

**SOCIEDADES MULTIÉTNICAS EN EL SIGLO XXI:  
EDUCACIÓN, ACCESO A OPORTUNIDADES E IGUALDAD**

**MULTIETHNIC SOCIETIES IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY:  
EDUCATION, ACCESS TO OPPORTUNITIES AND EQUALITY**

**SOCIEDADES MULTIÉTNICAS DO SÉCULO XXI:  
EDUCAÇÃO, ACCESO A OPORTUNIDADES E IGUALDADE**

*Alberto Manuel Poletti Adorno\**  
*Universidad Columbia del Paraguay*

Recibido: 22/08/2015  
Aceptado: 27/10/2015

**Resumen:**

En una sociedad en la que las personas tienen diferentes niveles de educación y en la que, pese a los esfuerzos, persisten dificultades en cuanto a la calidad de la educación otorgada en algunos sectores, ¿qué medidas deben adoptarse dentro del ámbito jurídico para mejorar la situación de aquellos que se hallan en una situación desventajosa? Este problema, común a muchos países americanos en los que permanecen la desigualdad y los malos resultados educativos, nos lleva a reflexionar sobre algunas prácticas utilizadas con relación a grupos desfavorecidos.

**Palabras clave:** Multiculturalismo; Educación; Falta de oportunidades; Sociedad; Inclusión; Igualdad.

**Summary:**

In a society where people have different levels of education and in which, in spite of the efforts, there are still difficulties regarding the quality of education provided to some groups, which legal measure should be taken to improve the situation of those people who are in a disadvantageous situation? This is a common problem to many American countries in which

inequality and bad education results are still a problem. This leads us to think on some of the practices related to less favored groups that were put into practice.

**Key words:** Multiculturalism; Education; Lack of opportunities; Society; Inclusion; Equality.

**Resumo:**

Na sociedade em que as pessoas têm diferentes níveis de educação e nas que pese os esforços persistem dificuldades em quanto à qualidade da educação outorgada em alguns setores, que medidas devem adotar dentro do âmbito jurídico para melhorar a situação daqueles que se encontram numa situação de desvantagem? Este problema, comum para muitos países americanos nos que permanecem a desigualdade e os maus resultados educativos nos leva a refletir sobre algumas práticas utilizadas com relação aos grupos desfavorecidos.

**Palavras chave:** Multiculturalismo; Educação; Falta de oportunidades; Sociedade; Inclusão; Igualdade.

\* Abogado egresado de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Doctor en Derecho Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Avocat au Barreau de Paris, Francia. Profesor de Derecho Internacional de la Universidad Columbia del Paraguay. Investigador externo del Departamento de Derecho Político de la UNED, España. Las opiniones descritas corresponden exclusivamente al autor y no comprometen a las instituciones mencionadas. Correo-e: alberto\_poletti@hotmail.com

## LOS LÍMITES DE MI MUNDO

El filósofo austriaco Ludwig Wittgenstein, en su tratado lógico-filosófico, realiza una comparación entre el lenguaje y la lógica que lo lleva a sostener que “los límites de mi lenguaje son los límites de mi mundo” (Ludwig Wittgenstein 1973, § 5.6).

La aseveración, para muchas personas que no recibieron una buena educación, constituye una triste realidad, pues efectivamente este problema limita en muchos casos el acceso a oportunidades de seguir formándose, obtener un mejor trabajo y, en consecuencia, acceder a mejores condiciones de vida y, posiblemente, a mejores ingresos económicos.

Basta reflexionar sobre las posibilidades reales de obtener un buen trabajo para aquellas personas que, por no haber tenido o aprovechado la oportunidad de corregir las deficiencias de su educación, se expresan oralmente o por escrito con errores idiomáticos en comparación con aquellas que se expresan correctamente, a quienes sin duda se abrirán más oportunidades.

Podemos mencionar también el alcance limitado a la información y a ventajas de diversas índoles para aquellas personas que no hablan inglés. Sus posibilidades son menores comparadas con aquellas que sí lo hablan. Lo ideal para un país es que sus habitantes puedan hablar varios idiomas, pero las limitaciones económicas en muchos casos impiden hacer de este sueño una realidad.

Reflexionar sobre los problemas y las complejas relaciones entre el Derecho y la educación nos lleva a investigar sobre las trabas existentes para que este derecho universal, pueda ser efectivo y útil a la mayor cantidad de personas. No es lo mismo ser un alumno y profesor en el siglo XXI que lo que era serlo hace veinte o más años. La irrupción de las nuevas tecnologías vino a sustituir a los métodos tradicionales. Algunos recomiendan hoy, privilegiar el trabajo en clase y la investigación personal por sobre la clase magistral. La educación, en todo caso, es tan importante para un Estado y sus habitantes que los gobiernos designan

frecuentemente a especialistas como jefes del Ministerio, quienes se rodean en muchos casos también de expertos, pues el objetivo es brindar la mejor educación a sus habitantes, cada vez con menos recursos. Los resultados son dispares, midiéndose no obstante el porcentaje del PIB destinado a la educación<sup>1</sup>.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), más de la mitad de los países latinoamericanos entre los que pueden citarse a Chile, Ecuador, México y Perú, pudieron matricular al 80% de niños en edad preescolar. Otros, se hallan rezagados. Paraguay, por ejemplo, no alcanzó el 40% de escolarización a ese nivel y sólo el 80% de los niños en edad de cursar la educación primaria lo hace (UNESCO 2015) pese a que, conforme la Constitución, la instrucción a esa edad debe ser obligatoria y gratuita.

