Escuelas monogenéricas y principio de no discriminación

Derecho internacional de los derechos humanos

Autor

Matías Meza-Lopehandía G.
Email:
mmezalopehandia@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3965

Comisión

Elaborado para la Comisión Especial Encargada de conocer iniciativas y tramitar proyectos relacionados con la mujer y la igualdad de género del Senado, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley que Modifica la Ley General de Educación, con el objeto de propiciar la participación de mujeres y hombres en igualdad de derechos en las comunidades educativas (Boletín N° 11850-04)

Nº SUP: 120222

Resumen

El principio de igualdad y no discriminación es uno de los ejes que estructuran el derecho internacional de los derechos humanos. Esto incluye la cuestión de los derechos de las mujeres en el ámbito educativo, donde se reconoce el rol clave que cumple la educación en la reproducción o superación de los estereotipos de género que obstaculizan la plena realización de la igualdad de género.

Respecto de los establecimientos educacionales monogenéricos, estos parecen estar admitidos, siempre y cuando se garantice que la educación se imparta en las mismas condiciones que en el resto de los establecimientos, incluyendo la orientación de los programas de estudios y la equivalencia de los programas de estudios, de manera que no se produzca la estratificación de estudiantes y campos de conocimiento en función de los estereotipos de género. Ahora bien, la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer contiene un mandato explícito en orden a estimular la educación mixta, como media para eliminar dichos prejuicios.

La tensión entre la autorización de la educación separada y el mandato de promoción de la educación mixta ha sido abordado por la doctrina y jurisprudencia española, generándose dos posiciones en relación con la cuestión del financiamiento público de los establecimientos monogenéricos.

Introducción

La Comisión Especial encargada de conocer iniciativas y tramitar proyectos relacionados con la mujer y la igualdad de género del Senado, se encuentra actualmente discutiendo el Proyecto de Ley que Modifica la Ley General de Educación, el cual tiene por objeto de propiciar la participación de mujeres y hombres en igualdad de derechos en las comunidades educativas.[1]

[1] Boletín N° 11850-04.

Este proyecto de ley propone modificar la Ley General de Educación, estableciendo un deber de la comunidad educativa de "velar por la participación de mujeres y hombres en igualdad de derechos y por la provisión de una educación no sexista".

Además, se propone un deber específico en esta materia: la obligación de los establecimientos monogenéricos de realizar un proceso informado, participativo y vinculante al interior de sus comunidades educativas, con el objeto de decidir si mantienen tal condición o se transforman en establecimientos educacionales mixtos. De esta manera, declara buscar

El proyecto de ley que motiva la elaboración de este informe parece buscar dar cumplimento a esta obligación internacional de promoción de la educación mixta. En efecto, la iniciativa parlamentaria invoca esta disposición entre sus fundamentos.[2]

En el marco de la discusión legislativa de esta propuesta, la Comisión ha solicitado a la Biblioteca del Congreso Nacional que la ilustre en torno al alcance de las obligaciones internacionales del Estado de Chile en materia de no discriminación contra la mujer en el marco educativo. En particular, en lo que dice relación con la cuestión de la existencia de establecimientos educacionales monogeńericos.

Para ello, la primera sección se refiere en general al principio de igualdad y no discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos. Luego, se verifican los estándares específicos en materia de no discriminación de las mujeres en el ámbito educativo. Finalmente, se describe la discusión en torno a su alcance que se ha dado en España a dichos estándares. El foco se pone en dicho país, porque ahí el derecho internacional ha estado en el foco del debate.

