiovascular de los adultos⁵¹. Las habilidades para las relaciones interpersonales —fomentadas a través de relaciones afectivas seguras con las personas que cuidan al niño— generan un grado de empatía y autocontrol que inhibe la delincuencia y la violencia⁵². Además, desde el nacimiento hasta los 3 años, los niños son más susceptibles a las influencias ambientales y necesitan especialmente atención y protección⁵³.

⁵⁰ Organización Mundial de la Salud (OMS) *et al.*, *El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia. Marco para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir y prosperar a fin de transformar la salud y el potencial humano* (Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud; 2021).

⁵¹ Frances Campbell *et al.*, “Early childhood investments substantially boost adult health”, *Science*, vol. 343, núm. 6178 (2014).

⁵² Stacey Nofziger y Nicole L. Rosen, “Building self-control to prevent crime”, en *Preventing Crime and Violence*, Brent Teasdale y Mindy S. Bradley, eds. (Basilea, Suiza, Springer International, 2017).

⁵³ Jack P. Shonkoff *et al.*, “The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress”, *Paediatrics*, vol. 129, núm. 1 (2012).

12. La indivisibilidad de la educación y la atención

70. El derecho a la atención y la educación de la primera infancia demuestra la indivisibilidad de la educación y la atención, característica que se hace evidente, sobre todo, en los niños pequeños, pero también en todos los niños en general y quizás en todas las personas.

71. Por consiguiente, no se puede pasar por alto ni minimizar la importancia crucial del principio de indivisibilidad de los derechos humanos. Para que el enfoque de la atención y la educación en la primera infancia esté basado en los derechos, es necesario integrar los avances en relación con, por ejemplo, los derechos de los niños a la salud, incluida la salud física, mental y emocional, a la vivienda, a la alimentación, al agua y el saneamiento, los derechos culturales y a la libertad de expresión, de culto y de creencias. Hay que mencionar en particular el derecho específico de los niños al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas. La Relatora Especial subraya la gran importancia de que el plan de estudios sea lúdico e incorpore suficientes actividades de esparcimiento y recreación.

72. La Relatora Especial señala que los agentes humanitarios y de desarrollo han sido los primeros en buscar un consenso internacional sobre las necesidades de cuidado de la primera infancia. En 2018, la Organización Mundial de la Salud presentó el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible para el Desarrollo en la Primera Infancia, que ofrece directrices sobre la forma en que pueden hacerse efectivos muchos de los derechos descritos en la Convención sobre los Derechos del Niño⁵⁴ y está organizado en cinco pilares. Para garantizar una buena salud física y emocional, es necesario vigilar e intervenir cuando sea necesario, lo que incluye brindar respuestas afectuosas y atender a las necesidades cotidianas de los niños. En segundo lugar, los niños, y quienes los cuidan, deben recibir una nutrición adecuada. En tercer lugar, “la protección y la seguridad” concierne a los riesgos derivados de la pobreza extrema, los bajos ingresos, la contaminación del aire, las sustancias químicas nocivas, los entornos de juego inseguros, los castigos severos y la violencia. Para mitigar esos riesgos, hay que ofrecer, por ejemplo, servicios sociales y de protección de la infancia y apoyo financiero a los hogares vulnerables. En cuarto lugar, las “oportunidades para el aprendizaje temprano” reconocen que el aprendizaje comienza en la concepción y mejora a través del juego y la lectura, y que la socialización comienza con las interacciones humanas matizadas. Por último, la atención receptiva, que comprende observar y responder a los movimientos, gestos, sonidos y peticiones verbales del niño, lo protege de los traumatismos y la adversidad, permite a quienes lo cuidan reconocer y responder a sus necesidades, fomenta el aprendizaje enriquecedor y genera confianza y relaciones sociales.

13. El papel del juego en la atención y educación de la primera infancia

73. Los laboratorios lúdicos de BRAC (BRAC Play Labs) se pusieron a prueba por primera vez en Bangladesh y desde entonces se han ampliado a Uganda y la República Unida de Tanzania y a los rohinyá refugiados en Bazar de Cox. Los laboratorios crean un entorno de aprendizaje lúdico de excelente calidad para los niños de 3 a 5 años mediante un modelo sostenible de bajo costo y pertinente a la cultura en entornos humanitarios y de bajos recursos⁵⁵. El programa de los laboratorios tiene por objeto que los niños aprendan a hablar, desarrollen la motricidad fina y gruesa y competencias cognitivas, sociales y emocionales y autorregulación. Este proyecto apunta a que los niños adquieran esas competencias participando en actividades lúdicas que reflejan la cultura local, por ejemplo, aprendiendo rimas, contando cuentos y bailando. Si bien todos los participantes tuvieron resultados positivos con

⁵⁴ OMS et al., *El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia*.

