

1

**Fortalecer el capital humano  
vs. garantizar el derecho a la educación:  
dos lógicas de diseño e implementación  
de políticas educativas**

*Luis Eduardo Pérez Murcia*

## Introducción

Este ensayo sostiene la tesis de que las políticas educativas centradas en el enfoque de capital humano presentan serias inconsistencias para promover el respeto y pleno ejercicio del derecho a la educación. En su lugar, se argumenta, el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado representan el más eficiente marco conceptual para promover la plena efectividad del derecho a la educación de todos y todas.

La primera parte del ensayo señala algunas de las inconsistencias observables entre las políticas educativas diseñadas desde la teoría del capital humano y la teoría del derecho internacional de los derechos humanos aplicable al derecho a la educación. La segunda parte expone brevemente los componentes del derecho a la educación y las principales obligaciones que le asisten al Estado en la materia. Esta segunda parte sirve de marco para evaluar el alcance de las políticas educativas de las diferentes ciudades consideradas en el estudio para promover la plena garantía del derecho a la educación.

## Capital humano y derecho a la educación

Tradicionalmente, tanto en el contexto nacional como en el latinoamericano, las políticas educativas se diseñan e implementan sin considerar plenamente las obligaciones estatales frente al derecho a la educación, derivadas del conjunto de normas que integran el derecho internacional de los derechos humanos, las constitucionales nacionales y las leyes locales. Una revisión de los discursos educativos de la región y de los planes de desarrollo educativo en particular permite evidenciar que las políticas educativas han invisibilizado la riqueza conceptual y operativa del derecho a la educación y, en su lugar, han puesto en primer plano el concepto de capital humano.

Las políticas educativas que se formulan rara vez mencionan como objetivo fundamental garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos y todas sin discriminación alguna. En su lugar, aparece como objetivo supremo el fortalecimiento del capital humano. Lo anterior no representa un simple cambio de lenguaje sino una diferencia de perspectiva sobre lo que las políticas educativas deben garantizar; en consecuencia, en vez de formular planes para promover el ejercicio del derecho a la educación, se promueven planes que satisfagan las necesidades básicas de aprendizaje *para que las personas adquieran las capacidades necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo*.

Al mismo tiempo, en lugar de la relación garantía del derecho a la educación, mayores posibilidades de realizar los demás derechos humanos y la construcción de una sociedad más justa, donde las personas aprendan a reconocerse como sujetos de derechos y reconozcan en sus pares titulares de los mismos, las políticas educativas tienden a concentrarse en la relación a mayor nivel de acumulación de capital humano, mayor nivel de crecimiento económico. Al respecto, el profesor Amartya Sen (1998, p. 71), Premio Nobel de Economía 1998, ha señalado que los teóricos del capital humano han olvidado que la única capacidad que se debe fortalecer en los seres humanos no es la productiva. Los seres humanos tienen un sin límite de capacidades que requieren ser fortalecidas para que libremente puedan alcanzar lo que consideran valioso; la capacidad productiva es solamente una de dichas capacidades y no necesariamente la más importante.

Por otra parte, la concepción de capital humano encarna principios que pueden derivar en múltiples formas de discriminación, en la medida en que el concepto mismo de capital supone que las inversiones deben realizarse en los sujetos y grupos poblacionales que presenten la mayor tasa de retorno. Dicha situación podría llevar a la idea de que las inversiones en educación de ciertos grupos poblacionales, entre ellos las personas con discapacidad, son ineficientes desde el punto de vista económico, dado que, en principio, podrían derivar en una menor tasa de retorno<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Una reflexión en este sentido puede consultarse en Tomasevski (2004, p. 209).

En el mismo sentido, se podrían plantear serias discriminaciones en contra de las mujeres, en especial las de algunas zonas rurales, pues existe la percepción, por parte de algunos padres y madres de familia, de que la inversión en educación de la mujer no es rentable, ya que al casarse y abandonar la familia, no compensa la inversión o no la retribuye al seno de la misma. Al respecto, es válido señalar que la inversión en la educación de las mujeres se justifica, más que por preocupaciones de orden económico, por la capacidad que éstas adquieren para reconocerse como titulares de los mismos derechos que los hombres, porque la educación aumenta la probabilidad de que construyan con autonomía su propio proyecto de vida, propicia una mayor participación crítica en los procesos democráticos y en las decisiones que las afectan y, entre otros aspectos, porque las mujeres que acceden a la educación adquieren mayores posibilidades de incidir positivamente en la preservación de la salud, el cuidado nutricional y la promoción de la educación de los niños y las niñas.

