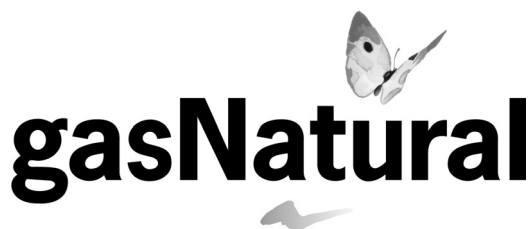


Queda prohibida, salvo excepción previa en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y stgs. Código Penal). Cedro (www.cedro.org.) vela por el respeto de los citados derechos.

La edición de este libro ha sido realizada con la financiación de Grupo Gas Natural.



El X Congreso Nacional de Educación Comparada fue organizado por el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la UPV/EHU y Sociedad Española de Educación Comparada y se celebró del 6 al 8 de septiembre de 2006 en Donostia-San Sebastián.



Diseño de cubierta e interior:

Iturri

Maquetación:

Itxaropena, S.A.

© Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación

© EREIN. Donostia 2006

ISBN: 84-9746-331-1

D.L.: S.S. 878/06

EREIN Argitaletxea. Tolosa Etorbidea 107

20018 Donostia

www.erein.com

Impresión: Itxaropena, S. A.

Araba kalea, 45. 20800 Zarautz

www.itxaropena.net

**EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN
UN MUNDO GLOBALIZADO (I)**

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO (I)

Luis M^a Naya y Paulí Dávila (Coordinadores)

Iñaki Zabaleta
Félix Basurco
Ana Eizagirre
Itziar Rekalde
Irene López-Goñi
Joxe Garmendia
Jon Caballero

Espacio Universitario/EREIN

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO (I)

X Congreso Nacional de Educación Comparada
Donostia-San Sebastián, 6-8 de septiembre de 2006

Comité Organizador

PRESIDENTE: Luis M.^a Naya

SECRETARIO: Paulí Dávila

VOCALES:

Iñaki Zabaleta

Félix Basurco

Ana Eizagirre

Itziar Rekalde

Irene López-Goñi

Joxe Garmendia

Jon Caballero



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea



gizarte ekintza obra social



Diputación Foral de Gipuzkoa

Giza Eskubideetarako, Enplegarako eta Gizarteratzeko Departamentua
Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social



Ayuntamiento de San Sebastián

Gazteria, Hezkuntza, Lankidetzeta eta Giza Eskubideen Zuzendaritza
Dirección de Juventud, Educación, Cooperación y Derechos Humanos



fundación **santa maría**

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

HEZKUNTZA, UNIBERTSITATE
ETA IKERKETA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN | 13 |
| CONFERENCIAS Y MESAS REDONDA | 19 |
| Dulces palabras, amargos hechos: el panorama global de la educación | 21 |
| <i>Katarina Tomasevski</i> | |
| Derecho a la educación es mucho más que acceso a la escuela | 43 |
| <i>Rosa M^a Torres</i> | |
| El apoyo del Banco Mundial al desarrollo de la educación secundaria: antecedentes para una nueva estrategia en educación | 59 |
| <i>Juan Manuel Moreno</i> | |
| El reto de la educación para todas las personas: calidad, equidad y voluntad política y social. | 69 |
| <i>Marlen Eizaguirre Marañón</i> | |
| Educación de calidad para niños y niñas afectados en situación de emergencia . | 92 |
| <i>Raquel González Juárez</i> | |
| Un mundo donde caben muchos –Apuntes para la educación del Siglo XXI- ... | 105 |
| <i>Vernor Muñoz</i> | |
| COMUNICACIONES | 119 |
| 1^a SECCIÓN: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN | 120 |
| Los Organismos Internacionales y el Derecho a la Educación | 123 |
| Globalización y política educativa: cambios de escala y consecuencias metodológicas. | 125 |
| <i>Bonal Sarró, Xavier y Tarabini-Castellani Clemente, Aina</i> | |

| | |
|---|-----|
| El derecho a la educación en América Latina: desde la propuesta de Jomtien al cumplimiento de los objetivos de Dakar | 138 |
| <i>Corts Giner, M^a Isabel</i> | |
| El derecho a la educación: evolución histórica y prospectiva | 151 |
| <i>García Ruíz, M^a José</i> | |
| Las culturas silenciadas y su derecho a la educación | 166 |
| <i>González Pérez, María Inmaculada; García de la Torre Gómez, Mercedes y Guzmán Rosquete, Remedios</i> | |
| Organismos Internacionales y reformas educativas: el Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la argentina de los 90 | 179 |
| <i>Rodrigo, Lucrecia</i> | |
| El derecho a la educación en las Conferencias Iberoamericanas de Educación y en las Cumbres de Presidentes (2000-2005). Tensiones y expectativas..... | 191 |
| <i>Stramiello, Clara Inés</i> | |
| El derecho a la educación en la Constitución Europea y en otros documentos internacionales | 201 |
| <i>Valle López, Javier Manuel</i> | |
| La educación como Derecho Humano en el marco de las Naciones Unidas | 212 |
| <i>Vázquez Bolaños, Monika</i> | |
| El Derecho a la Educación en el mundo. | 225 |
| El derecho a la educación a distancia para adultos como generadora de Desarrollo Social | 227 |
| <i>Ávila González, Claudia</i> | |
| El derecho a la educación y formación a lo largo del a vida en Europa y América Latina..... | 240 |
| <i>Gavari Starkie, Elisa</i> | |
| Cobertura de la Educación Superior de Pregrado en los años noventa. Estudio Comparado: Colombia y Venezuela..... | 248 |
| <i>Graffe, Gilberto José</i> | |
| Derecho a la educación y educación para el desarrollo: actuaciones globales y locales | 262 |
| <i>Gutiérrez Moar, M^a del Carmen; Rodríguez Martínez, Antonio y Oliveira Oliveira, M^a Esther</i> | |
| El derecho a la educación de las niñas en España, Chile y Argentina. | 271 |
| <i>Madrid Izquierdo, Juana María; Lucero, Lidia Amanda y Alcaraz, Consuelo</i> | |

| | |
|--|-----|
| Derecho de todos a una educación para esta sociedad. Una propuesta comparativa para el currículo escolar. | 284 |
| <i>Rodríguez Fuenzalida, Eugenio</i> | |
| El derecho a elegir en educación como contenido del derecho a la educación: análisis de la situación internacional | 296 |
| <i>Villamor Manero, Patricia</i> | |
| 2ª SECCIÓN: | |
| LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN... | 310 |
| Educación pública/privada y financiación | 313 |
| Financiación de la educación básica en Brasil | 315 |
| <i>Gomes, Candido Alberto; Ferreira de Jesus, Wellington y Bueno Leal, Helder</i> | |
| Las diferencias de clase en la escuela pública y concertada. Una aproximación descriptiva. | 328 |
| <i>Luzón Trujillo, Antonio y Olmedo, Antonio</i> | |
| La transversalidad para la formación en valores en educación básica. Un estudio comparativo entre educación privada y pública. | 341 |
| <i>Rangel, Doralisa</i> | |
| Los recursos económicos factor determinante para el Derecho a la Educación sea posible. | 348 |
| <i>Vallejos Herrador, Amparo</i> | |
| Reformas educativas y evaluación de los sistemas educativos. | 361 |
| Demographic transition: perspectives, implications and challenges to the brazilian educational system. | 363 |
| <i>Capanema, Clélia de Freitas; Bueno Leal, Helder; Camara, Jacira da Silva and Lima, Rachel Bernardes de</i> | |
| Higher Education and Human Rights: An Experience with Adults Inmate in Brazil | 373 |
| <i>Capanema, Clélia de Freitas; Bueno Leal, Helder; Camara, Jacira da Silva and Ferreira de Jesus, Wellington</i> | |
| Las formas de la tradición en los cambios educativos: las reformas educativas en América Latina, los casos de México y Bolivia 1995-2003 | 382 |
| <i>Comboni Salinas, Sonia y Juárez Núñez, José Manuel</i> | |
| Innovación en el aula universitaria y saberes docentes: experiencias de investigación y formación que aproximan a Argentina y Brasil | 397 |
| <i>Da Cunha, María Isabel y Lucarelli, Elisa</i> | |