⁵⁵ BRAC, “Play Lab research brief: Bangladesh”, agosto de 2021.

esta iniciativa, lo más destacable fue que los laboratorios cerraron la brecha casi por completo entre los alumnos de bajo rendimiento y los de alto rendimiento al cabo de dos años, de manera tal que quienes participaron pudieron ingresar en la escuela primaria con puntuaciones altas de desarrollo físico, intelectual y social equivalentes a las de sus pares. Al mismo tiempo, dio a los progenitores los conocimientos y recursos necesarios para apoyar el desarrollo continuo de sus hijos.

74. El Gobierno de Bangladesh ha reconocido la importancia de la formación docente en modalidades lúdicas para el nivel preescolar y, en 2021, matriculó a 1,57 millones de niños en instituciones públicas de educación preescolar⁵⁶. En una encuesta realizada a 200 docentes de preescolar, se observó que solo habían recibido una orientación inicial de 15 días y que casi todos consideraban que necesitaban más capacitación en gestión de la conducta, formas en que aprenden los jóvenes, aprendizaje socioeconómico y salud mental⁵⁷. Un informe sobre la intervención reveló que una dificultad importante que encontraba el cuerpo docente era pasar de la enseñanza centrada en lo académico a la lúdica y que tanto el cuerpo docente como la dirección necesitaban más capacitación y apoyo para aplicar la pedagogía lúdica⁵⁸.

B. Financiación de la atención y la educación de la primera infancia

75. Para avanzar hacia un sistema de atención y educación de la primera infancia que resalte los derechos humanos, será preciso hacer importantes inversiones en la contratación y la capacitación de docentes y demás personal, construir nuevas instalaciones y elaborar pedagogías y medidas específicas para adaptar el sistema a la diversidad de los niños. Además, es necesario idear sistemas de apoyo para las familias y mecanismos de supervisión de los prestadores privados. En el mundo posterior a la COVID-19, resulta particularmente complejo satisfacer todas esas necesidades.

76. En la observación general núm. 19 (2016), sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, el Comité de los Derechos del Niño reconoció que la inversión en el desarrollo de la primera infancia tenía un efecto positivo en la capacidad de los niños para ejercer sus derechos, rompía los ciclos de pobreza y aportaba una elevada rentabilidad económica. La falta de inversión suficiente en la primera infancia puede ser perjudicial para el desarrollo cognitivo del niño y puede reforzar las privaciones, las desigualdades y la pobreza intergeneracional existentes. El Comité aclaró que garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo requiere valorar presupuestos para diferentes grupos de niños.

77. Preocupa a la Relatora Especial que el gasto global en atención y educación de la primera infancia por lo general sea inferior al destinado a otros niveles educativos, pese a que está comprobada la importancia que reviste para el aprendizaje y el crecimiento futuros y los resultados observados respecto de que el rendimiento de la inversión es superior al que se obtiene en otros niveles educativos. En consecuencia, la atención y la educación de la primera infancia se ofrecen en instituciones privadas, lo que las hace inasequibles para las familias más pobres, que son las que más las aprovecharían. Por ejemplo, la atención y la educación de la primera infancia privadas

⁵⁶ Tashmina Rahman y Lucy Bassett, “Enhancing educators' skills for quality pre-primary education in Bangladesh”, World Bank blogs, 30 de junio de 2022.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Lucy Bassett et al., *Playful Pre-Primary Education in Bangladesh: Study on Professional Development Needs of Pre-Primary Teachers and Headteachers* (Washington D. C., Banco Mundial, 2022).

representan el 17 % y el 21 % del consumo anual de las familias más pobres de Ghana y Etiopía, respectivamente⁵⁹.