Algunos de los objetivos en materia de educación para el período 2015-2030 son que todos los niños y adolescentes de la región cursen y terminen la enseñanza preescolar y primaria, así como que el sector de la educación pueda, en colaboración con otros sectores, mejorar las perspectivas de desarrollo sostenible. Queda claro que en nuestras sociedades, pese a que se han realizado avances, existen aún muchas dificultades para lograr los objetivos mencionados que ya se intentaron en años anteriores. ¿Qué nos garantiza que en esta oportunidad logremos los objetivos?

Emmanuel Kant distingue entre lo que posee precio y quien posee dignidad: “Cuando algo tiene un precio –dice el filósofo– en su lugar puede colocarse algo diferente como equivalente; en cambio aquello que está por encima de todo precio y por lo tanto, no tiene ningún equivalente posee dignidad” (Hoerster 2000, 91). Dentro de una misma sociedad conviven diferentes grupos con igual dignidad, a quienes el Estado debe proteger eficazmente a través de medidas adecuadas, que muchas veces no pueden ser similares por tratar situaciones desiguales. Nos encontramos con un mosaico (I) donde se deben tomar acciones para mejorar la situación de ciertos grupos (II).

<sup>1</sup> Para una observación preliminar del tema, ver Banco Mundial/UNESCO: Gasto público en educación, Total PIB. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

## LA SOCIEDAD: MOSAICO DE GRUPOS CON FORMACIONES DIFERENTES

Los Estados de América son países con raíces históricas que se relacionan estrechamente, existiendo también problemas derivados de manejos oscuros de algunos gobiernos que poco o nada hicieron por el progreso de sus países<sup>2</sup>. Francisco Lizcano distingue seis etnias que integran la población iberoamericana: latina o ibérica (con tres subetnias: criollos o trasplantados, mestizos y mulatos), indígena, negra, creole, garífuna y asiática. En cuanto a la composición étnica del área cultural iberoamericana se distinguen cuatro tipos de países: indoeuropeo, afrocriollo, afroestizo y criollo (Lizcano 2006, sin pg.). El desarrollo de estos grupos y de sus respectivos Estados no ha sido similar, y muchos sectores se empeñan en buscar culpables (y, sin duda, los hay) de los males actuales de sus países en épocas anteriores.

Ahora bien, cabría preguntarse si sería posible, con los recursos actuales y una buena administración, solucionar o disminuir algunos de estos problemas. Centrémonos en la educación. La respuesta general resulta arriesgada ya que habrá que ver en particular la situación de cada Estado y los fondos destinados para mejorarla. Y no escapará al lector que la mano de obra calificada y el nivel educativo podrán permitir también la optimización de los montos destinados a perseguir este objetivo.

La educación no debe ser un privilegio de algunos, la dignidad de las personas y su futuro se encuentran en juego si les privamos de este derecho fundamental<sup>3</sup>. No obstante, debemos entender que los recursos con los que cuenta el país, aún con la mejor voluntad, son pocos, pues cada vez el Estado adquiere más obligaciones y todas son, según los beneficiados, iguales o tan urgentes.

Los problemas y las carencias en el ámbito educativo nos llevan a reflexionar sobre los motivos que impiden a grupos desfavorecidos acceder a los medios y recursos adecuados para mejorar su nivel de vida y de las personas de su entorno.

### Las dificultades en la educación

Nos encontramos con que según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe presentado en enero de 2015 en Santiago de Chile, la pobreza afectó en 2014 a 28% de la población de América Latina (CEPAL 2015). Muchos gobiernos realizan sus mejores esfuerzos y asignan buena parte de sus recursos para disminuir la brecha existente.

Es indiscutible que personas que no cuentan con asistencia para superar las dificultades diarias y reciben una educación que no se compadece de sus necesidades y del medio en el que viven no podrán progresar, salvo casos excepcionales, con la misma rapidez con que lo hacen aquellas que cuentan con educadores bien formados, ambiente apropiado y pueden cubrir sus necesidades básicas. En la educación, deben tenerse en cuenta las particularidades de los educandos. En este punto, es importante destacar el estudio “Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe” realizado por Martín Hopenhayn y Álvaro Bello, que establece que “tras siglos de exclusión y dominación, a principios del nuevo milenio los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños presentan los peores indicadores económicos y sociales y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias” (Hopenhayn y Bello 2001, 5).

¿Tiene que ver la falta de educación con estos problemas? Basta ver los fondos destinados a estos sectores y en muchos casos la calidad de sus establecimientos educativos, las bibliotecas, el acceso a recursos didácticos, la formación de la mayoría de sus docentes y compararlos con los de otros lugares situados en las principales localidades de un país. Podemos adelantar, entonces, una respuesta afirmativa a nuestra interrogante. Los avances de la tecnología nos hacen pensar en la posibilidad de utilizar mecanismos alternativos frente a la tradicional impresión de textos. Así, además de hacer llegar a los grupos los libros en la forma habitual, puede utilizarse también Internet.

2 “No hay duda de que persiste entre nosotros el problema del atraso socio-económico y la inestabilidad político constitucional. Tal circunstancia pone en evidencia -según así lo expone César Landa Arroyo- los límites pero también las posibilidades del propio desarrollo de América Latina” (Jiménez 2004, 6).