I. El principio de igualdad y no discriminación en el derecho internacional

El principio de igualdad y no discriminación es uno de los pilares fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. De hecho, el documento constitutivo del sistema internacional contemporáneo, la Carta de Naciones Unidas (1945), declara “la igualdad de derechos de hombres y mujeres” en su preámbulo, mientras su articulado establece como uno de sus objetivos el respeto de los derechos humanos “sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.[3]

Esta centralidad del principio de igualdad y no discriminación, se expresa también en los instrumentos internacionales relativos a la protección de derechos humanos, y en general, en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en cuanto formulan sus garantías refiriéndolas a “todas las personas” o a “todos los seres humanos”, reafirmando indirectamente este principio.[4]

En este sentido, la triada compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948) y los dos Pactos Internacionales de derechos humanos (1966), adopta este principio como un elemento fundamental:

[2] Boletín N° 11.850-04.
[3] Arts. 1.3, 13.1.b, 55.c, 76.c
[4] Shelton, 2008.

> Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, *sin distinción alguna* de raza, color, *sexo*, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.[5]

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado el principio de igualdad y no discriminación es un elemento sobre el cual "descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional", que permea todo el ordenamiento jurídico, e integra el dominio del *jus cogens*, esto es, el derecho internacional general obligatorio para los Estados, independientemente de la voluntad de aquellos.[6]

El principio de igualdad y no discriminación se ha ido especificando en diversos tratados internacionales de vocación universal, que se enfocan en determinadas formas de discriminación y las poblaciones que las padecen.[7] Entre estos, se encuentra la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada en 1979, y ratificada por Chile en 1989 y la anterior, Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960 (CDEE), ratificada por Chile en 1971.[8] En el ámbito regional, en 1994 se adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará (CBP), ratificada por Chile en 1996.

II. El principio de igualdad y las mujeres en el ámbito educativo

1. El derecho a la educación y las mujeres

Como se ha indicado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) obliga a garantizar los derechos que reconoce sin discriminación basada en el sexo. Es, más, al igual que el PIDCP y la CBP, reconoce "a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto".[9]

---

[5] Artículo 2 DUDH. Énfasis añadido. En sentido casi idéntico, los artículos 2.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente señalan: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, *sin discriminación alguna por motivos de* raza, color, *sexo*, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

[6] CtIDH, 2003:101

[7] Por ejemplo, la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1969; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979; el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países indpendientes de 1989; la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990; y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006.

[8] UNESCO, s. f.

[9] Art. 3 PIDESC; en el mismo sentido art. 3. PIDCP. En el ámbito interamericano, la CDP, adoptada en 1994 con la finalidad de contribuir a la eliminación de la violencia contra la mujer (ratificada por Chile en 1996), establece el ejercicio libre y pleno de las mujeres respecto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales reconocidos internacionalmente (art. 5).

Entre estos derechos, está "el derecho de *toda persona* a la educación",[10] lo cual implica, entre otras cosas, que la enseñanza en todos sus niveles debe ser *accesible a todos*.[11]

De esta manera, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de hombres y mujeres a la educación, y el derecho de todos a acceder a sus distintos niveles sin discriminación alguna.

2. El derecho a una educación no sexista

La CEDAW tiene por objetivo general la eliminación de la discriminación contra la mujer, entendida como un distinción, exclusión o restricción que desconozca la igualdad del hombre y la mujer en el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales.[12] Por su parte, la CBP tiene un objetivo más específico, relativo a la erradicación de la violencia contra la mujer. Sin embargo, ambos instrumentos declaran la igualdad de derechos de las mujeres, y destacan la necesidad de eliminar los estereotipos de género basados en conceptos de inferioridad de un género respecto del otro.[13]

En esta línea el vínculo entre la reproducción de estos patrones socioculturales parece estar íntimamente vinculada a la educación.[14] En efecto, para el Comité CEDAW, que vigila el cumplimiento del tratado del mismo nombre, el "sistema educativo es uno de los ámbitos que se presta a una trasformación que una vez llevada a cabo, puede acelerar los cambios positivos en otras esferas"[15], aunque reconoce que los obstáculos culturales que reproducen la estructura de género pueden incluso hacer que la escolarización opere como "un instrumento del Estado para reproducir el orden de género y mantener las jerarquías masculino/femenino, dominación/subordinación y público/privado".[16]

Lo anterior explica por qué ambos instrumentos contienen disposiciones dedicadas específicamente a eliminar el rol de la educación en la perpetuación de los estereotipos de género.