78. Un estudio efectuado en Asia sobre la financiación de la atención y la educación de la primera infancia observó tres categorías de problemas de financiación, que es posible extraer a otras regiones⁶⁰: la insuficiencia general del gasto público, sobre todo en los países más pobres; la ausencia de financiación sostenible, sobre todo en los países que recibían importantes fondos de donantes externos, en los que no siempre se podía confiar para mantener el apoyo financiero a lo largo del tiempo; y la falta de coordinación en los Gobiernos, ya que la atención y la educación de la primera infancia necesita la colaboración de los ministerios responsables de la educación, la nutrición, la salud, la protección social y las familias.

79. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el gasto en educación preescolar es un subconjunto de la atención y la educación de la primera infancia. Los países de ingreso bajo destinan a la enseñanza preescolar, en promedio, el 2 % del gasto en educación, a diferencia de los países de ingreso alto, que destinan el 9 %⁶¹. Los países de Oriente Medio y el Norte de África destinan, en promedio, el 1,6 % y los de Europa y Asia Central, el 11,3 %. El apoyo de los donantes a la atención y la educación de la primera infancia alcanzó el 0,7 % de la asistencia internacional para el desarrollo destinada a la educación en 2016, frente al 0,4 % de 2006⁶².

80. El UNICEF ha exhortado a los Estados a que destinen a la educación preescolar el 10 % del presupuesto nacional de educación y a los donantes a que asignen el 10 % de la asistencia a la educación preescolar⁶³. Dado que la financiación suele destinarse principalmente a la educación preescolar, se necesitará financiación adicional para abordar otros aspectos de la atención y la educación de la primera infancia, en particular los relacionados con la atención de salud y las protecciones sociales.

81. Quienes educan y cuidan a los niños durante la primera infancia necesitan formación especializada. La Organización Internacional del Trabajo ha descrito las condiciones básicas de trabajo y empleo, que todos los Estados deben respetar y financiar con recursos suficientes⁶⁴.

V. Resumen de la labor de la titular del mandato desde 2016 hasta 2022

82. Dado que el presente informe es el informe final de la Relatora Especial, concluye con un breve resumen de lo que ha logrado en los últimos seis años.

⁵⁹ UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021/2*.

⁶⁰ Oficina de la UNESCO en Bangkok y Oficina Regional de Educación para Asia y el Pacífico, “Financing for early childhood care and education (ECCE): investing in the foundation for lifelong learning and sustainable development”, 2016.

⁶¹ UNICEF, *Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia* (Nueva York, 2019).

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia* (Ginebra, 2013).

A. Visitas a los países

83. Durante su mandato, la Relatora Especial visitó Côte d'Ivoire, Túnez y Qatar. Lamentablemente, otras visitas fueron canceladas debido a la pandemia de COVID-19. En Côte d'Ivoire, la Relatora Especial celebró que el país hubiera destinado el 20 % del presupuesto nacional a la educación y reconoció las reformas jurídicas y prácticas que se llevaron a cabo para hacer frente a las dificultades que afronta el país debido a que más del 40 % de la población es analfabeta. Mediante el compromiso constructivo con el Gobierno y otras partes interesadas, la Relatora Especial pudo aportar sugerencias concretas al Gobierno sobre el modo de aplicar reformas basadas en los derechos a fin de que todos los alumnos, y en particular las niñas, recibieran una educación de buena calidad que estuviera basada en los derechos, incluso en las escuelas religiosas o privadas.

84. La Relatora Especial visitó Túnez, país todavía afectado por la revolución nacional de 2011 que presenta disparidades regionales y tiene un sistema educativo que carece de financiación suficiente. La Relatora Especial reconoció la importancia de la Constitución de 2014, que prevé la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años y la construcción de instituciones educativas en todo el país. Sin embargo, manifestó su preocupación por que muchas personas seguían teniendo limitado el acceso a la educación básica y por los problemas que generaban la financiación insuficiente de la educación, el número cada vez mayor de escuelas privadas, el traslado al extranjero de los tunecinos que tienen estudios superiores, la escasa calidad del sistema de formación profesional y la obsolescencia de algunos edificios y materiales didácticos. La visita concluyó con recomendaciones para mejorar el sistema, como instaurar un sistema educativo más participativo, y sugerencias para resolver los problemas pese a las limitaciones derivadas de la situación financiera.