3 Se refirió Gustavo Zagrebelsky al derecho a la salud diciendo que “es un verdadero derecho frente a los particulares, pero no es más que una aspiración política y por otro lado una obligación política frente al legislador” (1991, 76 y 79-98). Creemos que el mismo criterio puede ser esgrimido para analizar el derecho a la educación.

La “Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos”, que nació de la UNESCO en el 2012, establece que “los recursos educativos abiertos son cualquier tipo de materiales de enseñanza, aprendizaje o investigación que pertenecen al dominio público o que están publicados con una licencia abierta, para ser utilizados, adaptados y distribuidos gratuitamente” (Fundación Karisma 2014). Ahora bien, no todas las personas tienen acceso a programas informáticos ni saben cómo utilizarlos. Es de esperar entonces que programas como “Una computadora por niño”<sup>4</sup> puedan ser expandidos.

Es necesario mejorar la educación en América Latina. Por supuesto que se han logrado excelentes resultados en algunos casos con profesionales que se destacan en diferentes ámbitos, pero tampoco puede desconocerse que los ocho países de la región participantes en la prueba internacional PISA<sup>5</sup> (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, México, Perú y Uruguay) califican en los últimos lugares entre los 65 países participantes (Monge 2013). ¿Es sólo presupuestario el problema?

Los Estados son responsables de asignar recursos presupuestarios y establecer programas para favorecer la igualdad de oportunidades y resultados educativos en los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Podrá discutirse si nos hallamos ante una obligación de medios o de resultados. Resulta además importante considerar, siendo los recursos limitados, la discusión de si se debería favorecer al sector más carente o si los recursos deberían ser repartidos equitativamente o, al menos, proporcionalmente.

Tomemos el ejemplo de Norbert Hoerster, quien al estudiar la igualdad de tratamiento, se pregunta qué debería hacer un padre con un hijo normal y otro mental y físicamente retardado: 1) prestar todo su apoyo al segundo a fin de igualar lo más posible la calidad de vida de ambos hijos; 2) otorgar a los dos hijos ciertos derechos y deberes idénticos (aclarando que por las circunstancias descritas el segundo no estaría en condiciones de gozar y poniendo como ejemplo el ingreso a educación superior o la inscripción en un

club deportivo) o 3) dentro de sus posibilidades, invertir en cada hijo tanto como fuera necesario para que ambos tengan la oportunidad de mejorar su calidad de vida (Hoerster 2000, 166).

Compartimos la opinión del autor sobre la conveniencia de elegir la tercera opción. Sin duda alguna, el Estado asume una obligación con todos los habitantes sometidos a su jurisdicción y en el ámbito de la educación que se relaciona con el interés superior de los niños y jóvenes; por tanto, no es conveniente distribuir los recursos entre mayorías o minorías en forma proporcional. La educación básica debe entonces cubrir a la totalidad, debiendo ocuparse especialmente de aquellas minorías desfavorecidas para remover los obstáculos que les impiden el acceso a una educación de calidad. Es necesario aumentar el gasto en estos sectores desfavorecidos sin que ello se traduzca en una disminución de los esfuerzos de los demás sectores que deben, de por sí, enfrentar cada año las amenazas de recortes. Sólo de esta forma podrá promoverse otro derecho fundamental, que es el ingreso, permanencia y mejoramiento de las personas a la actividad laboral.

### **El acceso al mercado laboral**

Podrá discutirse la relación entre educación y competitividad. América Latina tiene una proporción mucho mayor de población en edad de trabajar sin escolaridad que las economías de Asia Oriental o que el mismo promedio mundial. Los habitantes han cursado al menos una parte de la educación primaria (a diferencia de otras regiones), ubicándose no obstante muy por debajo del promedio mundial con respecto a la dotación de trabajadores con educación secundaria. Según informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2001, 120), en el año 2001, el porcentaje de la población en edad de trabajar que poseía educación secundaria alcanzaba sólo el 20% y, aunque este porcentaje se ha ido incrementando desde entonces, está aún lejos de alcanzar las proporciones de otros países (OECD 2015, 99-100).

4 Proyecto Ceibal en Uruguay: “One Laptop per child”. Disponible en <http://one.laptop.org/>.

5 El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países. Disponible en <http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

La situación de exclusión que enfrentan niños y jóvenes en el ámbito de la educación formal, repercute obviamente en el acceso al trabajo y reduce sustancialmente las posibilidades de los mismos de obtener mejores puestos, mejores salarios y mayores oportunidades. Esta circunstancia está lejos de darse únicamente por motivos raciales, como comúnmente se cree. El acceso a funciones electivas que favorece a representantes de todas las regiones de un país permite la migración interna hacia la capital. También los concursos públicos y exámenes de ingresos en los institutos superiores hacen que las personas puedan desplazarse de una ciudad a otra, con el fin de proseguir su formación y luego ingresar con éxito al mercado laboral.

Ahora bien: ¿cómo puede facilitarse el acceso al trabajo de una persona sin formación adecuada? En algunos países se establecen cuotas o porcentajes que deben ser cubiertos por personas jóvenes que cuentan con dificultades de acceso al trabajo ya que no tienen una experiencia laboral previa, incluso cuando pudieron obtener una educación especializada. Es importante destacar que el vínculo laboral es una relación voluntaria, por lo que la intervención del Estado se limita a establecer las condiciones en que se cumple la misma y, salvo excepciones, no puede imponer su celebración, aunque sí puede favorecer mediante políticas públicas la contratación de ciertos sectores. Así, en el ejemplo citado, una empresa podrá recibir subsidios del gobierno o reducciones de impuestos si contrata a ciertas personas, con lo cual podría disminuir sus costos. Alternativas como esta, fueron implementadas con leyes de empleo juvenil en diversos países. También merece citarse la iniciativa en el Brasil de la “Ley de Cuotas”, que reserva el 20% de las vacantes en los concursos públicos federales a la población negra del país<sup>6</sup>, conformada por más de la mitad de sus habitantes.