| | |
|--|-----|
| Equidad y desigualdades en el sistema educativo español. Análisis internacional a través del proyecto PISA 2003 | 408 |
| <i>Ferrer Esteban, Gerard</i> | |
| Modalidades institucionales de la educación básica en los sistemas educativos estatales en México. | 420 |
| <i>González, Roberto; Rivera, Lucía; Guerra, Marcelino y Rivera, Alicia</i> | |
| Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México | 432 |
| <i>Krawczyk, Nora Rut y Vieira; Vera Lucía</i> | |
| El efecto contextual del nivel socioeconómico sobre el rendimiento académico en la educación secundaria obligatoria en la CAV. Estudio diferencial del nivel socioeconómico familiar y el del centro | 446 |
| <i>Lizasoain, Luis; Joaristi, Luis; Lukas, José F. y Santiago, Karlos</i> | |
| La evaluación como proceso para la calidad de la educación en escuelas de educación primaria en México. Diferencias entre el gobierno mexicano y el Reino Unido | 460 |
| <i>Vizcaíno, Antonio de Jesús</i> | |
| Emigración y escuela inclusiva | 471 |
| Inmigración, Educación y lenguas en la Unión Europea. | 473 |
| <i>Etxeberria Balerdi, Felix</i> | |
| La realización del derecho a la educación de personas con necesidades educativas especiales desde la óptica inclusiva en Italia y España | 486 |
| <i>Oria Segura, María Rosa</i> | |
| La escuela como factor de integración de los inmigrantes. El derecho a la educación | 502 |
| <i>Sánchez Lázaro, Antonia M^a y García Martínez, Alfonso</i> | |

PRESENTACIÓN

En los países occidentales, acostumbrados como están a que la educación, sea un derecho ya consolidado, no se suele plantear la situación en la que viven tantos países en el mundo, para los cuales la asistencia a la escuela para la mayoría de la población infantil supone un esfuerzo social y familiar, además de económico para cubrir unas inversiones a veces insoportables para el mantenimiento de un sistema escolar asequible. Gracias a los informes que diversos Organismos Internacionales suelen publicar, esta situación se hace cada vez más manifiesta, de manera que en el mundo globalizado podemos establecer divisiones claras entre países que disfrutan del derecho a la educación y otros con grandes dificultades para acceder a este derecho. No obstante, es cierto que desde mediados del Siglo XX el derecho a la educación ha tenido reconocimiento a través de instrumentos jurídicos internacionales en los cuales se ha marcado, de forma clara y pertinente, cuales son las características imprescindibles para el ejercicio de ese derecho. En la actualidad podemos afirmar que a pesar de que esos instrumentos han sido ratificados por la mayoría de los países, la realidad nos muestra que debido, sobre todo, a impedimentos de tipo económico se les deniega a muchas personas.

Desde la perspectiva histórica, el reconocimiento del derecho a la educación corre el mismo camino que el reconocimiento de los derechos humanos. El logro de estos últimos derechos ha supuesto implícitamente el derecho a la educación, de forma que en las constituciones y leyes básicas de la mayoría de países queda plasmado el reconocimiento de la educación como un derecho básico de los ciudadanos. Los tratados internacionales no han soslayado la importancia de esta necesidad básica, tanto para la formación de la personalidad, como para el ejercicio de las libertades en las sociedades democráticas. Como tantas veces se ha dicho, el derecho a la educación es la llave que nos permite el acceso y el disfrute de todos los derechos y libertades.

Este derecho a la educación ha marcado, de forma clara, la necesidad de la educación ligándola, sobre todo, al disfrute de los derechos humanos. Así, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se planteaba que el acceso a la educación debía estar dirigido, a una formación orientada hacia el desarrollo de la personalidad, pero también al ejercicio de los derechos humanos en un mundo en paz. Asimismo, planteaba dos elementos que luego serán recogidos, en 1966, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nos referimos a que la educación es una obligación que los Estados deben asumir para que esa educación sea obligatoria y gratuita, al menos, en los primeros niveles de la enseñanza y también los objetivos de esa educación. Por lo tanto, el derecho a la educación demanda, como premisa esencial, que los Estados invier-

tan en educación no sólo para hacer efectivo dicho derecho, sino también para facilitar el ejercicio de todos los demás derechos humanos. A nuestro entender, por lo tanto, y al margen de consideraciones esencialistas sobre lo que es la educación, ese derecho supone la necesidad de que los Estados establezcan las bases de un sistema educativo que permita el acceso de toda la población a la educación. Sólo así es posible que la libertad, la dignidad y otras características que resumen los procesos de aprendizaje y formación puedan ser efectivas. Asimismo, es necesario reconocer la libertad de los padres a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos e hijas. De esta manera, se pretende combinar el poder del Estado con el derecho de los padres, pero también prevalecen las obligaciones de los poderes públicos para abastecer de las infraestructuras necesarias para que el ejercicio del derecho a la educación cumpla con sus objetivos. No se trata de plantear, por lo tanto, la disyuntiva entre enseñanza pública o enseñanza privada, polémica que, por otra parte, puede tener su sentido en los países occidentales, pero que, desde luego en países en desarrollo, supondrían un déficit, del cual solo saldría beneficiados los planteamientos privatizadores de la educación. Los Tratados Internacionales, al fijar la prevalencia de la obligatoriedad y la gratuidad, lo que pretenden garantizar es el acceso de todos y todas a la educación.

Por lo tanto, cuando nos referimos al derecho a la educación, hay que hacer notar dos aspectos fundamentales, uno cuantitativo: una plaza escolar para cada niño y niña, sin ningún tipo de discriminación; y otro, cualitativo: una enseñanza de calidad donde además de la formación necesaria, la educación esté basada en los derechos humanos, respetando las características propias y diversas de los niños y niñas. De esta manera se recoge el doble sentido que debe tener la educación: como un derecho social y como la presencia de los derechos en educación. Al menos esto es lo que cabe deducir a partir de las interpretaciones que de este derecho hacen los organismos internacionales.

Dentro del conjunto de Derechos Humanos, también cabe diferenciar que el derecho a la educación, ofrece esa doble perspectiva. Por una parte, como tal derecho, lo cual supone ciertas obligaciones gubernamentales que deben ser ejercidas por los Estados, nos referimos, como ya hemos señalado, a organizar un sistema educativo donde la obligatoriedad, gratuidad y la creación de centros sean asequibles y, por otra, llenar de contenido esa educación para impedir que la discriminación pueda entrar en los centros escolares, posibilitando así unos programas escolares que faciliten el conocimiento de los derechos humanos y también, donde se reconocerá cada uno, la adaptación de sus propios derechos. Como vemos, por lo tanto, esta doble virtualidad del derecho a la educación, nos está indicando que para que una educación sea realmente adecuada a los derechos humanos necesita, de manera ineludible, la existencia del derecho a la educación. Así pues, el binomio “Derecho a la educación- Derechos en educación” no se puede separar si realmente pretendemos que la educación provea no sólo de conocimientos que capaciten a la población infantil para el desarrollo de su personalidad, garantizar su integración en la sociedad, etc. sino también, de unos conocimientos, actitudes y valores que proyecten una determinada forma de entender las relaciones sociales en una convivencia respetuosa con los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Todo cuanto llevamos dicho, evidentemente, tiene que ver con los planteamientos que, de forma general, han aceptado casi todos los países del mundo. Así podemos constatar que existe un cierto consenso en que la educación debe seguir estos caminos trazados por los Tratados y otros Instrumentos Jurídicos Internacionales. No obstante, cuando nos acercamos a la realidad de, por ejemplo, países del África Subsahariana o Sudeste Asiático o,

incluso, Latinoamérica, vemos que, por encima de estos principios, que debieran prevalecer, los niños y las niñas viven una realidad completamente diferente. El trabajo infantil, las violaciones de todo tipo, la explotación a la que están sometidos, etc. constituyen su realidad cotidiana y son expresión de la exclusión social, como bien puede observarse por los informes que periódicamente realiza el Comité de los Derechos del Niño o la propia UNICEF. Pero esta realidad parece invisible, detectándose, a pesar de ello, discriminaciones que, por supuesto, afectan a las zonas más pobres. Este mundo globalizado, del cual solamente se nos intenta hacer ver los aspectos positivos, en cuanto a la internacionalización del mercado y los servicios, no nos muestra la brecha existente entre países ricos y países pobres, donde se ve, de forma patente, que el derecho a la educación es de los primeros en decaer de la agenda de intereses de los gobiernos.