85. La última visita de la Relatora Especial fue a Qatar, que ha hecho enormes esfuerzos en el ámbito de la educación, ha ratificado varios tratados sobre derechos humanos en el último decenio y ha mejorado su colaboración con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. La Relatora Especial reconoció las rápidas mejoras del sistema educativo qatari, que en general es de excelente calidad, pero expresó su preocupación por que el Estado no reconociera ni apoyara de igual manera al sistema educativo paralelo establecido para los migrantes que viven en el país. El sistema "privado" destinado a los migrantes reflejaba el plan de estudios del país de origen y tenía un costo demasiado alto para el sueldo que percibían los trabajadores migrantes, de modo que dejaba a algunos niños sin acceso a la escuela. Unos 4.000 niños en situación migratoria irregular no pudieron acceder a ningún tipo de educación, problema al que, sin embargo, el Estado respondió con seriedad. Por último, la Relatora Especial pidió que se elaborara un programa de alfabetización dirigido a los trabajadores migratorios.

B. Comunicaciones

86. Durante su mandato, la Relatora Especial pudo dirigir o participar en más de 93 comunicaciones, que abarcaron una amplia gama de violaciones de los derechos relacionados con la educación. El mayor número de comunicaciones estuvo relacionado con los derechos de los niños, desde el daño o la explotación de un niño o una niña en particular hasta los riesgos sistémicos. La siguiente cuestión más tratada fue la libertad académica y la libertad de expresión en las instituciones educativas y la aprobación de leyes que restringían la libertad de expresión del alumnado y el personal docente. Un número similar versó sobre los derechos de las mujeres y las niñas, que siguen padeciendo discriminación de manera desproporcionada, sobre todo en el acceso a la educación, así como sobre los delitos y crímenes por motivos de

género. También hubo comunicaciones sobre los crecientes ataques contra la educación sexual integral. Los alumnos con discapacidad siguen sufriendo graves actos de discriminación en todo el mundo. Pese a que, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados se comprometieron a ir aplicando progresivamente el derecho a la educación, siguen recortando su presupuesto de educación. La titular del mandato también observó un aumento de las comunicaciones concernientes a las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero y a los defensores de los derechos humanos y de la libertad de culto en relación con la educación.

C. Informes anuales

87. La Relatora Especial centró sus informes temáticos en una amplia gama de cuestiones, entre las que se contaron los problemas contemporáneos, como los riesgos derivados de la pandemia de COVID-19 (véase [A/HRC/44/39](#)), que hizo evidente que el mundo no estaba preparado y profundizó mucho las desigualdades ya presentes en los sistemas educativos nacionales. Se demostró que la respuesta de cada Gobierno a la COVID-19 tuvo efectos mucho más negativos en los grupos vulnerables, de manera que es preciso examinarlas desde una perspectiva basada en los derechos.

88. La transformación de la enseñanza a entornos digitales y a distancia que tuvo lugar durante la pandemia de COVID-19 podría aumentar las desigualdades, lo que podría ser perjudicial para los docentes y la enseñanza presencial. Resulta especialmente preocupante el aumento de los agentes privados en ese ámbito. La Relatora Especial pidió que se organizara un debate público sobre el papel de las tecnologías digitales en la educación, tema al que se refirió en su informe sobre la digitalización de la educación ([A/HRC/50/32](#)), en el que reconoció las oportunidades que ofrece la tecnología, pero también destacó los riesgos derivados de la agenda con fines de lucro y la invasión de la privacidad de los niños, que suele acompañar a las plataformas digitales de aprendizaje.

89. La Relatora Especial dedicó uno de sus informes al papel de la enseñanza no académica para hacer efectivo el derecho a la educación (véase [A/HRC/35/24](#)), en el que describió formas en que se podría adoptar un marco basado en los derechos para impartir educación fuera de las escuelas. En ese informe, describió que la enseñanza no académica, cuando está bien regulada, puede servir para satisfacer las necesidades de los niños no escolarizados y es en particular positivo para las niñas y los grupos en situación de vulnerabilidad, como los niños con discapacidad, las minorías y los niños de las zonas rurales y de comunidades empobrecidas, que tienen una representación desproporcionada entre las poblaciones no escolarizadas.