El sistema adoptado es sin duda perfectible. Entra en vigencia cuando hay más de tres puestos (no cuando hay una sola vacancia). Sostiene el profesor Bandei-

ra de Mello que para reequilibrar las desigualdades son necesarias, por parte de los gobernantes, actuaciones tanto inmediatas como mediatas, y en diferentes situaciones. El sistema de cuotas, por ejemplo, sería una solución inmediata y el mejoramiento de la enseñanza pública la medida mediata. Se debe tener en cuenta que, a medida que se avance con la mejora de la educación de todos los sectores podrá ir suprimiéndose en forma gradual el sistema de cuotas, de tal modo que, cuando todos estén en igualdad en el punto de partida, las cuotas ya no serían necesarias (en Daniela Bonadiman 2013).

Un año después y considerando que la medida se aplicaba únicamente en el ámbito de la administración pública a entidades dependientes del Poder Ejecutivo, se implementó el 20% de cuotas para ingresos al ámbito judicial<sup>7</sup>. El Presidente del Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, al justificar la ley, señaló que sólo el 18% de los altos cargos estaban ocupados por negros. Esta posición es importante ya que se destacó en un estudio reciente la necesidad de alentar

“a los Estados a que promuevan la diversidad en la composición de los miembros del poder judicial, entre otras cosas teniendo en cuenta la perspectiva de género y promoviendo activamente la representación equilibrada de mujeres y hombres de diferentes segmentos de la sociedad a todos los niveles, y se cercioren de que los requisitos para ingresar en la profesión judicial y el correspondiente proceso de selección sean no discriminatorios, públicos y transparentes, y se basen en criterios objetivos, garantizando el nombramiento de personas íntegras e idóneas que tengan la formación y las cualificaciones jurídicas apropiadas, sobre la base del mérito y con arreglo a iguales condiciones de trabajo”. (ONU, Consejo de Derechos Humanos, Doc. A/HRC/29/L.11)

Podrá, no obstante, discutirse si este plan debería extenderse a otros sectores. En México, un estudio de

6 Ley N° 12.990 del 9 de junio de 2014 “Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”.

7 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, Plenário do CNJ aprova cotas de acesso a negros para cargos no Judiciário, 9 de junio de 2015. Disponible en <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79590-plenario-do-cnj-aprova-cotas-de-acesso-a-negros-para-cargos-no-judiciario>.

acciones afirmativas en el ámbito universitario que permitía el ingreso de estudiantes indígenas señaló que

“de los pocos que logran acceder a la educación superior, son aún menos los que la terminan, porque además de los recursos limitados que tienen para mantenerse como estudiantes, a su arribo a la universidad, estos estudiantes tienen

que enfrentar otros desafíos, los que impone su diferencia cultural”. (Velasco Cruz 2010, 2557)

Y asimismo cabe preguntarse cuántas personas de las minorías ocupan puestos en América Latina en empresas comerciales para venta, servicios o incluso en los medios de comunicación, sin contar los empleos en puestos públicos.

## LOS MECANISMOS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD

Al modificarse el marco legal de los países, estableciéndose cuotas para el acceso al trabajo y acogién-dose judicialmente acciones tendientes a favorecer la cohabitación de diferentes grupos dentro de un país, a algunas personas se les otorgan nuevas oportunidades para hacer valer sus derechos. Pero el problema persiste para la mayoría. Creemos que si bien pueden promoverse acciones judiciales para la defensa de grupos minoritarios, es esencial insistir en el mejoramiento de la educación de estos grupos, para que ellos mismos puedan detectar y disminuir las situaciones que crean las desigualdades entre las personas en una sociedad.

### La discriminación positiva

Creemos que mientras se adoptan medidas de fondo destinadas a mejorar la educación, una acción paliativa temporal podría darse con la utilización de mecanismos de discriminación positiva para reducir las desigualdades existentes. En este sentido, se sostiene que la discriminación positiva

“es el término dado a una política social dirigida a mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos. Supone acciones que, a diferencia de la mera discriminación o de la discriminación negativa, buscan que un determinado grupo social, étnico o minoritario que históricamente haya sufrido aislamiento a causa de injusticias sociales, reciba un trato preferencial en el acceso y distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos”. (Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Sentencia N° 18 del 22 de agosto de 2013, p. 13)

Dos fallos de la Corte Suprema de Estados Unidos merecen ser citados. En 2003, en *Grutter vs. Bollinger* se sostuvo que la Universidad de Michigan podría considerar la raza (aunque no exclusivamente) en los procesos de administración como parte de sus esfuerzos para obtener un cuerpo estudiantil compuesto por diversos grupos. Años más tarde, en 2012, en el caso *Fisher vs. Universidad de Texas* una joven estudiante de raza blanca recurrió a la justicia buscando dejar sin efecto el rechazo a su admisión en la Universidad, considerando las cuotas minoritarias y sosteniendo que había sido tratada discriminatoriamente, ya que personas menos capacitadas que ella ingresaron a la Universidad. La Corte ordenó el reenvío del caso para una nueva revisión de la política de ingreso de la Universidad y muchas personas temen que los días de las acciones afirmativas se hallen contados. En el período 2015-2016, la Corte Suprema de Estados Unidos tiene previsto analizar nuevamente el caso, que de nuevo fue resuelto en la instancia inferior a favor de la Universidad (Faust 2015).