Estos planteamientos iniciales han regido los criterios a la hora de organizar este Congreso, cuyas actas se recogen en este libro. Para quienes conocemos la trayectoria de los congresos de educación comparada en España, el objeto de esta edición es nuevo, pues en las ediciones anteriores se han tratado temas relativos a diferentes aspectos y niveles del Sistema Educativo, además de otras temáticas. El interés de este congreso, por lo tanto, gira en torno a un aspecto central de la educación en tanto que recoge no solamente la actualidad que los derechos humanos están adquiriendo, sino también el derecho a la educación que supone una serie de consecuencias en la organización de los sistemas educativos. La educación comparada, como disciplina científica, está capacitada para abordar estos temas de indudable interés, posibilitando el conocimiento de los aspectos más pormenorizados de los sistemas educativos, pero también de las prácticas y realidades que subyacen en los mismos, con explicaciones cualitativas que nos permitan un mejor conocimiento del funcionamiento del derecho a la educación y también de las violaciones que sufre este derecho fundamental.

En este sentido, y como podemos observar en las casi 80 comunicaciones presentadas, se recogen las aportaciones sobre diferentes aspectos de este derecho. La estructura del Congreso, desde un principio, se concibió atendiendo a la concepción inicial que hemos plasmado sobre el derecho a la educación en un mundo globalizado. Por una parte, la significación del derecho a la educación y, por otra, la relativa a la educación en derechos y derechos en educación, además de la sección permanente sobre investigación y docencia en educación comparada. Atendiendo a esta estructura se plantearon las cinco secciones siguientes, presididas cada una de ellas, por un miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Educación Comparada con la colaboración de miembros del Comité Local. En este sentido las secciones que se organizaron fueron las siguientes, con indicación de algunos temas que podían tener entrada en la temática propuesta. Por lo que respecta a la primera sección, **El Derecho a la Educación**, y para dar una mayor coherencia, las aportaciones recibidas se han agrupados en dos grandes bloques: “Los Organismos Internacionales y el Derecho a la Educación”, donde se pueden encontrar aportaciones que van desde una visión general de este derecho hasta las Conferencias Iberoamericanas o Naciones Unidas y un segundo dedicado al “Derecho a la Educación en el mundo”, donde se recogen casos particulares sobre la situación de este derecho tanto en Latinoamérica como en Europa.

La segunda sección, titulada **Los Sistemas Educativos y el Derecho a la Educación**, lo hemos dividido en tres bloques, uno sobre “Educación pública/privada y financiación”, otro sobre “Reformas educativas y evaluación de los sistemas educativos” y un tercero sobre “Emigración y escuela inclusiva”. Este bloque intenta abordar aspectos relativos a

los planteamientos generales del Sistema Educativo y también las propuestas de una escuela inclusiva a la vista de unos de los fenómenos que reclamar atención prioritaria, como es la emigración. Estas dos secciones, por lo tanto, plasmas de manera pormenorizada, algunos aspectos relativos al derecho a la educación. Las secciones 3ª y 4ª están más centradas en lo relativo a los derechos en educación. Así, la sección 3ª: **La Educación en Derechos Humanos**, recoge un grupo de comunicaciones que, en función de sus contenidos, las hemos dividido en tres bloques, el primero de ellos relativo a la “Educación en derechos humanos”, el segundo a ciertos aspectos importantes de la “Enseñanza para la paz, educación cívica y exclusión social” y un tercero en el que se pueden encontrar las “Experiencias prácticas en enseñanzas de los derechos humanos”.

La sección 4ª, está centrada en: **La Educación y los Derechos de la Infancia**. Para ello hemos agrupado las comunicaciones en tres bloques, el primero relativo a “La Convención sobre los Derechos del Niño y el derecho a la educación”, el segundo sobre “Los derechos de protección a la infancia” y la tercera sobre un derecho escasamente reconocido como es el de “La participación y escuela”. Finalmente, la Sección 5 está dedicada a la **Investigación y Docencia en Educación Comparada**, distinguiendo los dos ámbitos que dan título a la sección.

Asimismo, junto con todas estas comunicaciones, parte importante del congreso ha sido el poder contactar con personas de reconocido prestigio dentro del ámbito del derecho a la educación y que han querido participar en el mismo. Nos referimos a la presencia de los dos únicos relatores especiales que ha tenido Naciones Unidas para el derecho a la educación: Katarina Tomasevski (1998-2004) y Vernor Muñoz (2004-2006), quienes desde el cargo que han ocupado y ocupan poseen una visión panorámica de este derecho en el mundo. Hemos de señalar que las aportaciones teóricas y metodológicas de Katarina Tomasevski son utilizadas por los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, ya que su planteamiento es una herramienta útil para poder analizar el derecho a la educación en el mundo. Asimismo Vernor Muñoz ha realizado aportaciones relativas a la educación a las niñas y la demanda del cumplimiento del derecho a la educación. Junto con esta visión general, las conferencias de Juan Manuel Moreno, del Banco Mundial, y Rosa Mª Torres, exministra de educación de Ecuador y promotora del Pronunciamiento Latinoamérica por una Educación para Todos, nos ofrecen dos visiones casi contrapuestas de lo que significa el derecho a la educación. Para completar estas visiones hemos contado también con las aportaciones de dos Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en este campo, Alboan y Save The Children, cuya trayectoria histórica en este ámbito es suficientemente conocida.

Antes de finalizar esta introducción, queremos hacer una mención especial a nuestra colega y amiga Cecilia Braslavsky, que ya no está entre nosotros, y quien desde el comienzo de la organización de este congreso mostró su apoyo y celebró entusiastamente, como era su forma de ser, que el tema de objeto del mismo fuera el elegido, y por el que ella luchaba desde su puesto como directora de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO en Ginebra. Los organizadores de este Congreso quieren rendir un pequeño homenaje no sólo a ella sino a toda su trayectoria profesional que tuvimos la fortuna de disfrutar. A lo largo del Congreso echaremos en falta, más de una vez, sus reflexiones y su sonrisa.

Por último, no quisiéramos terminar sin agradecer por una parte a todos los ponentes y asistentes que han hecho posible el Congreso y, como no, a todas las Entidades que nos han apoyado de formas diversas en su realización, la Sociedad Española de Educación

Comparada, los Vicerrectorados de Investigación y de Campus de Gipuzkoa, el Departamento de Teoría e Historia de la Educación y la Fundación Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, el Ministerio de Educación y Ciencia (proyecto número SEJ2005-25646-E/EDUC), la Consejería de Educación del Gobierno Vasco, el Departamento de Derechos Humanos, Empleo e Inserción Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Concejalía de Juventud, Cooperación, Educación y Derechos Humanos del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, la Fundación Santa María, la Fundación Kutxa, la Fundación Caja Madrid, UNICEF País Vasco y UNESCO Etxea. Asimismo no quisiéramos terminar esta presentación, sin agradecer especialmente la colaboración de Grupo Gas Natural que ha apoyado económicamente la edición de este libro de actas.

Donostia-San Sebastián, junio de 2006
Luis M^a Naya Garmendia

***CONFERENCIAS
Y MESAS REDONDAS***

DULCES PALABRAS, AMARGOS HECHOS: EL PANORAMA GLOBAL DE LA EDUCACIÓN

Katarina Tomasevski¹

Este texto analiza la interacción entre globalización y educación. Examina el modelo de educación diseñado para nuestro mundo globalizado y los actores clave que lo sustentan. A pesar de que se hable de estos actores en su conjunto, bajo la denominación de “la comunidad internacional”, en cambio no hay nada equivalente en educación. En su lugar, existen varias vías separadas, una de las cuales se ocupa únicamente de la educación primaria como Objetivo de Desarrollo Global (ODG) y otra con una estrategia de educación más amplia: Educación Para Todos (EPT). Los objetivos y las metas de la EPT² y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³ son diferentes y ninguno de ellos incluye el

¹ Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación (1998-2004). Profesora de la Universidad de Lund (Suecia), profesora visitante en la Universidad de Pekín y fundadora del proyecto “Right to Education” (www.right-to-education.org).