90. Asimismo, publicó informes sobre el derecho a la educación de los migrantes ([A/76/158](#)) y de los refugiados ([A/73/262](#)). Los migrantes y los refugiados suelen quedar excluidos de los sistemas educativos nacionales, en violación del derecho a la educación, lo que tiene consecuencias negativas para toda la vida. Además, suelen pertenecer a grupos vulnerables, sufren múltiples formas de discriminación y quizás estén huyendo de la guerra o de otras situaciones de emergencia, lo que genera necesidades adicionales de apoyo psicosocial. Cuando el Estado que los acoge reconoce que son titulares de derechos, la política y la planificación educacionales respetan sus necesidades y el país de acogida recibe los beneficios económicos y sociales de los recién llegados, que son diferentes y dinámicos.

91. En su informe sobre la gobernanza y el derecho a la educación ([A/HRC/38/32](#)), la Relatora Especial describió formas en las que las leyes y políticas educacionales y otras formas de gobernanza podrían incorporar el derecho a la educación. En el informe, ilustró la importancia de adoptar un enfoque basado en los derechos para

satisfacer las necesidades de las personas a las que es más difícil llegar, incluidos los miembros de grupos vulnerables.

92. En su informe sobre el ejercicio efectivo del derecho a la educación y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 en el contexto del aumento de las entidades del sector privado en el ámbito de la educación ([A/HRC/41/37](#)), la Relatora Especial hizo hincapié en el derecho a la educación pública y gratuita y señaló la necesidad de regular la participación del sector privado en la educación conforme a los Principios de Abiyán.

93. Su informe sobre la inclusión, la equidad y el derecho a la educación estuvo dedicado a la necesidad de tomar medidas para no dejar atrás a ningún niño ([A/72/496](#)), en el que subrayó que, para que la educación fuera equitativa e inclusiva, quizás habría que incorporar ajustes adicionales para determinados grupos de alumnos a fin de que pudieran alcanzar todo su potencial. Además, examinó las necesidades de 12 grupos vulnerables y aportó sugerencias y recomendaciones de los órganos de tratados y otros sobre la forma de satisfacerlas para incluirlos.

94. En su informe sobre las dimensiones culturales del derecho a la educación o el derecho a la educación como derecho cultural ([A/HRC/47/32](#)), la Relatora Especial pidió que el derecho a la educación fuera considerado un derecho cultural, es decir, el derecho de toda persona a tener acceso a los recursos culturales necesarios para definir su identidad libremente, tener relaciones dignas de reconocimiento mutuo a lo largo de la vida, hacer frente a los desafíos cruciales a los que se enfrenta el mundo y participar en las prácticas que le permitan apropiarse de estos recursos y contribuir a ellos.

95. En su informe sobre las interrelaciones entre el derecho a la educación y los derechos al agua y el saneamiento ([A/75/178](#)), la Relatora Especial exploró la manera en que la falta de agua, saneamiento, higiene e higiene menstrual incidía en la capacidad de los niños de asistir a la escuela. Más de 520 millones de niños carecen de acceso a agua potable en la escuela y más de 900 millones no tienen acceso a instalaciones para lavarse las manos. Aunque no se dispone de datos a nivel mundial, se calcula que millones de niñas quizás no puedan asistir a la escuela porque no hay inodoros separados para ellas o no tienen acceso a productos e instalaciones adecuados para la higiene menstrual. En su informe, la Relatora Especial ofreció directrices y recomendaciones sobre medidas sencillas, ampliables y sostenibles centradas en el niño para hacer efectivos los derechos de los niños al agua y el saneamiento, que también incluyen la higiene y la salud e higiene menstruales.

96. Por último, la Relatora Especial examinó la forma en que el derecho a la educación podría contribuir a la prevención de los crímenes atroces y las violaciones graves de los derechos humanos ([A/74/243](#)). La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que la educación puede favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos⁶⁵. Tras reconocer la aceptación generalizada del papel de la educación en el fomento de la paz, recomendó que la educación promoviera la aceptación de uno mismo y de los demás, el sentido de pertenencia a la sociedad, el pensamiento crítico, la diversidad y la capacidad de los alumnos de sentir empatía por los demás.

⁶⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26 2).

VI. Cuestiones de interés futuro para la titular del mandato

97. En esta sección, la Relatora Especial destaca algunas cuestiones de interés que no ha podido tratar durante su mandato, pero que considera que siguen siendo de interés y apremiantes.