No obstante, se debe considerar la decisión de *Schutte vs. Coalition to Defend Affirmative Action*, donde se sostuvo que los votantes de Michigan tienen el derecho de cambiar su Constitución para prohibir a las universidades públicas considerar la raza en los procesos de admisión.

La jueza Sonia Sotomayor, primera de origen puertorriqueño en llegar al Alto Tribunal, emitió un fallo en disidencia enfatizando que la negativa a aceptar la cruda realidad de que la raza importa era lamentable y que “la forma para frenar la discriminación en base a la raza es hablar abierta y francamente sobre el tema de la raza y aplicar la Constitución con ojos abiertos a los efectos desafortunados de siglos de discrimi-

nación racial”. Sostuvo en su voto que “como miembros del Poder judicial encargados de intervenir para hacer efectiva la garantía de la igual protección, no debemos sentarnos y esperar que desaparezca (*wish away*) sino confrontar la desigualdad racial que existe en nuestra sociedad” (en Liptak 2014).

Es importante destacar que tanto en el ámbito académico como en el laboral, la persona favorecida con la discriminación positiva que tiene la posibilidad de acceder al puesto, debe esforzarse igual que los otros para obtener su promoción. La diversidad, lejos de ser hoy un impedimento, debe ser valorada debidamente buscando que sus beneficios lleguen a todos los sectores.

La ayuda inicial para el acceso a los beneficios no constituye una exoneración de todos los demás requisitos. Pero a esta medida, debe sumarse la posibilidad de recurrir ante el órgano judicial para la verificación de la persistencia de situaciones de discriminación que debe igualmente favorecerse y analizarse en el caso de las minorías.

No es entonces el acceso a la educación de grupos desfavorecidos el único problema a considerar en una sociedad multiétnica. La permanencia y la promoción de las condiciones de vida de estos grupos son desafíos aún mayores. Otorgar el mismo trato a personas que no cuentan con problemas y a aquellas que sí presentan dificultades, es injusto a los ojos de Hoerster.

En realidad, es importante destacar que a lo largo del proceso educativo surgen siempre aspectos que son regidos por el Derecho. Por sólo citar algunos: las oportunidades de promoción, la merienda escolar, los locales adecuados, la infraestructura, las becas, las ayudas económicas y el gasto público, las relaciones y tratos entre alumnos, profesores, padres y la comunidad... Todo está regido por la ley.

No obstante, algunos especialistas consideran que la discriminación positiva, sobre todo en el modelo americano, no es una panacea para todos los males. El destacado economista francés Thomas Piketty sostiene que la discriminación positiva sólo puede tener lugar en la sociedad norteamericana, y reflexiona sobre una “discriminación positiva a la francesa”, retomando la propuesta de Patrick Weil, profesor de

la Universidad de París, de que en las mejores clases preparatorias sean admitidos el 7% u 8% de los mejores alumnos de cada colegio, en particular aquellos situados en las Zonas de Educación Prioritaria (en francés *zone d'éducation prioritaire* o ZEP) (Piketty 2006).

Las ZEP han recibido muchos nombres luego de varias transformaciones: APV, REP, RAR, ECLAIR. Al vincularse a un establecimiento educativo con este programa, se busca corregir el impacto de las desigualdades sociales y económicas en la promoción escolar, por un refuerzo de la acción pedagógica en las escuelas situadas en lugares que tienen mayores dificultades.

Los alumnos de estas instituciones se hallan en grupos reducidos donde pueden contar con más atención y recibir actividades de formación complementarias y distintas a las tradicionales, con el fin de paliar algunas lagunas de la educación tradicional (Les décodeurs y Mattea Battaglia 2014).

Sostiene sin embargo Piketty, que se debe actuar a una temprana edad para reducir los desfases entre los estudiantes y que, paradójicamente, el hecho de que los alumnos estén en grupos pequeños no siempre garantiza que obtengan mejores resultados. Concordamos en que las acciones para reducir la brecha entre hijos de diplomados y no diplomados deben hacerse en la escuela y no en la universidad, donde el sistema actual no permite realizar un acompañamiento como el que existe en la educación básica y media.

A lo anteriormente citado debe agregarse que cuando se reducen los recursos y se tienen que realizar cortes, se afecta en primer lugar a la investigación, a las ayudas económicas y a los programas sociales, evitando las disminuciones salariales por las posibles consecuencias a nivel legal y social que ello implica. Creemos entonces que hay cambios que pueden y deben venir por otra vía, distinta a las vías descritas.

### **Adaptaciones sociales**

En muchos países latinoamericanos se realizaron recientemente marchas estudiantiles luego de haberse descubierto desvíos de fondos, pero también, como consecuencia de un despertar colectivo ante la

conciencia de los problemas educativos existentes<sup>8</sup>. Son varias las interrogantes que surgen en la materia cuando se tiene conciencia del problema. Planteamos tres de ellas.