² Educación Para Todos (EPT) surgió en 1990 a raíz de la Conferencia de Jomtien, convocada y olvidada por las agencias internacionales porque se incumplió la promesa que se hizo: hacer universal la educación para el año 2000 (*Final Report of the World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs, Jomtien, Thailand, 5-9 March 1990*, Inter-Agency Commission (UNDP, UNESCO, UNICEF, World Bank) for the World Conference on Education for All, New York, 1990). La Conferencia de Jomtien se convocó para combatir la crisis educativa de la década perdida de los 80. Paradójicamente, el actor clave que había tras esta crisis, el Banco Mundial, fue asimismo el actor clave del diseño para salir de la misma. Los documentos generados en la Conferencia de Jomtien utilizaban términos como “acceso a la educación” o “satisfacer las necesidades de aprendizaje” en lugar de hablar de derecho a la educación. Desde que se aprobó la Declaración de Jomtien, menos de un año después de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 a través de su resolución 44/25, dos enfoques divergentes impedían una estrategia educativa global, uniforme, basada en derechos. Diez años después se celebró en Dakar la Cuarta Reunión Global del Foro Consultivo Internacional sobre Educación Para Todos, los días 26-28 de abril de 2000, y se reconoció que los compromisos de Jomtien no se habían cumplido, aprobándose otros similares (*The Dakar Framework for Action - Education for All: Meeting Our Collective Commitments*, Texto aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, 26-28 Abril 2000, párr. 3, disponible en <http://www2.unesco.org/wef/en-conf/dakframeng.shtm>).

³ El marco de acción de Dakar afirmaba que “la educación es un derecho fundamental” y que educación para todos para 2015 significaba “educación gratuita y obligatoria de buena calidad” (*The Dakar Framework for Action - Education for All: Meeting Our Collective Commitments*, Texto aprobado por el Foro Mundial

derecho a la educación tal y como se define en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esto indica que hay una tercera vía diferenciada, que podría haber existido, pero no fue así, integrada en la EPT y en los ODM. Si nos preguntamos por qué sucede esto, la respuesta nos conduce a una cuarta vía y a una institución que tiene gran influencia sobre la educación, ya que proporciona una buena parte de su financiación: el Banco Mundial. Como sucede con cualquier otro banco, su razón de ser es la de conceder préstamos que sean devueltos. Su visión de la educación, por lo tanto, está modelada por la probabilidad de que la educación mejore la capacidad de los gobiernos para pagar las deudas por el dinero que recibieron prestado. En este sentido, la educación se definiría como una inversión que debería ser suficientemente rentable.

Esta lógica ‘bancaria’ ha modificado incluso la propia definición de la educación. Donald Winkler, del Banco Mundial, ha descrito que las mejoras en la calidad “representan unos resultados fortalecidos y la eficacia entre los consumidores actuales del educación”. El acceso a la educación se ha definido como “la oferta de este servicio a aquellos que no lo consumen actualmente”⁴. A la pregunta ¿Qué están consumiendo los niños escolarizados actualmente? los economistas del Banco Mundial no ofrecen respuesta alguna. La finalidad de la educación es permitir a los niños y jóvenes aprender, no “consumir” enseñanza. Otro paso más en esta dirección del razonamiento economicista es la de ampliar los servicios que se ofertan de manera privada para ofrecer una mayor variedad a los consumidores. Aquí, los padres aparecen en calidad de consumidores, de la mano de sus hijos en edad escolar. Los proveedores de servicios públicos tienden a perder poder, mediante la negación de sus derechos laborales y a empobrecerse a través de recortes presupuestarios, todo lo cual tiene efectos sobre la educación pública; pues los consumidores eligen servicios de mejor calidad. Este proceso encaja en la lógica economicista: ya que los recursos de financiación pública son escasos, no deben utilizarse para subvencionar a aquellos que pueden adquirir servicios en el mercado libre, sino para pagar deudas. De esta manera, se anima a los consumidores a votar con su poder adquisitivo “si la calidad de los servicios públicos es convenientemente inferior a la de los proveedores privados”⁵. Esta lógica pone en evidencia los pilares sobre los cuales se sustenta la educación en un mundo globalizado. Se construye sobre un modelo de mercado de libre oferta, que responde a la demanda efectiva, pero que es contrario al de la educación como derecho humano universal.

sobre la Educación, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000). El Objetivo de Desarrollo del Milenio en relación con la educación se formuló de este modo: “Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” (Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, resolución de la Asamblea General 55/2 de 18 de septiembre de 2000, párrafo 19, texto completo y más información disponibles en www.un.org/millenniumgoals/) El Informe de Seguimiento Global de EPT de 2003/4 comentaba: “Los objetivos ODM para educación, no obstante, se expresan con cautela – omiten mencionar enseñanza primaria ‘gratuita y obligatoria’” (*Gender and Education for All: The Leap to Equality: EFA Global Monitoring Report 2003/4*, Paris, UNESCO Publishing, 2003, p. 27).

⁴ WINKLER, D. (2000): Educating the poor in Latin America and the Caribbean: Examples of compensatory education, in: Reimers, F. (ed.): *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University & Harvard University Press, p. 120.

⁵ MAHAL, A. (2005): Policy implications of the distribution of public subsidies on health and education: The case of Karnataka, India, *Comparative Education Review*, vol. 49, No. 4, November, p. 596. El autor, Ajay Mahal, en la nota introductoria, expresa su agradecimiento al Banco Mundial por “haber financiado parte de la investigación” (id., p. 552).

DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA UNOS, NEGACIÓN PARA OTROS

La expectativa que subyacía bajo la idea de la educación como derecho humano era garantizar un derecho mínimo para todos en todo el mundo. El término *humano* hace referencia a un conjunto de derechos que han sido proclamados como propios de todas las personas. En educación, el derecho que tiene cualquier niño, desde su nacimiento, a una educación primaria gratuita y obligatoria es algo que ha sido aceptado universalmente. Ello requiere que se ofrezca la educación de modo universal y no de manera selectiva; siendo la divisa el derecho de cada ser humano a la educación. Para los pequeños seres humanos, los niños, la educación se definió como obligatoria, lo que forzó a los gobiernos a garantizarla para todos ellos.

Los derechos actuales son más selectivos que universales; son importantes sólo para aquellos afortunados que nacen en los países ricos industrializados y que adquieren estos derechos mediante la ciudadanía. Las estrategias de educación global dan por sentado que los países industrializados asegurarán la escolarización primaria al 96% de *sus* niños, mientras que en América Latina y en el Este de Asia la cifra gira en torno al 94% de *sus* niños; y esta situación se define como cobertura universal. Las estadísticas educativas aceptan que uno de cada 10 niños esté fuera de la escuela, ya que definen el acceso universal a la educación con una cobertura del 90%⁶. En vista de que el derecho individual de *cada* niño no se utiliza como criterio en la parte más rica del mundo, está claro que en las zonas pobres del mundo se utilizará un criterio aún más bajo.

Las encuestas estadísticas sobre educación en los países la OCDE o en la Unión Europea, revelan unas partidas presupuestarias generosas para la educación y educación pública, que abarcan casi a la totalidad de los niños y jóvenes. Sin embargo, el derecho a la educación también demanda otro tipo de pregunta relativa a si los gobiernos han hecho lo que deberían para permitir a las nuevas generaciones aprender lo que necesitan saber. Un editorial del diario *Le Monde* se lamentaba de las “políticas irresponsables que no han preparado a los jóvenes para el futuro y que, sin embargo, les han cargado con 100 mil millones de euros de deuda pública sobre sus espaldas”⁷. El precio de este pecado por omisión es un desempleo juvenil muy extendido, acompañado de explosiones ocasionales de violencia, en especial en aquellos casos en que la línea que separa a ricos y pobres coincide con las fronteras de pertenencia marcadas por la raza, la religión, el idioma o el origen. El título formal de ciudadanía no desencadena suficientes derechos porque los emigrantes son percibidos como extranjeros, situándose más allá de las fronteras de la pertenencia. Por eso se habla de *exclusión social*. La exclusión a nivel micro ha sido documentada tanto en Francia como en muchos otros países ricos; a nivel macro, las estrategias de educación global han institucionalizado dicha exclusión al legitimar “estrategias que pretenden asegurar que determinadas poblaciones *no* se desarrollen”⁸. Tales estrategias se construyen sobre la negación de la educación como un derecho humano universal. También el lenguaje es una muestra de ello, utilizando el término *acceso* en lugar de *derecho*, definiendo

⁶ UNESCO/UNICEF (2005): *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics, disponible en www.uis.unesco.org.