A. La educación durante las emergencias

98. Dada la ubicuidad de las guerras, las epidemias y las catástrofes, es preciso definir orientaciones sobre las formas de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la educación en esos contextos, que complican aún más el ejercicio del derecho a la educación, ya que suelen originar dificultades vinculadas al derecho a la salud de los alumnos, docentes y progenitores que viven en contextos de conflicto o desastre, como el tratamiento del trauma psicológico y los problemas de salud mental, y las enfermedades y las lesiones. En esas situaciones, suelen surgir problemas derivados del desplazamiento, el alojamiento temporal y la falta de infraestructura o de docentes. Los problemas derivados de los conflictos armados se describen en la Declaración sobre Escuelas Seguras, un compromiso político intergubernamental para proteger al alumnado, al personal docente, a las escuelas y a las universidades de los peores efectos de los conflictos armados.⁶⁶ La Relatora Especial exhorta a todos los Estados Miembros a que respalden y apliquen la Declaración.

B. La libertad académica

99. La libertad académica es la que asiste a los miembros de la comunidad académica, individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación y los escritos. En su observación general núm. 13 (1999), relativa al derecho a la educación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales opinó que “solo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos”.

100. Según las denuncias recibidas por la titular del mandato, al parecer los Gobiernos interfieren cada vez más en la libertad académica del profesorado, al punto tal de controlar lo que se enseña en las universidades. La censura directa e indirecta, incluso mediante la manipulación de los presupuestos universitarios, sigue siendo preocupante para la titular del mandato. Un problema complementario concierne al derecho a difundir los avances científicos y sus beneficios, en virtud del cual los investigadores y los alumnos son libres de participar en las investigaciones científicas y todos tienen derecho a beneficiarse del progreso científico. Este derecho reviste particular importancia en el contexto actual de la pandemia de COVID-19 y dada la manipulación de la historia observada en diversos contextos.

C. El aprendizaje permanente

101. Se está generando consenso respecto de que el futuro del derecho a la educación debe ser la creación de una cultura mundial de aprendizaje permanente, ya que será fundamental para que la humanidad haga frente a los retos que se le presentan, desde la crisis climática hasta los cambios tecnológicos y demográficos, sin olvidar los que

⁶⁶ Véase <https://ssd.protectingeducation.org/>.

plantea la pandemia de COVID-19 y las desigualdades que ha agravado⁶⁷. El concepto de “aprendizaje permanente” podría transformar el campo de la educación porque hace hincapié en las necesidades de educación de las personas desde el nacimiento hasta la vejez y reconoce que estas cambian a lo largo del ciclo vital, pero que la educación continua es necesaria para hacer frente a los complejos retos que tiene la humanidad ante sí. Las sociedades, las culturas y las oportunidades de empleo evolucionan con rapidez, y ya no es razonable creer que la educación primaria, o incluso la secundaria, es suficiente para participar como ciudadano en la sociedad en ninguna parte del mundo. Quien asuma la titularidad del mandato quizás quiera examinar en profundidad las necesidades educacionales que están surgiendo en el mundo globalizado, que debe afrontar retos transnacionales, como el cambio climático, la extinción masiva de empleo industrial a causa de la automatización o la necesidad de vivir y trabajar en un entorno digitalizado y en línea.

VII. Conclusiones y recomendaciones

102. La atención y la educación de la primera infancia aportan importantes beneficios educacionales, sociales, culturales, económicos y de desarrollo a los niños, su familia y su comunidad, y a la sociedad en la que viven.

103. El enfoque de la atención y la educación de la primera infancia basado en los derechos hace hincapié en los derechos y el interés superior de los niños y los progenitores. No está centrado únicamente en el potencial económico de los niños, sino también en el inicio del proceso permanente que entraña construir su identidad, tener acceso a los recursos culturales y desarrollarse. Permite a los niños aprender con metodologías apropiadas para su edad y mejora su salud y la de quienes los cuidan. La atención y la educación de la primera infancia basadas en los derechos sirven para integrar a las familias y las comunidades, en particular promoviendo la igualdad entre los géneros y entre los grupos vulnerables, incorporando diversas perspectivas y respetando y promoviendo la diversidad cultural. Además, hacen hincapié en que cada niño tenga la oportunidad de alcanzar su potencial, en pie de igualdad, en lugar de beneficiar solo a quienes pueden pagarla.