En este sentido, la CEDAW señala explícitamente que los Estados deben adoptar medidas para la "eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles

---

[10] Art. 13 PIDESC.
[11] Artículo 13. [...] 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y *asequible a todos* gratuitamente;
b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse *accesible a todos*, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
c) La enseñanza superior debe hacerse *igualmente accesible a todos*, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Énfasis añadido.
[12] Art. 1 CEDAW.
[13] Cfr. art. 5.a CEDAW y 6.b CBP.
[14] Al respecto, Navarro, Ramos y Cejas (2018:99-100) han señalado que "siendo la educación un espacio privilegiado donde se forma a las personas para la sociedad, es también el espacio donde puede comenzarse la erradicación de las desigualdades de género".
[15] Comité CEDAW, 2017: párr. 26. El propio Comité señala que "el potencial que tiene la educación, en su estado actual, para cambiar el equilibrio general del poder [...] no se ha hecho realidad debido a creencias y práctica culturales que reproducen los arraigados sistemas, ideologías y estructuras de género" (párr. 78). Es más, ha señalado que
[16] Comité CEDAW, 2017: párr. 79

y en todas las formas de enseñanza".[17] Como se verá más adelante, entre estas medidas se incluye la promoción de la educación mixta, modalidad concebida en sus orígenes como un mecanismo para eliminar estos estereotipos y romper la producción y reproducción de las condiciones que los generan.[18]

Además, la CEDAW establece la obligación de asegurar: (i) la igualdad en el acceso a todas las carreras y niveles de enseñanza; (ii) la igual orientación de las carreras profesionales y técnicas; y (iii) el acceso a los mismos programas de estudios, exámenes, nivel docente e infraestructura de la misma calidad, entre otras medidas que buscan asegurara la igualdad en el acceso.[19]

Por su parte, la CBP establece la obligación de adoptar programas de educación en todos los niveles educativos "para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer".[20]

3. Igualdad y educación monogenérica

Uno de los primeros ámbitos en que se adoptó un instrumento en materia de igualdad y no discriminación, fue, precisamente en el campo educativo. Se trata de la la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960, ratificada por Chile en 1971.[21]

Este tratado internacional entiende por discriminación, "toda distinción, exclusión, limitación o preferencia" basada en alguna de la categorías prohibidas arriba reproducidas, cuya *finalidad o efecto* sea "destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza".[22]

Este instrumento es uno de los primeros en reconocer lo que se conoce como discriminación indirecta, esto es, aquella que tiene un resultado discriminatorio aun cuando su intensión haya sido formalmente igualitaria o de otra naturaleza.[23]

La cuestión de los establecimientos monogenéricos es abordada explícitamente en la Convención, como una de las tres excepciones a la prohibición de "instruir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados por personas o grupos".[24] Ahora bien, se trata de una excepción reglada, en

---

[17] Art. 10.c CEDAW.
[18] Fernández-González y González, 2015:247.
[19] El trabajo de Navarro, Ramos y Cejas (2018) pone en evidencia que los esfuerzos desplegados desde el aparato de Naciones Unidas han estado principalmente centrados en garantizar la paridad de género en el acceso a la educación.
[20] Art. 8.b CBP.
[21] UNESCO, s. f.
[22] Art. 1 CDEE.
[23] La segregación por sexos puede no ser formalmente discriminatoria, en la medida en que ambos sexos tienen acceso a escuelas monogenéricas, pero sí puede producir un efecto discriminador, si es que, por ejemplo, las escuelas de varones ofrecen mejores oportunidades para continuar su educación, o si el sistema reproduce estereotipos de género. Lo anterior, sin perjuicio de que limitar el acceso a una persona determinada a un establecimiento específico unicamente por su sexo podría constituir una discriminación.
[24] Art. 1.c CDEE. Las otras dos excepciones son los establecimientos confesionales y los establecimientos particulares (art. 2.b y 2.c).