⁷ “Une jeunesse qui ne supporte pas, ou mal, cette France bloquée et commence à prendre conscience de l’irresponsabilité des politiques passées à ne pas préparer l’avenir, sauf à avoir accumulé 100 milliards d’euros de dette publique sur ses épaules.” Jeunesse en colère (Editorial de *Le Monde*), *Le Monde*, 9 de marzo de 2006.

⁸ BRADBURY, M. (2000): Normalising the crisis in Africa, *The Journal of Humanitarian Assistance*, www.jha.ac/articles/a043.htm, 3 June, p. 4.

do la educación únicamente como enseñanza primaria, y no especificando quiénes son los actores responsables de garantizar que ese mínimo se traduzca de la retórica a la realidad. Por lo tanto, se adquieren compromisos que se incumplen y no hay ninguna institución ante la que pedir cuentas.

La división del mundo en ricos y pobres se refleja en diferentes imágenes de la educación. Se han desarrollado sofisticados indicadores para los países de la OCDE, donde se da por hecho que la educación de los niños y jóvenes es una responsabilidad pública. Tanto la enseñanza primaria como la secundaria son gratuitas y obligatorias. En cambio, el término *obligatorio* se evita cuidadosamente cuando se trata de la otra parte de la humanidad, los pobres. Se plantea la educación como un objetivo a largo plazo y las estadísticas indican cuánto, o con mayor frecuencia qué poco, se ha logrado. El hecho de trasladar el término educación *obligatoria* a los países pobres significaría una financiación obligatoria de la educación para todos los niños; lo que modificaría las estrategias globales hasta hacerlas irreconocibles. Esto es exactamente lo que el derecho a la educación requiere, y es precisamente lo que le falta en la actualidad. El derecho a la educación va mucho más allá del derecho a una educación gratuita, o del acceso a una escuela, o a una universidad de pago o gratuita; esta dicotomía se añade a la negativa global del derecho a la educación, y es el punto central de este texto.

CONSENSO GLOBAL SOBRE LA NEGACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La necesidad de forjar una visión global de la educación dentro de las Naciones Unidas, lo más parecido a una “comunidad internacional”, desató largas y complicadas negociaciones mediante las cuales las instituciones clave pudieron llegar al acuerdo de una plataforma común. El proceso de construcción de un consenso global acarrió una nivelación hacia abajo, hacia un conjunto de objetivos cuantitativos mínimos en los que todos los actores implicados estuviesen de acuerdo. Las expectativas fueron poco a poco descendiendo. Se pospuso la educación primaria universal del año 2000 al 2015, se redujo la escolarización (cualquier educación primaria se acepta como adecuada, aunque sólo dure tres años), se omitieron la educación secundaria y universitaria⁹. Por último, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se limitaron al objetivo, a largo plazo, de una educación primaria para todos los niños del mundo. La perspectiva a largo plazo, inherente a su logro para el año 2015, ha convertido el derecho a la educación en un objetivo del desarrollo. Además, se omitió uno de sus componentes clave: que la educación debe ser gratuita, para que pueda ser obligatoria. Fue decepcionante que los ODM representaran un paso atrás, en comparación con los compromisos de la EPT. Como se plantea posteriormente, no se dijo ni una palabra sobre el derecho de los niños a una educación primaria gratuita¹⁰ y se

⁹ HEYNEMAN, S.P. (1997): Economic growth and the international trade in educational reform, *Prospects*, vol. 27, No. 4, December, p. 512.

¹⁰ La estrategia EFA afirmó en 1990 que la “educación es un derecho fundamental” y que la educación para todos en el 2015 significaba “educación gratuita y obligatoria de buena calidad” (*The Dakar Framework for Action - Education for All: Meeting Our Collective Commitments*, Texto aprobado por el Foro Mundial de Educación, Dakar, Senegal, 26-28 Abril 2000). Diez años después, los ODM eran menos ambiciosos. El compromiso era “que, para 2015, los niños de todas partes, chicos y chicas por igual, serán capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.” (Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, resolución de la Asamblea General 55/2 de 18 de septiembre de 2000, párrafo 19, texto completo y más información disponibles en www.un.org/millenniumgoals/) El Informe de Seguimiento Global de EPA de 2003/4 planteaba: “Los

tardó cinco años en llegar a una enmienda escrita. Todavía está por ver si se convertirá en una política.

Existe una tercera estrategia global paralela, relacionada con el proceso de reducción de la deuda, que nos trae a la palestra al Banco Mundial, puesto que es uno de los dos principales acreedores. El proceso de alivio de deuda respaldó formalmente el acuerdo de los ODM, liberando fondos destinados al pago de la deuda para la reducción de la pobreza, lo que incluía a la educación. Característica clave de la reducción de la deuda es que, a diferencia de la EPT y de las ODM, se dispone de financiación adicional para la educación, pero las condiciones para acceder a estos fondos van en dirección contraria a lo que indicaría el sentido común. Si el obstáculo clave para universalizar la educación es la pobreza, las tres estrategias globales afirman que el punto de partida sería la gratuidad de la educación, ya que su coste excluye a los más pobres. No cabe duda de que la los instrumentos internacionales de derechos humanos requieren que la educación primaria sea gratuita, pero ello no ha generado suficiente respaldo global para que sirva como base a una estrategia educativa global.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos requieren que la educación primaria sea gratuita, pero este requisito no impregna la estrategia educativa del Banco Mundial y su política sobre la deuda y los préstamos. Sus estudios y publicaciones tienden a ser más afines a la necesidad de que la educación primaria sea obligatoria, pero esto no conforma su política. El Banco Mundial no aplica el principio de los derechos humanos, ni se considera obligado por el imperativo de la ley. En su lugar, confía en que la autorregulación funcione. Sus declaraciones públicas oscilan desde la defensa del gasto compartido, hasta la oposición a las cuotas escolares; su práctica, a la hora de prestar, es todavía más variopinta.

Es cada vez menos probable que se alcance la educación para todos de aquí al año 2015, al igual que no se logró con los compromisos anteriores y similares. Más recientemente, las estrategias globales convergieron en torno al objetivo de eliminar, para el año 2005¹¹, las disparidades de género en la educación básica. Este objetivo con plazo no se alcanzó. El primer compromiso de la EPT, que debía haberse hecho realidad, era el de la eliminación de las disparidades de género en la educación para el año 2005, pero el informe de supervisión global 2003/4 de la EPT determinó que la paridad en las matriculaciones se alcanzaba en el 60% de los países para la educación primaria, y en un 30% para la secundaria. Entre los obstáculos principales que se encontraron estaban los pagos que hay que realizar para que los niños asistan a la escuela (cuotas escolares, en terminología del Banco Mundial), y ello incluso en los sitios donde es pública y debería ser gratuita:

objetivos ODM para educación, no obstante, se expresan con cautela – omiten mencionar enseñanza primaria “gratuita y obligatoria” (*Gender and Education for All: The Leap to Equality: EFA Global Monitoring Report 2003/4*, Paris, UNESCO Publishing, 2003, p. 27).

¹¹ La estrategia de la EPT incluía un compromiso de eliminar desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria para el 2005. (The Dakar Framework for Action - Education for All: Meeting Our Collective Commitments, Text adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000, par. 3, disponible en <http://www2.unesco.org/wef/en-conf/dakframeng.shtm>.) El compromiso se reforzó como uno de los ODM (Existe una descripción general de todas las metas acordadas globalmente en cuanto a igualdad de géneros, realizada por UNIFEM en *Progress of the World's Women 2002: Gender Equality and the Millennium Development Goals*, New York, 2003, pp. 4-5).