104. La atención y la educación de la primera infancia financiada con fondos privados, que es la que predomina en la mayoría de los países del mundo, limita el disfrute de muchos derechos humanos a quienes pueden pagarla, lo que fomenta las divisiones dentro de la sociedad en lugar de salvarlas. Sin embargo, es aceptable si cumple todas las obligaciones en materia de derechos humanos. Cuando el enfoque basado en los derechos está consagrado en la legislación nacional, garantiza que todos los niños reciban la atención y la educación, lo que, en última instancia, es positivo para toda la sociedad.

105. Los elementos del derecho a la atención y la educación de la primera infancia están protegidos por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, en particular las disposiciones relativas al derecho a la educación y a otros derechos enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre todo los derechos a la salud, a la vivienda y al desarrollo y a jugar y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

⁶⁷ Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, *Adoptar una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida: Contribución a la iniciativa Futuros de la Educación* (Hamburgo, Alemania, 2020).

106. Sin embargo, la Relatora Especial insiste en que es necesario aclarar y expresar con más énfasis esas obligaciones, de todas las formas que sea posible. Ha llegado el momento de que los Estados armonicen claramente las obligaciones jurídicas internacionales que asumieron en materia de derechos humanos con los compromisos políticos anunciados en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 respecto de la atención y la educación de la primera infancia.

107. Reconociendo que es indispensable que la atención y la educación de la primera infancia adopten un enfoque basado en los derechos, la Relatora Especial recomienda que:

- a) Todos los Estados y las partes interesadas definan conjuntamente y consagren el derecho a la atención y la educación de la primera infancia, desde el nacimiento hasta la escuela primaria, en un instrumento de derechos humanos que sea jurídicamente vinculante. Sin derogar los derechos ya establecidos y reconociendo el carácter multisectorial de ese derecho y la naturaleza cambiante de las necesidades del niño desde su nacimiento hasta la escuela primaria, es preciso determinar el contenido del derecho en un proceso consultivo amplio, que incluya a los Estados, las comunidades y las familias, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y el mundo académico, e incluir la perspectiva de los agentes de derechos humanos, desarrollo y asuntos humanitarios, entre otros;
- b) Los Estados velen por que la atención y la educación de la primera infancia sea acorde a los derechos del niño y esté en consonancia con los instrumentos y las declaraciones de derechos humanos existentes y, en particular, con el marco de las “4 A”, que define los conceptos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, ya sea mediante prestadores públicos, privados o no oficiales;
- c) Los Estados trabajen para reducir el gran porcentaje de instituciones privadas de atención y educación de la primera infancia pasándola poco a poco al sector público para que sea gratuita y esté basada en los derechos humanos, y garanticen el pleno respeto de los Principios de Abiyán y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos;
- d) Los Estados, al crear programas e instituciones de atención y educación de la primera infancia, se aseguren de que el cuerpo docente y demás personal tengan formación sobre el trato de los niños pequeños basado en los derechos del niño y adaptado a las últimas investigaciones, teniendo en cuenta sus necesidades multisectoriales, con el debido cuidado de no utilizar para tal fin los edificios ni el cuerpo docente existentes de las escuelas primarias, y de que las instalaciones sean seguras e higiénicas;
- e) Los Estados, reconociendo que la familia es la principal responsable de la dirección y la orientación de los hijos, garanticen que todas las formas de atención y educación de la primera infancia respondan a los intereses de los progenitores. Cuando sea pertinente, los Estados deben ofrecer programas de apoyo a los progenitores, a la familia y a la comunidad para garantizar el disfrute de todos los derechos del niño, en particular los tres primeros años de vida;
- f) Los Estados velen por que la atención y la educación de la primera infancia se instaure desde una perspectiva pangubernamental en la que estén coordinados todos los ministerios a los que concierne toda la gama de servicios de atención y educación;

g) En reconocimiento del valor excepcional que aporta invertir en la atención y la educación de la primera infancia, los Estados aporten fondos suficientes (alrededor del 10 % del presupuesto de educación) para que todos los niños reciban educación preescolar gratuita basada en los derechos, y los donantes y organismos de financiación también asignen a la educación el 10 % de la asistencia. Habría que conseguir un volumen importante de financiación adicional para que los programas de atención y educación de la primera infancia presten servicios a los niños desde el nacimiento hasta el nivel de enseñanza preescolar.