Si bien en el diseño e implementación de una política educativa centrada en el fortalecimiento del capital humano es poco probable que se encuentren cláusulas que lleven a la discriminación de, por ejemplo, las personas con discapacidad y las mujeres, tiende a desconocerse la obligación del Estado de implementar acciones afirmativas para asegurar la igualdad de oportunidades. En general, estas políticas consagran cláusulas en que se señala la igualdad en el acceso de todos y todas sin que se adopten las medidas especiales para asegurar la igualdad real. En contraste, para las políticas educativas diseñadas e implementadas desde la perspectiva del derecho a la educación, la igualdad formal no basta, sino que, independiente de que la inversión sea rentable, establece medidas concretas con fin de asegurar el derecho al trato preferente para los grupos discriminados. En síntesis, mientras para una política educativa fundamentada en el concepto de capital humano las inversiones en las personas con discapacidad podrían no justificarse por su supuesta baja tasa de retorno, la planeación educativa desde la perspectiva de los derechos humanos pone de presente, y en primer lugar, el reconocimiento del derecho al trato preferente de estos grupos vulnerables y exige políticas que corrijan tal discriminación.

Finalmente, la aproximación desde la teoría del capital humano deriva en que la educación se comprenda más como una mercancía que

como un derecho. En consecuencia, los niños y las niñas, en lugar de ser considerados como sujetos titulares de derechos, son asumidos como consumidores de bienes y servicios escolares. Es evidente que los niños y las niñas cuyos padres no tienen capacidad de pago enfrentan mayor riesgo de quedar por fuera del sistema educativo. De manera similar, este enfoque tiende a considerar a los docentes como insumo para la producción de niños y niñas educados, perspectiva que, como es evidente, desdibuja el papel del docente en la formación de sujetos autónomos, titulares de derechos y, en general, en la construcción de una sociedad más justa y democrática.

### **Contenido del derecho a la educación y obligaciones del Estado**

El contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado, base para la comparación de las ciudades, se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos ratificadas por los diferentes Estados a los que pertenecen las ciudades en estudio. A fin de precisar el contenido del derecho a la educación, el marco normativo se interpreta con arreglo a las Observaciones Generales 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativas a la formulación de planes para la enseñanza primaria y la presentación de los elementos fundamentales del derecho a la educación, respectivamente. Además, son de especial consideración las observaciones de la profesora Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004.

En primer lugar, la profesora Tomasevski ha identificado la existencia de por lo menos tres dimensiones del derecho a la educación: la dimensión del derecho a la educación propiamente dicha, que se deriva de las normas constitucionales, locales e internacionales; la dimensión de los derechos humanos en la educación, referida al ejercicio de todos los derechos humanos en el proceso educativo; y la dimensión de los derechos humanos por la educación, que se relaciona con el principio multiplicador que se le reconoce a la educación como punto de partida para la realización de otros derechos humanos. En rigor, la realización del derecho a la educación contribuye al ejercicio de otros derechos humanos, como la alimentación adecuada, la salud y el empleo, por lo que su negación implica un alto riesgo de vulneración de los derechos mencionados.



Paralelamente con estas tres dimensiones del derecho a la educación y con arreglo a lo dispuesto en la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales antes referenciada, la profesora Tomasevski propuso un sistema de obligaciones que se conoce como el sistema de las 4 A: el derecho a la disponibilidad de educación que deriva en la obligación de asequibilidad, el derecho de acceso al sistema educativo que genera la obligación de accesibilidad, el derecho a una educación aceptable con la correspondiente obligación de aceptabilidad, y el derecho de permanecer en el sistema educativo con su correspondiente obligación de *adaptabilidad* (Tomasevski, 2001, pp. 8-12).

Conforme establece la profesora Tomasevski, la asequibilidad es la primera obligación del Estado, en tanto de ella se deriva el deber de asegurar que exista una adecuada oferta educativa. Por esta última se entiende aquella que garantiza la disponibilidad de establecimientos educativos al alcance de todos y todas, con especial énfasis en las zonas rurales; apropiadas condiciones de infraestructura escolar en lo que se refiere a las condiciones físicas, de seguridad ambiental y de disponibilidad de servicios públicos; disponibilidad de docentes bien remunerados y con adecuada preparación ética y pedagógica para impartir la enseñanza; disponibilidad de materiales de enseñanza, con especial atención en los apoyos especializados requeridos para impartir la educación a las personas con discapacidad; y oferta de cupos educativos equivalente al nivel de demanda<sup>2</sup>.