En primer lugar, es necesario reflexionar en muchos casos sobre el mejoramiento de los locales educativos y la calidad de la formación de los docentes. Si bien el sector público es el responsable principal, el sector privado debe apoyar las buenas iniciativas en la materia y constituirse en un guardián de la correcta utilización de los recursos. Las manifestaciones estudiantiles y docentes constituyeron sin duda un mecanismo eficaz para evitar daños mayores al sistema.

En segundo lugar, se puede analizar qué materias deberían ser enseñadas con mayor énfasis. Las pruebas PISA, citadas anteriormente, evalúan la competencia en lectura, matemáticas y ciencias. ¿Debe darse énfasis a estas ramas por sobre la historia, los idiomas, la ética o la moral? Asignaturas como filosofía, arte o geografía, ¿deben ser relegadas frente a deportes y enseñanzas técnicas? ¿Cómo distribuir la carga horaria? Creemos que además de la formación especializada, la educación para la tolerancia y el respeto al otro debe ser efectuada en todos los ámbitos.

En tercer lugar y sin ánimo de ser exhaustivos, podría discutirse si debe seguirse un programa común o favorecerse las especializaciones. Dentro de la autonomía de cada institución y principalmente en el ámbito superior, podrá darse mayor libertad a algunos establecimientos pero ello no implica, bajo ningún punto de vista, la facultad de sustraerse al control del Estado.

Creemos que a medida que la persona vaya avanzando en su educación, pueden proveerse asignaturas comunes; pero existe un mínimo esencial en cada nivel,

cada carrera que debe ser dispensado por cada institución educativa y cuya calidad debe ser supervisada por el Estado.

Es importante destacar el ámbito de la evaluación y acreditación de ciertas carreras universitarias. No existe uniformidad en la materia<sup>9</sup> ya que si bien se privilegian algunas formaciones que tienen que ver directamente con la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes en algunos países, no todos los países acceden a someterse a controles para verificar lo que ya saben: las carencias de la educación.

Creemos que es preferible centrarse en solucionar los problemas principales antes que brindar remedios transitorios. Tal vez un ejemplo permita alimentar el debate. Un pedido de informes de la Honorable Cámara de Diputados de Paraguay a la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción buscaba conocer los requisitos establecidos por la Facultad para el ingreso, la cantidad de plazas habilitadas para las distintas carreras, la cantidad de postulantes que se inscribieron en el año lectivo y cuantos obtuvieron el puntaje mínimo requerido (Honorable Cámara de Diputados de la República del Paraguay, Resolución N° 1659 de 17 de septiembre de 2015). Además, se consultó sobre las plazas vacantes (atendiendo a que muchos alumnos no alcanzaron el puntaje mínimo) y sobre si la institución había previsto algún mecanismo para dar lugar al ingreso de postulantes que no alcanzaron el mínimo requerido.

Esta intervención dio lugar a un amplio debate sobre la calidad de la educación. Creemos que el principal problema no se resume a que las personas alcancen o no un puntaje mínimo en un examen de ingreso, pues siendo jóvenes, tienen aún varias oportunidades de prepararse mejor y lograrlo en otra oportunidad. La

8 Para profundizar sobre los movimientos estudiantiles recientes en diversos países, pueden verse: -en Chile (abril de 2015), [http://elpais.com/elpais/2015/05/28/album/1432849629\\_989429.html-#1432849629\\_989429\\_1432849819](http://elpais.com/elpais/2015/05/28/album/1432849629_989429.html-#1432849629_989429_1432849819);

▶ en Panamá (agosto de 2015), [http://www.prensa.com/sociedad/Clases-Universidad-Panama-continuan-suspendidas\\_0\\_4286571456.html](http://www.prensa.com/sociedad/Clases-Universidad-Panama-continuan-suspendidas_0_4286571456.html);

▶ en Paraguay (septiembre 2015), <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/docentes-y-padres-apoyan-la-marcha-estudiantil-del-18-s-1407292.html>

9 En México, la acreditación de las carreras de Derecho no es obligatoria (El País, Madrid, 22 de setiembre de 2015). Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/22/-actualidad/1442877308\\_101403.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/22/-actualidad/1442877308_101403.html) En Perú, conforme a la Ley 28740, la acreditación es voluntaria salvo para las carreras de Ciencias de la Salud, Educación y Derecho. Ver: <http://www.sineace.gob.pe/acreditacion>. En la República Argentina, la Ley 24521 creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que impulsó la acreditación de carreras, habiéndose en el pasado admitido acciones judiciales por parte de prestigiosas universidades como la de Buenos Aires (UBA) y la Nacional de Córdoba (UNC) contra la intervención de dicha entidad para la verificación de sus programas. La resistencia ha ido disminuyendo desde entonces. Ver <http://www.derecho.unc.edu.ar/docentes/evaluacion-de-desempeno-docente-acreditacion-y-concursos/-camino-a-la-acreditaci200bon>

cuestión es si el poder político debe o no inmiscuirse en asuntos vinculados a la calidad de la enseñanza y los puntajes mínimos exigidos. En el ámbito judicial, y salvo agotamiento de recursos administrativos, los jueces se inclinan por respetar la autonomía universitaria y no interfieren en dicho ámbito, rechazándose acciones de amparo para el ingreso de personas que no alcanzaron el mínimo establecido previamente<sup>10</sup> o no aprobaron las exigencias mínimas de la institución para continuar en la misma<sup>11</sup>.

Creemos que esta posición es correcta. Pese a que mucha gente considera a la educación como un negocio

(ello puede verse con el auge de universidades privadas), en realidad la educación sigue siendo un servicio público que no puede ser proveído íntegramente con la calidad deseada por el Estado y por ende, el sector privado también puede concurrir a brindarlo.

