



Consejo Económico  
y Social

Distr.  
GENERAL

E/C.12/1998/13  
5 de agosto de 1998

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,  
SOCIALES Y CULTURALES  
19º período de sesiones  
Ginebra, 16 de noviembre a 4 de diciembre de 1998  
Tema 7 del programa provisional

APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,  
SOCIALES Y CULTURALES

DÍA DE DEBATE GENERAL: DERECHO A LA EDUCACIÓN  
(Artículos 13 y 14 del Pacto)

Lunes, 30 de noviembre de 1998

Documento de antecedentes presentado por George Kent  
(Universidad de Hawai, EE.UU.)

EL DERECHO A UNA ENSEÑANZA DE CALIDAD

1. El derecho humano a la educación se describe en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los términos siguientes:

"Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

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;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

#### Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos."

2. Estos artículos profundizan en el derecho a la educación descrito en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y preceden a disposiciones análogas de la Convención sobre los Derechos del Niño, fundamentalmente sus artículos 28 y 29.

### Interpretación

3. En estos artículos se hace hincapié fundamentalmente en la idea de que la enseñanza debe ser gratuita. En consecuencia, ha habido tendencia a considerar que el derecho a la educación es algo que obliga a los gobiernos a proporcionar educación para todos directamente, lo cual es, a mi juicio, desafortunado, pues la calidad de la educación puede ser superior si los gobiernos se ocuparan más de facilitar la escolarización que de impartirla directamente.

4. Son muchas las distintas partes que comparten la responsabilidad de realizar los derechos humanos, pero la obligación fundamental recae en las autoridades de los países. Ahora bien, la obligación de un gobierno consiste en velar por que se realicen los derechos, no siempre en cumplirlos directamente. Tomemos a modo de ejemplo el derecho humano a la alimentación y la nutrición: la existencia de este derecho no significa que las autoridades estén obligadas a alimentarnos a todos, sino que un gobierno debe velar por que las condiciones en que vivimos sean adecuadas para que todos podamos obtener alimentos de buena calidad. Es decir, que el gobierno está obligado a respetar, proteger y facilitar la realización de nuestros derechos, además de tener la obligación de cumplir nuestros derechos directamente en determinadas circunstancias <sup>1</sup>.

5. Imaginemos cómo serían nuestras comidas si todos dependiéramos del gobierno para alimentarnos. Probablemente todos obtendríamos algún tipo de papilla acuosa uniforme, muy similar al rancho carcelario. Pues bien, eso es justamente lo que sucede cuando dependemos de las autoridades para instruirnos.

6. Tal vez sea conveniente comparar esta situación con la de la atención de la salud. En muchos países en desarrollo, la atención de la salud es gratuita. En algunos países incluso la constitución garantiza la atención gratuita de la salud. Si no hay la posibilidad de pagar por la atención médica, no puede haber duda de que toda la atención de la salud tendrá una calidad mínima. Sucede sencillamente que de alguna manera hay que pagar tanto por la atención de la salud como por la educación o los alimentos. Puede que sean gratuitos para el consumidor, pero en algún lugar debe haber un organismo que sufrague su costo. Las promesas de las autoridades sobre atención de la salud o escolarización gratuitas pueden ser promesas de atención de la salud o de escolarización mediocres.

7. El derecho humano a la educación, la alimentación o la atención de la salud equivale a decir que el gobierno debe garantizar por lo menos el nivel de servicios necesario para que incluso las personas más pobres vivan en

condiciones dignas. Empero debemos contar con sistemas sociales que permitan que la calidad del servicio sea mejor que ese mínimo. ¿Cómo conseguirlo en los países pobres?

8. La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, expuso en detalle las aspiraciones expresadas en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (conocida como la Declaración de Jomtien) y elaboró además un Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Analizando sus resultados al cabo de prácticamente diez años, observamos una situación que ya existía aun antes de Jomtien: "esas recomendaciones no consiguieron en gran medida suscitar la respuesta necesaria para hacer frente a la crisis cada vez más aguda de la demanda y la oferta de enseñanza básica" <sup>2</sup>.

9. Quienes abogan por la educación se expresan con claridad acerca de los elevados beneficios sociales que producen las inversiones en educación. Los datos demuestran inequívocamente que el gasto público en educación, en particular en la enseñanza primaria, produce beneficios sustanciales en muchos aspectos del desarrollo. Con todo, es difícil en la práctica vincular las inversiones sociales con las inversiones privadas. Si la instrucción produce beneficios tan considerables, ¿por qué los padres no orientan como conviene a sus hijos? ¿Cómo alinear las inversiones sociales con las inversiones privadas? Acaso podamos obtener una respuesta si consideramos la educación no como fin en sí misma, sino como un medio para abordar el problema del trabajo infantil.