En cuanto corresponde a la accesibilidad, ésta comprende tres dimensiones: la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad geográfica (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999b, párrafo 6). La no discriminación, en la medida en que representa uno de los principios primordiales de los derechos humanos aplicable en toda situación y en todo contexto, es una obligación de carácter inmediato, por lo que los Estados no pueden presentar ninguna excusa para su plena aplicación. En el contexto de la educación, la no discriminación deriva en el deber del Estado de asegurar que la educación sea accesible a todos y todas sin discrimi-

<sup>2</sup> Véase, entre otros documentos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999a, párrafo 51).

minación alguna, y en la obligación especial de asegurar el derecho al trato preferente para los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del sistema educativo. Por lo mismo, la escuela está llamada a ser un espacio donde se combatan las prácticas discriminatorias y se imparta, desde la teoría y la práctica, el pleno respeto al derecho a la igualdad, que es inherente a todos los seres humanos (Management Sciences for Development Colombia, 2005, p. 5).

En cuanto a la accesibilidad material, la escuela debe ser accesible desde los puntos de vista geográfico, con particular énfasis en las zonas rurales, y físico para todos los grupos poblacionales, en especial para las personas con discapacidad. En lo que respecta a la accesibilidad económica, esta garantía varía en función del nivel educativo. Para la educación primaria, la disposición contempla de manera expresa la *gratuidad*, en tanto que para la educación media se dispone que deberá estar al alcance de todos por, entre otros medios, la aplicación progresiva de su gratuidad. De acuerdo con la profesora Tomasevski, el concepto de gratuidad no puede ser reducido a la exención de cobros de matrícula y derechos académicos sino que se debe emprender una estrategia que garantice a todos los niños y las niñas, por lo menos en educación primaria, la disponibilidad de materiales de estudio, uniformes, transporte y alimentación escolar.

En referencia a la obligación de aceptabilidad, ésta puede ser entendida como el deber del Estado de "(...) garantizar que todas las escuelas se ajusten a unos criterios mínimos de enseñanza y a que la calidad de la educación sea aceptable para los padres y para los niños y las niñas" (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 37). Además, en este ámbito se encuentra el deber de que existan garantías de una educación que respete y promueva los derechos humanos de los niños y las niñas conforme con los principios y objetivos de la educación consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, entre otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Acorde con esta disposición, una educación aceptable debe garantizar la erradicación de toda forma de castigo que atente contra los derechos humanos de los niños y las niñas, en especial contra la vida y la integridad personal; la erradicación de toda forma de discriminación en el ámbito de la escuela; y la adopción de medidas que promuevan los derechos humanos, con énfasis en el derecho a la igualdad, de los grupos discriminados. Por lo mismo,

es preciso que los Estados aseguren que los mecanismos dispuestos por las escuelas para mantener el orden y la disciplina escolar sean plenamente coherentes con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho al debido proceso y, en general, que aseguren el respeto, la protección y la promoción de todos los derechos humanos en la escuela (Management Sciences for Development Colombia, 2005, p. 6).

Por último, el derecho a permanecer en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad comporta la obligación del Estado de garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los niños, las niñas y la sociedad en general, a fin de que los niños y las niñas puedan permanecer en el sistema educativo. En consecuencia, corresponde al Estado desarrollar mecanismos orientados a evitar la deserción escolar y, en los casos en que sea necesario, implementar incentivos para asegurar la permanencia de la población más pobre, entre ellos, los niños y las niñas que trabajan. Adicionalmente, el pleno cumplimiento de la obligación de adaptabilidad exige del Estado asegurar la eliminación de todas las formas de discriminación que puedan atentar contra la permanencia de los niños y las niñas en la escuela. A propósito de esta temática, la Observación General 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995, párrafo 35) ha instado a los Estados para que adelanten medidas efectivas que aseguren la adaptabilidad de la escuela y el sistema educativo en su conjunto a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad.

Finalmente, y en la perspectiva de concretar las obligaciones del Estado correspondientes a cada uno de los componentes del derecho explicados con anterioridad, se presenta a continuación un cuadro que sintetiza las obligaciones básicas de los Estados frente al derecho a la educación, derivadas de normas internacionales de derechos humanos. Es preciso indicar que estas normas tienen un carácter vinculante para las diferentes ciudades, en la medida en que sus respectivos Estados han ratificado los diversos instrumentos internacionales de las que ellas derivan<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Un análisis detallado de las obligaciones del Estado frente al derecho a la educación y una clasificación más detallada de las mismas puede consultarse en Defensoría del Pueblo (2004, p. 6).