Los problemas vinculados al ingreso y egreso de alumnos de instituciones universitarias que les permitan un mejor futuro laboral no deben tratarse únicamente durante los últimos años, sino que deben merecer una atención por parte del Estado y de la sociedad a lo largo de todo el proceso educativo.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Esta máxima de la Declaración Universal de los Derechos Humanos está lejos de ser realidad y la situación de la educación es probablemente una prueba más palpable.

La sociedad del siglo XXI ha cambiado y, por ende, las necesidades de la educación de sus habitantes. Sin perjuicio de seguir contando con personas especializadas en la delicada tarea de la educación, es importante destacar que los gobiernos deben reconocer esta situación y realizar rápidamente los cambios necesarios, utilizando al Derecho como un instrumento indiscutible. En este sentido, debe haber una selección de contenidos para todos.

Señala el periodista argentino Andrés Oppenheimer que mientras

“los asiáticos están guiados por el pragmatismo y obsesionados con el futuro, los latinoamericanos estamos guiados por la ideología y obsesionados con el pasado. La obsesión de los asiáticos está en cómo volverse más competitivos, ganar posiciones en la economía mundial, reducir la pobreza y elevar el nivel de vida de sus poblaciones. En América Latina está ocurriendo exactamente lo contrario, se vive aún

con la idea de que los vivos están guiados por los muertos” (Oppenheimer 2010, 1).

No debemos eliminar asignaturas ni posibilidades de formación. La educación básica que, conforme a la mayoría de las Constituciones de la región, debe ser gratuita, está lejos de serlo. Los países necesitan científicos pero también deportistas, artistas, filósofos, médicos, abogados. También son indispensables los empleos de nivel medio, al igual que los agricultores y obreros. Así, la adecuación de los programas con materias obligatorias y opcionales parece ir en la dirección correcta.

Debe haber mecanismos eficaces de control de la gestión de gastos públicos. Es necesario mejorar el gasto educativo y ofrecer servicios de calidad a todos los sectores, buscando evitar que las situaciones de desigualdad que existen en la sociedad se repitan en el futuro. Las acciones de discriminación positiva son elementos que pueden paliar momentáneamente las situaciones de inequidad, pero no pueden ser eternas y deben ser tomadas con cautela.

Por tanto, es indispensable también la adopción de políticas para permitir a las minorías desfavorecidas un mejoramiento de las brechas existentes en la educación actual. No hay que esperar a llegar a la

10 Tribunal de Apelaciones en lo Criminal de Asunción, sala 1. A. F., M. G.; V. P., L. R.; E. A., F. R.; TC., T. E.; S., L. N.; A., M.; M., M.; O., M.; R., M.; M. C., B. A. y C., M. c. Facultad de Filosofía U.N.A. y Consejo Directivo s/ Amparo Constitucional. (Ac. y Sent. N° 42 del 11/08/2015).

11 Tribunal de Apelaciones en lo Criminal de Asunción, sala 2 Amparo promovido por el Abog. G. F., J. C. en representación de D. B., J. c. Colegio San José. (SD N° 22 del 02/04/2007). En el mismo sentido: Tribunal de Apelaciones en lo Criminal de Asunción, sala 3. Juicio: D. S. de M., A. M. A. c. Colegio Internacional (Ac. y Sent. N° 36 del 29/04/2003)

Universidad para actuar. Mientras más temprano se comience a brindar una educación de calidad, proveyendo a cada alumno durante el proceso educativo los mecanismos para salir adelante, podrán obtenerse mejores resultados.

El control social es indispensable. Además de premiarse la calidad educativa, resulta necesario que la sociedad sea contralora de la gestión no sólo del gobierno, sino también de las universidades sobre el uso de fondos públicos. La evaluación y verificación de la calidad debe provenir no sólo de organismos oficiales sino también de los miembros de la sociedad. Debe destacarse qué parte de la acreditación de calidad consiste en la realización de actividades de impacto social que, lejos de constituir una mera parte de la verificación, constituyen una condición esencial para la comprobación de uno de los objetivos de la educación, que es la de mejorar la condición de las personas a través del conocimiento.

Por otra parte, la autonomía universitaria no debe ser sinónimo de exclusión de controles estatales. Este tema sin duda merece una reflexión particular pero, por su importancia, no puede dejar de ser al menos mencionada. Las resistencias a las verificaciones nacionales e internacionales no sólo a nivel académico sino también en el uso de fondos y calidad de los pro-

gramas, deben merecer una respuesta enérgica del Derecho. El acceso a la información es un derecho humano, y al afectar significativamente a la sociedad el uso de fondos públicos, debe garantizarse la posibilidad de controles para prevenir los comportamientos tristemente detectados recientemente. Luego, la justicia decidirá sobre la culpabilidad o no de los acusados.

Estas son algunas de las medidas que deberían tomarse para que el problema tratado comience recién a resolverse. También debe buscarse un mejoramiento del nivel de preparación de los docentes, de sus condiciones laborales. Lamentablemente, el siglo XXI ha iniciado con problemas financieros importantes en los países. Aunque no quiera admitirse públicamente, los recursos para educación no son prioridad, ya que los resultados no se ven inmediatamente en una contienda electoral.