“La supresión de las cuotas escolares sería probablemente el medio más eficaz de incrementar las matriculaciones en la enseñanza primaria y de reducir las disparidades de género a corto plazo. Por supuesto, ello implicaría más gastos para el Estado por cada niño que se matriculara en la escuela y tendría un impacto adicional sobre el coste, procedente de los propios aumentos de las matrículas”¹².

El fracaso a la hora de eliminar la desigualdad de géneros para el año 2005, refuerza la necesidad de identificar y eliminar obstáculos financieros para diseñar, en palabras del Banco Mundial, políticas educativas que se centren en la pobreza, por ejemplo eliminando las cuotas que debe pagar el usuario por la educación primaria¹³. El Secretario de Estado británico para el Desarrollo Internacional reconocía a principios de 2005 que, en la reunión para valorar los ODM en septiembre del 2005, “no habrá manera de escapar al hecho de que hemos fracasado colectivamente”¹⁴. En este artículo se sostiene que, una de las razones importantes de semejante fracaso colectivo, es el hecho de ignorar los instrumentos internacionales de derechos humanos, con su simetría inherente entre los derechos y las obligaciones gubernamentales correspondientes. Un paso que reduce la distancia entre las estrategias globales y las normas sobre derechos humanos, es incrementar la convergencia global basada en la necesidad de una mayor financiación pública, con vistas a hacer posible el logro de una educación primaria universal¹⁵.

LA EXCLUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS ESTRATEGIAS DE EDUCACIÓN GLOBAL

Los ODM constituyen el compromiso mínimo global para garantizar la educación primaria de todos los niños de aquí al año 2015. Esta es una meta muy modesta y, además, niega el derecho a la educación, al haber convertido este derecho, que todo niño tenía, en

¹² *Gender and Education for All: The Leap to Equality*, EFA Global Monitoring Report 2003/4, Paris, UNESCO Publishing, 2003, pp. 109 and 268.

¹³ *Opening Doors: Education and the World Bank*, 2003, p. 5 and 23.

¹⁴ DEPARTAMENTO DE DESARROLLO INTERNACIONAL (2005): *Girls' Education: Towards a Better Future for All*, DFID, London, January, p. iii.

¹⁵ Los ODM utilizan el término educación *primaria* en vez de *básica*, que fue acuñado en la Conferencia de Jomtien en 1990. La enseñanza primaria puede durar tan solo tres años, terminando a la edad de 9 o 10 años. Los instrumentos internacionales de derechos humanos requieren educación gratuita y obligatoria hasta que los niños alcancen al menos la edad mínima para trabajar que es, globalmente, los 14 años. La duración de la escolaridad también es importante para la reducción de la pobreza porque la investigación demuestra que lo que realmente contribuye a aliviar la pobreza es la educación secundaria y no la primaria. La OCDE ha concluido que las bases necesarias para permitir a los individuos construir su capital humano es el segundo ciclo de educación secundaria (OECD (1998): *Human Capital Investment: An International Comparison*, Paris, p. 93.). El gobierno de Corea del Sur ha destacado que la educación secundaria tenía una relación crucial con el crecimiento económico (THE MINISTRY OF EDUCATION (1996): *The Development of Education: National Report of the Republic of Korea*, Seoul, September, p. 1.). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha concluido que los jóvenes deben completar la educación secundaria para tener un 80% de probabilidades de evitar la pobreza, y una investigación posterior de la misma organización ha confirmado que entre el 72 y el 96% de las familias donde los padres tienen menos de 9 años de estudios viven en la pobreza. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1997): *The Equity Gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit*, Santiago de Chile, p. 116; *Equidad, desarrollo y ciudadanía (Equity, Development and Citizenship)*, Santiago de Chile, 2000, p. 72). Las críticas a las afirmaciones del Banco Mundial en el sentido de que la educación primaria logra resultados que permiten reducir la pobreza han sido contradichas por resultados que indican que “la enseñanza primaria es manifiestamente insuficiente para permitir que los hogares pobres puedan ayudarse a sí mismos a salir de la pobreza” (CURTIN, T.R.C. AND NELSON, E.A.S. (1999): Economic and health efficiency of education funding policy, *Social Science & Medicine*, vol. 48, p. 1603).

un objetivo de desarrollo a largo plazo. El conflicto entre la educación como derecho y como objetivo es invisible, porque hay partes de la comunidad internacional que actúan en paralelo pero sin superponerse.

Si lográramos crear una comunidad internacional, formada por una visión compartida de educación basada en derechos, lo cambiaría todo. Lo que tenemos son estructuras paralelas que no hablan el mismo idioma. A pesar de ser el inglés americano el idioma de trabajo de todas las burocracias globales, sus terminologías educativas son diferentes. Mientras algunos hablan de oferta de servicios, otros lo hacen de educación en tanto que proceso de enseñanza y aprendizaje. Los primeros utilizan el idioma de la eficiencia y de compartir costes, los últimos abogan por la adaptación de la educación a los niños con necesidades especiales. Ante esta situación, es inevitable preguntarse por qué carecemos de una visión común de la educación y de una terminología compartida para describirla. Una respuesta breve podría ser que los problemas globales se plantean de tal manera que respalden las soluciones preferidas¹⁶. Dado que no existe un compromiso global para financiar la educación de *todos* los niños, se evita el término *derecho* a la educación y se utiliza *acceso* porque no conlleva las obligaciones gubernamentales correspondientes. El *acceso* abarca a la educación adquirida en el mercado libre o la financiada a través de la caridad. Y lo que es más importante, el plantear y no alcanzar objetivos de desarrollo no compromete, ni pone en juego, la responsabilidad de nadie. Por el contrario, violar un derecho humano tiene como consecuencia responsabilidades legales de un gobierno y las víctimas tienen derecho a una compensación.

Cualquier encuesta sobre la educación, como servicio público gratuito, mostraría que estamos haciéndolo peor de lo que prometimos a los niños del mundo hace más de 80 años. La educación gratuita y obligatoria estaba vinculada a la eliminación del trabajo infantil, en 1921 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁷. Los argumentos eran entonces, y siguen siendo ahora, que el derecho a la educación, cuando está garantizado, abre la puerta a otros derechos, mientras que su negación impide disfrutar de todos los derechos humanos.

Hacer que la educación sea obligatoria requiere que sea gratuita para que así todos los niños puedan asistir a la escuela. Los instrumentos internacionales de derechos humanos han afirmado, en repetidas ocasiones, que la educación debería ser gratuita y obligatoria. La Tabla 1 incluye citas de tratados de derechos humanos internacionales, globales y regionales, que muestran esta unanimidad. Todos ellos repiten las mismas palabras: “derecho a la educación gratuita y obligatoria”; por lo que cabría pensar, que esta obligación que los gobiernos adquirieron de modo individual, tendría que conformar sus estrategias educativas globales. En la columna de la derecha de la Tabla 1 podemos ver que la situa-

¹⁶ Se ofrecen respuestas largas en TOMASEVSKI, K. (2005): Globalizing what: Education as a human right or as a traded service, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 12, No. 1, Winter, pp. 1-78 [donde se describen dos regímenes legales paralelos, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los instrumentos internacionales sobre el comercio en servicios educativos, y examina los efectos de esta dualidad legal en los países en desarrollo y en países en transición] y en TOMASEVSKI, K. (2006): *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, [donde se explican las obligaciones de los gobiernos respecto a los derechos humanos en cuanto a educación].

¹⁷ El Convenio nº 10 de la OIT establecía en 1921 la prohibición de empleo que perjudicase la asistencia de los niños a la escuela, estableciendo la edad mínima en 14 años. El Convenio nº 130 de la OIT reforzaba la correspondencia entre la edad de abandono de la escuela y la edad mínima para trabajar, subiendo esta edad a los 15 años.

ción no es así. Las citas de las estrategias de educación global, acordadas en conferencias internacionales entre 1990 y 2005, demuestran que se tardó 15 años en introducir en los documentos globales el requisito de educación obligatoria y gratuita, de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ambas condiciones se evitaron cuidadosamente porque su corolario son obligaciones gubernamentales de derechos humanos¹⁸.