#### El trabajo infantil

10. Podemos definir el trabajo infantil como aquella situación en la que hay niños que trabajan en condiciones excesivamente abusivas y explotadoras. No está claro donde radica la frontera entre el trabajo infantil admisible y el inadmisibles, pero hay muchas situaciones en las que no cabe la menor duda de que se ha traspasado esa frontera.

11. Quienes formulan propuestas para acabar con la explotación de los niños por regla general se encuentran en uno de los dos campos siguientes: los abolicionistas que quieren acabar con el trabajo infantil o los partidarios de las mejoras que desean que se mejoren las condiciones en que trabajan los niños. Ninguno de los dos ha actuado con gran eficacia, sobre todo porque sus argumentos han sido ingenuos desde el punto de vista político. Se suele hacer caso omiso tanto de la legislación nacional como del derecho internacional relativos al trabajo infantil, lo mismo en los países ricos que en los pobres. En la práctica se desconocen las leyes que regulan el trabajo infantil, porque no tienen plenamente en cuenta las fuerzas sociales, políticas y económicas que lo sustentan. Sí, podemos decir que los niños no deben trabajar, pero ¿de qué van a vivir ellos y sus familias? Sí, podemos decir que los niños deben tener mejor iluminación y mejores servicios sanitarios en los lugares donde trabajan, ¿pero, cómo se van a sufragar exactamente esos costos suplementarios y qué motivo inducirá a sufragarlos?

12. En los lugares donde los niños, sus padres, empleadores y las autoridades consideran que obtienen algún beneficio de las prácticas vigentes y no encuentran variantes atractivas, los esfuerzos encaminados a modificar esa situación pasarán inadvertidos o se obviarán. Se han hecho intentos de facilitar mejores opciones para los niños en distintas formas, pero siempre han fracasado debido a su costo. ¿Se podrá salir de este dilema?

13. Tradicionalmente, en Occidente la escolarización obligatoria y la lucha contra el trabajo infantil han estado motivadas por dos consideraciones primordiales: i) los sindicatos han considerado ventajoso apartar a los niños de la actividad laboral para que aumenten las escalas de salarios de los adultos; y ii) la acumulación de niveles de capacitación, o "capital humano", mediante la educación aumenta la capacidad de obtener ingresos. La escolarización es una inversión. Además, en los países del Tercer Mundo habría que desplegar más esfuerzos para organizar a los trabajadores y velar por que la escolarización fuese realmente una inversión productiva.

#### La escolarización como inversión privada

14. ¿Cómo aplicar este concepto de inversión en los países del Tercer Mundo? En la actualidad, es improbable que las escuelas de muchos países del Tercer Mundo impartan conocimientos útiles que sirvan para ganar dinero. El rendimiento escolar en ellas es abismalmente bajo, en parte porque el gobierno las financia sean cuales sean sus resultados. Los padres no aprecian realmente que sus hijos asistan a clase y sólo tienen claro el hecho de que los niños que asisten a la escuela se privan de la oportunidad de dedicarse inmediatamente a un trabajo útil en el campo o en la calle.

15. Se han creado muchas escuelas de formación profesional, a menudo con apoyo de organizaciones filantrópicas privadas, pero sus resultados son muy dispares y su proporción sigue siendo pequeña habida cuenta de la magnitud del problema del trabajo infantil. Lo que sucede es que normalmente esas escuelas dependen de subvenciones externas que no son lo suficientemente cuantiosas sostenidas a lo largo del tiempo.

16. Es posible que esas escuelas no hayan proliferado porque no se han organizado como se organiza un negocio. Se podrían organizar escuelas de formación profesional como empresas privadas, empresas que serían viables económicamente si consiguieran impartir a sus alumnos capacidades que les ayudasen a ganar dinero.

17. De lo que se trata, naturalmente, es de hallar la manera de costear esas escuelas. Por lo menos una parte de su costo se podría sufragar con los ingresos que percibieran. Su principio de organización podría ser una combinación de actividades de trabajo y estudio en las que los alumnos ganaran experiencia práctica elaborando distintos productos y prestando servicios para el mercado local. En el decenio de 1930, Gandhi propuso "empezar la educación de los niños enseñándoles una actividad artesanal útil, que les permita producir desde el momento en que empiecen su formación. De ese modo, todas las escuelas podrán ser autónomas..."<sup>3</sup>. El plan de Gandhi

no se aplicó. Un planteamiento más prometedor es invertir en los propios alumnos. Se pueden adaptar técnicas de programas de micropréstamos que han tenido gran éxito, como el Banco Grameen de Bangladesh.