otras palabras, deben cumplirse ciertos requisitos para que un establecimiento monogenérico no sea considerado discriminatorio:

> *En el caso de que el Estado las admita*, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1 de la presente Convención:
>
> a. La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, [no serán consideradas como constitutivas de discriminación] siempre que esos sistemas o establecimientos ofrezcan *facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza*, dispongan de un *personal docente igualmente calificado*, así como de *locales escolares y de un equipo de igual calidad* y permitan seguir l*os mismos programas de estudio* o programas equivalentes;[25]

O sea, de acuerdo a este instrumento, la segregación por sexo es admisible siempre y cuando: (i) esté permitida en el Estado respectivo; (ii) habilite para acceder a los mismos niveles de enseñanza; (iii) las calificaciones del cuerpo docentes y las condiciones de la infraestructura son iguales; y (iv) los programas son equivalentes. En otras palabras, serían admisibles siempre que la educación se imparta en las mismas condiciones para hombres y mujeres.

Aunque la CEDAW no establece explícitamente requisitos para autorizar la educación monogenérica, sí sigue de cerca lo establecido en la CDEE, al enumerar las obligaciones estatales en materia de educación. Como se ha visto, su artículo 10 exige que tanto hombres como mujeres tengan "acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad".[26] Además de la igualdad en la orientación y en el acceso a todas las carreras y niveles de enseñanza.[27] Estos requerimientos parecen implicar que se admite la existencia de establecimientos de educación separada por sexo, de lo contrario, carecerían de sentido.

En su reciente recomendación general sobre el derecho de las niñas y mujeres a la educación de 2017, el Comité CEDAW ha manifestado su preocupación porque en los centros de enseñanza monogenéricos se produzca la estratificación de estudiantes y campos de conocimiento en función de estereotipos de género aun con mayor fuerza que en los establecimientos mixtos. Por lo mismo, llama a los Estados a:

> Velar por que, en los centros de enseñanza no mixtos, se ofrezca toda la gama de materias, en particular de los campos de la formación técnica y profesional, de modo que las niñas tengan la oportunidad de cursar materias dominadas por los varones, y viceversa, y ampliar así sus opciones profesionales.[28]

Lo anterior parece evidenciar que la CEDAW no considera, *a priori*, la educación monogenérica como incompatible con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de igualdad y no

[25] Art. 2 CDEE. Énfasis añadido.
[26] Art. 10.b CEDAW.
[27] Art. 10.a CEDAW.
[28] Comité CEDAW, 2017: párr. 63.e.

discriminación, aunque tampoco es neutral respecto de ella, lo que se manifiesta en las medidas que exige para eliminar los estereotipos de género en la educación, particularmente en la obligación de estimular la educación la educación mixta:

> Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: [...] c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, *mediante el estímulo de la educación mixta* y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza[.][29]

De esta manera, pareciera que los establecimientos monogenéricos no son necesariamente contrarios a la CEDAW, siempre y cuando no constituyan un obstáculo para el ejercicio del derecho a la educación igualitaria de las mujeres y su derecho a una educación no sexista. En este último punto es donde aparece cierta tensión, puesto que en el derecho internacional de los derechos existe un mandato de estimular la educación mixta, precisamente para eliminar los conceptos estereotipados en torno a los roles de género en la enseñanza.[30]

III. La controversia en España

El alcance de las disposiciones de la CDEE y de la CEDAW ha sido objeto de controversia en la doctrina, en particular, en España, a partir de la adopción de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa de 2013, que reintrodujo el financiamiento público de las escuelas monogenéricas.[31]

En esta materia, el Tribunal Supremo declaró en 2006 que la CDEE "afirma tajantemente que en las condiciones indicadas la enseñanza separada no discrimina por razón de sexo", y que la CEDAW "no hace más que indicar que el estímulo de la enseñanza mixta es una de las posibles vías para superar los estereotipos de los papeles masculino y femenino".[32] Así, el Tribunal consideró que la educación separada no violaba los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos.