## **DERECHO A LA DISPONIBILIDAD DE ENSEÑANZA - OBLIGACIÓN DE ASEQUIBILIDAD**

1. Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza primaria a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio. En especial, asegurar la existencia de escuelas primarias al alcance de las comunidades rurales dispersas.
2. Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria.
3. Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física y ambiental de las instituciones educativas y los centros de enseñanza.
4. Asegurar la disponibilidad de docentes y la existencia de programas de instrucción académica y formación para los mismos.
5. Establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad, a fin de proporcionarles una especial instrucción y formación; asegurar la disponibilidad de los equipos y materiales de apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas en las escuelas especializadas y ordinarias; y disponer de docentes especializados en la enseñanza de este grupo poblacional.
6. Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza.
7. Respetar el derecho de los grupos étnicos a crear sus propias instituciones y medios de educación y disponer de programas de formación de etnoeducadores.
8. Respetar la disponibilidad de educación, absteniéndose de cerrar centros educativos.

## DERECHO DE ACCESO A LA ENSEÑANZA – OBLIGACIÓN DE ACCESIBILIDAD

1. Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna y adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar que los niños y las niñas se vean protegidos contra toda forma de discriminación.
2. Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas, y asegurar el acceso a la educación primaria a toda la población.
3. Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza básica, mediante la aplicación inmediata de su gratuidad, y asegurar la accesibilidad física y geográfica.
4. Adoptar un plan de acción para garantizar la aplicación del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas.
5. Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables.
6. Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la educación.
7. Asegurar el acceso a la educación de las personas con discapacidad o con capacidades excepcionales.
8. Garantizar a los grupos étnicos la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles.
9. Asegurar a todos los niños y las niñas que hayan sido liberados del trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional.

## DERECHO A UNA EDUCACIÓN ACEPTABLE – OBLIGACIÓN DE ACEPTABILIDAD

1. Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas, y ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad.
2. Velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados al cumplimiento de los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la constitución política, y establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación se orienta por los objetivos consagrados en estas normas.
3. Establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación cumple las normas mínimas de enseñanza dispuestas por el Estado.
4. Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana.
5. Velar por que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables.
6. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente.
7. Respetar la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos.
8. Velar por que el cuerpo docente esté capacitado para educar a niños y niñas con discapacidad en escuelas ordinarias y en escuelas especializadas.
9. Asegurar que la educación que se imparta a las comunidades con tradiciones lingüísticas propias sea bilingüe; respetar la propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo del propio idioma de los grupos étnicos; y adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para los grupos étnicos, y de buena calidad para todas las personas.

## **DERECHO A PERMANECER EN EL SISTEMA EDUCATIVO – OBLIGACIÓN DE ADAPTABILIDAD**

1. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita.
2. Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.
3. Asegurar que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y las niñas.
4. Prohibir y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar, asegurar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana, la igualdad de trato y el libre desarrollo de la personalidad, y asegurar el debido proceso en la imposición de sanciones.
5. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas con discapacidad.
6. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas trabajadoras en el sistema educativo.

## Referencias bibliográficas

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995). *Observación General 5 relativa a los derechos de las personas con discapacidad*. 11º período de sesiones, 1994. Documento E/1995/22.
- \_\_\_\_\_ (1999a). *Los derechos económicos, sociales y culturales*. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. Documento ONU E/CN.4/1999/49.
- \_\_\_\_\_ (1999b). *Observación General 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21º período de sesiones, 1999. Documento. E/C.12/1999/10.
- Defensoría del Pueblo (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá.
- Management Sciences for Development Colombia (2005). Programa de Derechos Humanos. Derecho a la educación: contenido esencial, conductas vulneratorias y mecanismos de protección. Documento elaborado por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá. Mimeo.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo (2003). Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia. En *El Enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000. Los derechos humanos y el desarrollo humano*. Nueva York.
- Tomasevski, Katarina (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. *Right to Education Primers*, 3. Gothenburg.
- \_\_\_\_\_ (2004). *El asalto a la educación*. Colección libros de encuentro. Barcelona: Intermón-Oxfam.
- Sen, Amartya (1998). "Capital humano y capacidad humana". En *Cuadernos de Economía* No. 29. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.