18. El Banco Grameen ha concedido préstamos de menos de 100 dólares como promedio a centenares de miles de las mujeres más pobres de Bangladesh. Los índices de devolución del préstamo han sido muy elevados. Hoy día, existen programas de micropréstamos parecidos a éste en muchos países, tanto ricos como pobres. El éxito logrado en sus actividades y los índices de devolución de los préstamos pueden considerarse satisfactorios. Varían por lo que se refiere a su estructura, pero en la mayoría de los casos hay algún tipo de sistema de apoyo social integrado al programa de préstamos.

19. En lugar de centrarse en apoyar el inicio de nuevas empresas, cabría concebir un programa comparable de préstamos que ayudase a los alumnos a abonar los derechos de matrícula para que adquiriesen conocimientos comercializables. Resumiendo todo lo dicho hasta ahora, recomendaríamos lo siguiente: crear escuelas de formación profesional privadas cuyos planes de estudio tuvieran por objeto impartir conocimientos que fomentasen la capacidad de obtener ingresos a largo plazo habida cuenta de la situación local. Los derechos de matrícula se podrían sufragar por medio de préstamos garantizados con los ingresos futuros.

20. Hacer que los niños trabajen durante años para pagar una deuda es una situación que puede parecer incómodamente semejante a la de algunos niños que trabajan en servidumbre. Ahora bien, las diferencias son importantes, pues no se pediría a ningún niño que lo hiciera sin el consentimiento tanto propio como de sus padres. Deben establecerse contratos y calendarios de pago bien claros y explícitos. Las consecuencias de no devolver el préstamo deben ser asimismo claras y limitadas.

21. Los mecanismos de apoyo social pueden desempeñar un importante papel al facilitar la devolución de los préstamos para cursar estudios. Por ejemplo, los padres, los parientes y, quizás, los miembros de la comunidad podrían compartir la responsabilidad, de manera que estuviesen obligados contractualmente a pagar si el menor no lo hiciera. De ese modo, se reforzarían los incentivos para que los padres y parientes alentaran y apoyaran al menor a que estudiase y, una vez que hubiese terminado los estudios, buscarse un empleo remunerado y estable. Concebidas adecuadamente, las escuelas de formación profesional del tipo que hemos descrito podrían contribuir al fortalecimiento de las familias y las comunidades.

22. Además de impartir conocimientos técnicos, la escuela serviría de sistema de apoyo social durante la asistencia del alumno a la escuela, e incluso después. Cabría esperar que el profesorado y el resto del personal estableciesen relaciones sólidas y de larga duración con los alumnos y sus familiares y, además, que los graduados volviesen con frecuencia a hablar con los alumnos y ayudasen a mantener la escuela con ayuda monetaria, conocimientos y cualesquiera otros recursos que pudieren proporcionar. Se vería a la escuela, no como una fábrica que elabora productos

normalizados, sino como una gran familia ampliada. Ningún alumno tendría el derecho ni la obligación de asistir a la escuela, pues el ingreso en ella llegaría a ser considerado un privilegio.

23. La escuela tendría que ser de primera calidad al impartir conocimientos que tuviesen valor local, ya fuera de carpintería o de fontanería, conducción de camiones o cualquier otro conocimiento que se pudiese necesitar. Habría que investigar el mercado para saber qué conocimientos se precisan y prestar especial atención a los tipos de puestos de trabajo especializados que realizan en la zona personas procedentes de otros lugares. La escuela podría impartir además conocimientos de actividades empresariales para que los egresados estuviesen mejor preparados para encontrar oportunidades y aprovecharlas.

#### La viabilidad depende de los resultados

24. Una escuela como la que proponemos sería una institución autosuficiente, que se perpetuaría gracias a su propio éxito. No dependería de una subvención externa y permanente del gobierno o de fuentes privadas. Si no fuese eficaz, no aumentaría la capacidad de obtener ingresos de sus alumnos. Resultaría difícil devolver los préstamos. Si un número suficientemente grande de alumnos no devolviera los préstamos, ello repercutiría en la corriente de efectivo de la escuela, que acabaría por agotarse y desaparecer. Esta característica de puesta a prueba permanente no se da en los sistemas escolares apoyados por fondos públicos. Normalmente, las escuelas públicas no tienen un ciclo de retroalimentación sólido, ni tampoco un calendario de reforzamiento que mantenga elevado su índice de rendimiento. Es característico que las escuelas públicas están condenadas a una financiación insuficiente, lo cual asegura su mediocridad, y a ser financiadas perpetuamente, lo cual asegura su mediocridad perpetua.

25. La presente propuesta de escuelas de formación profesional de carácter empresarial puede resultar atractiva tanto para la izquierda como para la derecha políticas. El objetivo es ayudar a los pobres, pero su fundamento es utilizar directamente el mercado libre para sacar a los pobres de su penosa situación. Estas escuelas no desangrarían a perpetuidad el erario público. Requerirían capital del exterior únicamente para ponerse en marcha y después podrían sustentarse a sí mismas. Claro está que las contribuciones permanentes para que esas escuelas pudiesen impartir enseñanza a más niños serían siempre bienvenidas.