No porque falta dinero debe descuidarse la atención prioritaria a la educación, so pena de que luego aparezcan otros problemas ante la ausencia o imposibilidad del Estado de brindar educación de calidad a todos los sectores. Kant dijo que “un pueblo educado es un pueblo libre”. Y la libertad permitirá tal vez lograr una sociedad con menos conflictos que los que tenemos hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2001. Competitividad: el motor del crecimiento. Disponible en [http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubb-2001s\\_7814.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubb-2001s_7814.pdf).
- Banco Mundial/UNESCO. 2015. Gasto público en educación, Total PIB. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>.
- Bonadiman, Daniela. 2013. A inconstitucionalidade do sistema de cotas para negros. *Âmbito Jurídico*, XVI, 117. Disponible en [http://www.ambitojuridico.com.br/site-/index.php/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13745&revista\\_caderno=9](http://www.ambitojuridico.com.br/site-/index.php/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13745&revista_caderno=9).
- CEPAL. 2015. Comunicado de Prensa: Se estanca la reducción de la pobreza y la indigencia en la mayoría de los países de América Latina, 26 de enero de 2015. Disponible en <http://www.cepal.org/es/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-los-paises>.
- Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. 2013. Sentencia N° 18 del 22 de agosto de 2013. Disponible en [http://www.poderjudicial.gob.ni/genero/pdf/SENTENCIA\\_NUMERO-\\_18\\_2013.pdf](http://www.poderjudicial.gob.ni/genero/pdf/SENTENCIA_NUMERO-_18_2013.pdf)
- Fernández Padilla, Santiago. 2012. ¿Qué es la discriminación positiva? Disponible en <http://sociologos.com/2012/08/09/que-es-la-discriminacion-positiva/>.
- Fundación Karisma. 2014. Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos? Elaborado por Amalia Toledo con la colaboración de Carolina Botero y Luisa Guzmán, UNESCO. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo-/pdf/CDCI1-Karisma-ES.pdf>.
- Hoerster, Norbert. 2000. En defensa del positivismo jurídico. Barcelona: GEDISA.
- Hopenhayn, Martín y Álvaro Bello. 2001. Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. CEPAL, Serie Políticas Sociales, 47. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/S01050412\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/S01050412_es.pdf?sequence=1)
- Jiménez, Eduardo P. 2004. La reforma constitucional argentina de 1994. Una evaluación de contenidos diez años después. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 47: 6-12.
- Monge, Yolanda. 2013. América Latina ocupa los últimos puestos del informe PISA sobre educación. *El País*, Madrid, 3 de diciembre de 2013. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/03/actualidad/1386090227\\_110509.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/03/actualidad/1386090227_110509.html)
- Les décodeurs y Mattea Battaglia. 2014. ZEP: la liste des collèges qui auront le statut du REP o REP+. *Le Monde*, 17 décembre 2014. Disponible en [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/12/17/zep-la-liste-des-colleges-qui-aument-le-statut-de-rep-ou-rep\\_4541825\\_4355770.html?xtmc=zep\\_eclair\\_education&xtcr=2](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/12/17/zep-la-liste-des-colleges-qui-aument-le-statut-de-rep-ou-rep_4541825_4355770.html?xtmc=zep_eclair_education&xtcr=2).
- Ley N° 12.990. 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm).
- Liptak, Adam. 2014. Court Backs Michigan on Affirmative Action. *New York Times*, 23 de abril de 2014. Disponible en <http://www.nytimes.com/2014/04/23/us/supreme-court-michigan-affirmative-action-ban.html>
- Lizcano Fernández, Francisco. 2006. Composición étnica de las tres áreas culturales del continente americano al comienzo del Siglo XXI. *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, 12, 38:

- 185-232. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/105/10503808.pdf>.
- OECD. 2014. Educación y competencias para un crecimiento inclusivo en América Latina, Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo. París. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-8-es>.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos. año. Doc. A/HRC/29/L.11. 29º período de sesiones, Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y los asesores y la independencia de los abogados. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G15/138/50/PDF/G1513850.pdf?OpenElement>.
- Oppenheimer, Andrés. 2010. Basta de historias. La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro. Buenos Aires: Random House Mondadori /De bolsillo.
- Piketty, Thomas. 2014. El Capital en el Siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Poletti Adorno, Alberto Manuel. 2011. Derecho Constitucional Comparado. Asunción: Intercontinental Editora.
- Tribunal de Apelaciones en lo Criminal de Asunción. 2015. Ac. y Sent. N° 42 del 11/08/2015. jj
- . 2007. SD N° 22 del 02/04/2007. jj
- . 2003. Ac. y Sent. N° 36 del 29/04/2003.jj
- UNESCO, Oficina de Santiago, Chile. 2015. Educación para Todos 2000-2015: América Latina y el Caribe logran avances, pero necesitan enfocarse fuertemente en los más desfavorecidos, 9 de abril de 2015.
- Honorable Cámara de Diputados de la República del Paraguay. Resolución N° 1659 del 17 de septiembre de 2015.
- Velasco Cruz, Saúl. 2010. La inclusión de estudiantes indígenas en las universidades públicas de México. El caso de dos programas de acción afirmativa. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Septiembre de 2010, Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos: 2557-2578. Disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532571>
- Wittgenstein, Ludwig. 1973. Tractatus Logico-Philosophicus. Madrid: Alianza
- Zagrebelsky, Gustavo. 1984. Objeto y alcance de la protección de los derechos fundamentales; el Tribunal Constitucional italiano. En L. Favoreau (ed.), Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales. Madrid: CEC.