González-Fernández y González disienten de este enfoque y afirman que al exigir la promoción de la escuela mixta como forma de eliminar los estereotipos de género, la CEDAW supone que las escuelas

---

[29] Art. 10.c CEDAW. De acuerdo con Subirants (1994:20), el puro carácter mixto de los establecimientos educacionales no habría sido suficiente para alcanzar la coeducacion, por cuanto "el modelo pedagógico dominante [...] ha sido construido teniendo en cuenta únicamente las necesidades culturales dominantes en la actividad pública [...] es decir, parte de las pautas tradicionalmente atribuidas a un sólo género, aunque permita acceder a ella s también a las niñas".

[30] En este sentido González-Fernández y González (2015:251), "la mención expresa de la educación mixta denota una preferencia de la CEDAW por esta opción".

[31] González-Fernández y González, 2015 y Venegas y Heras, 2016. Esta modificación se produjo luego de dos sentencias del Tribunal Supremo de España que declaró que las comunidades autónomas podían imponer como requisito al financiamiento público de las escuelas que estas fueran mixtas. Lo anterior, debido a que la ley Orgánica de Educación establecía como requisito para recibir financiamiento que la educación no fuere discriminatoria por razón de sexo (Bastida, 2012). Ahora bien, el Tribunal declaró al mismo tiempo que las escuelas monogenéricas no eran inconstitucionales, lo cual le valió críticas (Planelles y Aunión, 2012).

[32] STS, 2006:6.

monogenéricas estimularían dichos perjuicios. Por lo mismo, al menos la promoción de dichas escuelas a través del financiamiento público estaría prohibida. Por otra parte, el recurso a "otros tipos de educación" establecido en la propia CEDAW sería copulativo y no alternativo a la promoción de la educación mixta, lo que eliminaría la opción de coeducación separada.[33]

Ahora bien, esta interpretación no parece tener eco en el Comité CEDAW, que no ha abordado el restablecimiento del financiamiento público a estas escuelas en España, a pesar que el informe de la sociedad civil presentado ante el Comité CEDAW el 2014 lo habría denunciado. Las mismas co-autoras reconocen que "[e]n lo relativo a la posibilidad de financiación pública a escuelas single-sex, es dudoso sostener que esta reforma contravenga la CEDAW."[34] Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su recomendación general sobre el derecho a la educación de 1999, ha reafirmado que en las circunstancias establecidas en el artículo 2 del CDEE, la educación separada para ciertos grupos "no constituyen una violación del Pacto".[35]

[33] El concepto de coeducación apuntaría al contenido curricular, en orden a no reproducir los estereotipos de género (Subirats, 1994). En ese sentido, podría concebirse una coeducación separada (González-Fernández y González, 2015).
[34] González-Fernández y González, 2015:255.
[35] CDESC, 1999.

Biliografía

Bastida, Francisco. (2012). Colegios de enseñanza diferenciada por sexos y diferenciación pública. A propósito de dos polémicas sentencias del Tribunal Supremo. La Nueva España [en línea]. 29/08/2012. Disponible en: http://bcn.cl/29t7b (abril, 2019).

Boletín N° 11.850-04. Proyecto, de ley, iniciado en moción que modifica la Ley General de Educación, con el objeto de propiciar la participación de mujeres y hombres en igualdad de derechos en las comunidades educativas. Disponible en: http://bcn.cl/29tsn (mayo, 2019).

CDESC. (1999). Observaciones generales 13 (21° período de sesiones, 1999). El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). E/C(.12/1999/10.

Comité CEDAW. (2017). Recomendación general núm. 36 (2017) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación. CEDAW/C/GC/36.

CtIDH. (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03.

González-Fernández, Noelia y Nuria González. (2015). La LOMCE a la luz de la CEDAW. UN análisis de la coeducación en la última reforma educativa. Journal of Supranational Policies of Education, 3:242-263.

Navarro, Mercedes, Gerardo Ramos y Magda Cejas. (2018). El derecho a la igualdad en el ámbito educativo. Ius Humani. Law Journal, 7:89-104.

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)