26. Cabría iniciar ese tipo de escuelas como experimentos en pequeña escala. La responsabilidad de elaborar planes y presupuestos concretos ajustados a las circunstancias locales podría encargarse a un reducido grupo de personas interesadas. Se podría obtener financiación inicial de industriales del lugar que hubiesen pasado de la pobreza a la riqueza y desearan crear esa posibilidad para otras personas. Se podría lograr una combinación de claridad de visión y cierto grado de optimismo para emprender programas iniciales en pequeña escala con amplias posibilidades.

27. Esas escuelas y esos programas de préstamos para cursar estudios podrían establecerse sobre la base de los recursos y los conocimientos ya existentes en los países pobres, pero las posibilidades serían mayores si se contara con el apoyo de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. El Banco Mundial, en concreto, debería velar por que las escuelas de ese tipo tuviesen efectos beneficiosos en las economías nacionales al tiempo que beneficiaran a los niños. Esas escuelas serían verdaderas inversiones en capital humano en su sentido más estricto.

#### Aspectos jurídicos

28. En los artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativos al derecho a la educación se hace hincapié en la enseñanza gratuita, en particular la primaria. En cuanto a la enseñanza secundaria y superior, se insta en ellos a que se instaure gradualmente su gratuidad. Ahora bien, en el párrafo 3 del artículo 13 se reconoce que los padres pueden desear optar para sus hijos por escuelas que no sean las establecidas por las autoridades públicas, a condición de que "satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza...". De igual modo, en el párrafo 4 del artículo 13 se estipula que "Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que... la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado".

29. Así pues, podemos concluir con varios principios que proponemos:

- a) el Estado está obligado a hacer que la enseñanza primaria sea obligatoria y gratuita para todos;
- b) el Estado está obligado a implantar gradualmente la enseñanza libre en los niveles secundario y superior;
- c) el Estado debe respetar, proteger y facilitar que se ofrezcan otras posibilidades de instrucción impartida por el propio Estado o por entidades privadas;
- d) el Estado debe ayudar a crear programas adecuados de micropréstamos que los alumnos puedan utilizar para pagarse los estudios;
- e) el Estado puede ayudar a facilitar la financiación inicial de programas de instrucción administrados por entidades privadas;
- f) el Estado debe supervisar los programas de estudios que imparten las entidades privadas para velar por que cumplan determinadas normas mínimas.

30. El peligro que presenta este planteamiento es que si se ofrece una multitud de opciones en materia de educación, cabe la posibilidad de que la enseñanza gratuita, que resulta costosa al Estado, sufra menoscabo. Habrá que adoptar medidas para minimizar esta tendencia. Ahora bien, en muchos



países la enseñanza pública ya ha sufrido menoscabo y se encuentra en el nivel mínimo posible. Antes que ofrecer sólo la instrucción que imparte directamente el Estado, es mejor que exista una gama de opciones en materia de educación. Si se les da la oportunidad, muchas personas optarán por una educación que esté a su alcance económicamente y que sea de calidad y no por una enseñanza gratuita de escaso valor.

31. Los partidarios de la educación se preocupan siempre por la manera de movilizar recursos para prestar servicios pedagógicos adecuados. Además, observan que:

"... universalizar la escolarización no consiste únicamente en facilitar servicios adecuados, sino también probablemente en persuadir a los padres para que envíen a sus hijos a la escuela, sobre todo en los países en que se mantiene deliberadamente a las niñas fuera de la escuela y en los que las consideraciones económicas impiden que los niños vayan a la escuela <sup>4</sup>."

32. Lo que postulamos con esto es que, cuando los "consumidores" de la escolarización consideran que ésta tiene gran valor para ellos, ellos mismos movilizan los recursos necesarios. Cuando la instrucción se tiene en alta estima, no es menester persuadir a los padres para que envíen a sus hijos a la escuela. Hay que reconfigurar las fuerzas económicas mediante el adecuado diseño social para que las consideraciones económicas no impidan a los niños acudir a la escuela sino que aporten, en cambio, motivos que les impulsen a estudiar.

-----

---

1/ Asbjørn Eide, "Human Rights Requirements to Social and Economic Development", Food Policy, vol. 21, N° 1 (marzo de 1996), págs. 23 a 39.

2/ Frank P. Dall, "Children's Right to Education: Reaching the Unreached", en James R. Himes (comp.), Implementing the Convention on the Rights of the Child: Resource Mobilization in Low-Income Countries (La Haya, Martinus Nijhoff, 1995), págs. 143 a 182, véase especialmente la pág. 144.

3/ Citado en Myron Weiner, The Child and the State in India (Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1991), pág. 105.

4/ Dall, op. cit., pág. 167.