Tabla 1: Estrategia educativa global *versus* instrumentos internacionales de derechos humanos 1990-2005

| Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos | Estrategia Educativa Global |
|---|--|
| <p><i>Declaración Universal de Derechos Humanos</i> (1948): La Educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.</p> <p><i>UNESCO Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza</i> (1960): Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicación una política nacional encaminada (...) en especial a (...) hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria.</p> <p><i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i> (1966): La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.</p> <p><i>Protocolo de San Salvador Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos</i> (1988) Los Estados parte en el presente protocolo reconocen que (...) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.</p> <p><i>Convención sobre los derechos del niños</i> (1989): Los Estados Partes (...) deberán en particular (...) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.</p> | <p><i>Conferencia de Jomtien de Educación para Todos</i> (1990): Cada persona- niño, joven o adulto – deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. El acceso universal, y la finalización, de la</p> |

¹⁸ La escisión de la comunidad internacional que creó estrategias para la educación paralelas, y mutuamente opuestas, se analiza en TOMASEVSKI, K. (2003): *Education Denied: Costs and Remedies*, Zed Books, London, pp. 93-106 (Versión española TOMASEVSKI, K. (2004): *El Asalto a la Educación*, Barcelona, Intermon Oxfam).

| | |
|--|--|
| <p><i>Carta Africana de Derechos y Bienestar del Niño</i> (1990): Los Estados Partes de la presente Carta (...) deberán en particular: proporcionar educación básica obligatoria y gratuita</p> <p><i>(Revisada) Carta Social Europea</i> (1996): (...) Las Partes se comprometen, tanto directamente como en cooperación con organizaciones públicas y privadas (...) a proporcionar a los niños y jóvenes educación primaria y secundaria gratuitas, así como a promover la asistencia regular a las escuelas.</p> | <p>educación primaria (o cualquier otro nivel superior de educación considerado como “básico”) para el año 2000.</p> <p><i>Foro Mundial sobre la Educación de Dakar</i> (2000): Reafirmamos (...) que todos los niños, jóvenes y adultos, en su condición de seres humanos tienen derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje (...) Velar para que antes del año 2015 todos los niños (...) tengan acceso a una enseñanza primaria, gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.</p> <p><i>Naciones Unidas Objetivos del Desarrollo del Milenio</i> (2000): Velar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.</p> <p><i>Resultados de la Cumbre Mundial</i> (2005): Reafirmamos nuestro compromiso de apoyar las actividades de los países en desarrollo para lograr que todos los niños tengan acceso a una enseñanza primaria obligatoria y gratuita de buena calidad y la cursen en su totalidad.</p> |
|--|--|

Las diferencias textuales, obvias entre las dos columnas, demuestran que los gobiernos, cuando actúan colectivamente, siguen sus prioridades políticas o ideológicas. En las mismas, la educación y los derechos humanos ocupan puestos de último orden. Además los actores internacionales, clave de las negociaciones de estrategias globales sobre la educación y la reducción de la pobreza, son agencias intergubernamentales acreedoras. Sus intereses se dirigen al cobro de la deuda, más que a la educación o a los derechos humanos. Por otra parte, estas agencias están exentas del cumplimiento de la mayor parte de las leyes internacionales y tienen derecho a fijar sus propias reglas, que perjudican tanto a la educación como a los derechos humanos, basándose en el principio de “1 dólar, 1 voto”¹⁹.

¹⁹ La página web del Banco Mundial dice que “es como una cooperativa, donde los 184 países miembros son accionistas. Los accionistas están representados por la Junta de Gobernadores, que son quienes diseñan en última instancia las políticas en el Banco Mundial. En general, los gobernadores suelen ser miembros de los ‘Ministerios de Economía’ de los países” www.worldbank.org (Marzo de 2006).

En general existe consenso sobre el hecho de que la educación primaria sea gratuita para los niños, pero no su corolario: que la educación primaria debería ser financiada públicamente. Los padres son los primeros responsables de sus hijos. Los padres que pueden y desean soportar el coste completo de la educación pueden enviar a sus hijos a escuelas privadas o de pago. Esta elección forma parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos y es respetada en la mayoría de los países, excepto Cuba o Corea del Norte. La obligación de asegurar que la educación gratuita y obligatoria sea disponible para todos los niños, va unida al respeto a la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos. Los padres tienen libertad de optar por la escuela privada, si así lo desean. Ésta debería ser su elección, más que una necesidad provocada por la ausencia de una escuela pública disponible, o por los deficientes niveles de la educación pública. Para los niños huérfanos, o para aquellos cuyos padres son demasiado pobres para pagar el coste de la escuela, el gobierno debería actuar *in loco parentis*.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos no pueden obligar a los gobiernos a hacer lo imposible, pero insisten en que hagan todo lo que puedan. Así, ordena la realización progresiva del derecho a la educación, previendo que la cooperación internacional pueda ayudar en este proceso. La proclamación de la educación como derecho humano universal, en 1948, pretendía ampliar el modelo según el cual los padres educan a sus hijos y los gobiernos a sus ciudadanos, con una educación *para todos*. El pago de la educación de los hijos de otras personas está asegurado a escala nacional, mediante los impuestos, pero no existe nada equivalente a escala internacional. En Europa cada adulto debe pagar la educación de tres niños, con un PIB per cápita de 25.000\$, mientras que un adulto africano tiene que educar a seis niños con un PIB per cápita de 500\$.

Si no les proporcionamos educación, estamos quitando a los niños tanto su infancia como su futuro. El estándar fijado en los países ricos industrializados es alcanzar la educación secundaria para todos. Las estrategias de educación global adoptaron un referente muy inferior, la educación primaria, que los niños pueden terminar a los nueve años, como en Birmania/Myanmar. Esto debería ser cuestionado, pero no lo es. La Tabla 2 recoge los países donde la edad a la que se abandona la escuela está por debajo del mínimo global, y esto ni siquiera ha suscitado discusión. Al parecer, el acento puesto en la calidad de la educación, no nos ha llevado a preguntarnos si la educación excesivamente breve debería poder considerarse aceptable.

Tabla 2: Cantidad olvidada: países donde la educación obligatoria es demasiado breve

| | |
|--|--|
| <p>África Sub-Sahariana: Angola 6-9 Benín 6-11 Burundi 7-12 Cabo Verde 6-12 Camerún 6-11 Chad 6-11 Congo/Kinshasa 6-13 Eritrea 7-13 Etiopía 7-12 Guinea Ecuatorial 7-11</p> | <p>América Latina y Caribe: Bolivia 6-13 Haití 6-11 Honduras 7-12 Jamaica 6-11 Panamá 6-11 República Dominicana 5-13 Suriname 6-11 Trinidad y Tabago 5-11</p> <p>Asia y Pacífico: Afganistán 7-12</p> |
|--|--|

| | |
|---|--|
| <p>Guinea-Bissau 7-12 Kenya 7-13 Lesotho 6-12 Malawi 6-13 Mozambique 6-12 Níger 7-12 Nigeria 6-11 Rwanda 7-12 Senegal 7-12 Swazilandia 6-12 Tanzania 7-13 Zambia 7-13 Zimbabwe 6-12</p> | <p>Birmania/Myanmar 5-9 Bangladesh 6-10 Filipinas 6-12 Laos 6-10 Pakistán 5-9 Oriente Medio: Arabia Saudita 6-11 Egipto 6-13 Irán 6-10 Kuwait 6-13 Sudán 6-13 Europa del Este y Asia Central: Albania 6-13</p> |
|---|--|

Nota: esta tabla recoge aquellos países en los que la educación obligatoria termina antes de alcanzar la edad mínima global para trabajar, 14 años, lo que significa que los niños se “gradúan” antes de la edad legal para bajar. Esta información es fiable, ya que es la que se comunicó oficialmente a la UNESCO.

Fuente: *Global Education Digest 2005: Comparing Education Statistics Across the World*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2005, disponible en www.uis.unesco.org.

La Tabla 2 muestra que niños muy jóvenes, de 9 o 10 años de edad, pueden terminar su educación, considerando que es un éxito, según los criterios de los ODM. Esto demuestra que el propio objetivo está equivocado. Las estrategias de educación global, al no considerar los instrumentos internacionales de derechos humanos, han permitido este nivel intolerablemente bajo.

La norma legal es que los niños deberían estar escolarizados hasta que tengan la edad mínima para empezar a trabajar. La edad mínima global es de 14 años, mientras que, en las estrategias globales, la edad aceptada globalmente para abandonar la escuela es de 11 años. Se institucionaliza la discriminación, ofreciendo a los pobres mucho menos de lo que aceptaríamos para nosotros mismos. De esta manera, se ofrece a los niños pobres mucho menos de lo que necesitan para no olvidar lo que aprendieron, o para hacer algo útil con ello. Como es bien sabido, son necesarios como mínimo seis años de escolarización para una simple alfabetización, pero no hay “control de calidad” si la educación primaria dura sólo tres o cuatro años: eso es todo lo que reciben estos niños²⁰.

En su momento, se pensó que la cooperación internacional, a la hora de generar suficientes ingresos para proporcionar educación gratuita y obligatoria para todos los niños, sería un complemento, ante la incapacidad de los países pobres con poblaciones jóvenes. Sin embargo, la tendencia global es transferir la responsabilidad financiera de la educación a las comunidades locales y familias, lo que contradice el requisito de los instrumen-

²⁰ La UNESCO es formalmente la agencia internacional líder en educación y su definición de la enseñanza primaria y “asume que la duración necesaria para el contenido de nivel primario es de seis años” (UNESCO/UNICEF (2005): *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UIS, p. 14) Allí donde esta suposición ha sido suscrita por políticas del gobierno que han recortado la enseñanza primaria, no existe un correctivo para proteger a los niños de no obtener el mínimo necesario. Obviamente es mucho más sencillo y barato reducir la enseñanza primaria a 3 o 4 años y cumplir con el requisito de los ODM de hacer que todos los niños terminen la enseñanza primaria. Semejante ‘éxito’ podría y debería considerarse como una violación de los derechos humanos.

tos internacionales de derechos humanos de universalizar las obligaciones gubernamentales como contrapartida del derecho universal a la educación. Además, institucionaliza la exclusión económica de la educación como se muestra en el siguiente apartado.

MODELO GLOBAL DE EXCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN

La Tabla 3 clasifica las regiones en función de las cuotas a pagar en la enseñanza primaria pública, observándose la prevalencia de la educación “de pago”, en lugar de gratuita. La región más afectada es el África Subsahariana y la menos América Latina, al tener un compromiso por la secundaria gratuita, y no únicamente por la educación primaria. Así podemos observar también que, mientras África ha atraído hacia sí una inmensa atención internacional, en cambio apenas ha habido publicidad para el problema de Europa del Este y Asia Central, que es la segunda región más afectada.

La transición de la educación con planificación centralizada, general y gratuita a una educación basada en el mercado es un indicador de la correlación entre la pobreza y la política. Esa región ilustra la pobreza en su grado más extremo, pero algunas de sus facetas están presentes en el mundo entero. La exclusión de la educación basada en la pobreza no se limita, sin embargo, a los países pobres, también afecta a las cuotas a pagar en base a decisiones políticas en escuelas primarias de Israel o de Nueva Zelanda. Por lo tanto, las cuotas son un indicador de la práctica cambiante que tienen los Estados, que trasladan la responsabilidad financiera de la educación al gobierno y las familias. En los países ricos el motivo no ha sido la pobreza sino las políticas. Aún se recuerda a Margareth Thatcher, durante su primer cargo en el gobierno, siendo ministra de educación, por haber suprimido la leche gratuita en las escuelas. Así se ganó el sobrenombre de “Maggy Thatcher, milk snatcher” (ladrona de leche)²¹. El gobierno del Reino Unido no argumentó pobreza, ni entonces ni ahora, para evitarse pagar los 11 peniques de la leche. El problema fue realmente del ámbito político. También destaca el ejemplo de Israel, que ilustra cuánto afecta a la educación la política general de derechos humanos de un gobierno.

Tabla 3: Países sin educación pública gratuita para todos, por regiones

| África Sub-Sahariana | Europa del Este y Asia Central | Asia | Oriente Medio y Norte de África | América Latina |
|----------------------|--------------------------------|------------------|---------------------------------|----------------------|
| Angola | Albania | Bhután | Djibouti | Bolivia |
| Benin | Armenia | Birmania/Myanmar | Egipto | Colombia |
| Burkina Faso | Azerbaiján | | Emiratos Árabes | Ecuador |
| Camerún | Belarús | Camboya | Unidos | El Salvador |
| Chad | Bulgaria | China | Irán | Guatemala |
| Congo/Brazzaville | Croacia | Fiji | Israel | Honduras |
| Congo/Kinshasa | Georgia | Indonesia | Jordania | Nicaragua |
| Costa de Marfil | Kazajstán | Laos | Líbano | Panamá |
| Eritrea | Kirguizstán | Maldivas | Qatar | Paraguay |
| Etiopía | Macedonia | Nepal | Siria | Perú |
| Gabón | Moldova | Pakistán | Sudán | República Dominicana |
| Ghana | Rumania | Papúa Nueva Gui- | Túnez | |

²¹ Government eyes school milk money, *Guardian Weekly*, 13-19 January 2006.

| | | | | |
|--|--|---|---|--|
| Guinea Guinea Bissau Guinea Ecuatorial Malí Mauritania Mozambique Namibia Níger Rep. Centroafricana Senegal Togo Zimbabwe | Rusia Serbia Tayikistán Turkmenistán Ucrania Uzbekistán | nea Filipinas Singapur Vietnam | Yemen | Caribe |
| Gobiernos que están bajando las cuotas Burundi Gambia Kenia Lesotho Liberia Madagascar Malawi Nigeria Rwanda Sierra Leona Sudáfrica Swazilandia Tanzania Uganda Zambia | Educación financiada externamente Bosnia Herzegovina Kosovo | Educación financiada externamente Timor Leste | Educación financiada externamente Afganistán Irak Palestina | Antigua y Barbuda Belice Granada Guyana Haití San Vicente Santa Lucía Suriname Trinidad y Tabago |
| | | Gobiernos que están bajando las cuotas Bangladesh India Malasia Mongolia | | |

La exclusión de la educación debido a la pobreza debería ser parte integrante de las estrategias educativas globales, pero no es así. El Banco Mundial ha admitido “que los niños de cualquier país que no están escolarizados actualmente son aquellos menos capaces de contribuir al coste de la educación”²². Sin lugar a dudas, el modelo de cuotas de la Tabla 3, muestra que hay una relación muy estrecha con la pobreza y que su presencia está muy extendida en África.

La educación primaria es una inversión cuyo beneficio no es inmediato y, por tanto, pertenece a la legislación pública, reflejándose el derecho a la educación en las responsabilidades gubernamentales correspondientes. La inversión en educación debería hacerla el gobierno porque proporciona intereses económicos a largo plazo y, únicamente, si se combina con otros recursos. La negación del derecho a la educación desencadena la exclusión del mercado laboral, y ésta, a su vez, de la exclusión de la seguridad social debida a esa condición previa. Cuando la pobreza es consecuencia de la negación de dere-

²² BRUNS, B., MINGAT, A. and RAKOTOMALALA, R. (eds.) (2003) *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*, Washington DC, The World Bank, p. 81.

chos humanos, como ocurre a menudo en el caso de las chicas, la solución pasa necesariamente por la afirmación y la aplicación de los derechos humanos, empezando por el derecho a la educación. Además, la educación no es únicamente una cuestión de transmitir conocimientos y destrezas. La educación es un bien público porque representa la forma más extendida de socialización institucionalizada de los niños. Se puede privar a los niños de escolarización, pero aprenderán fuera de la escuela, especialmente sobre su falta de derechos.

Los niños no pueden esperar para crecer, de ahí su derecho prioritario a la educación. El daño causado por la educación que les ha sido negada, mientras estaban creciendo, es difícil, si no imposible, de remediar retroactivamente. La educación constituye uno de los escasos deberes aceptados globalmente para los niños, dado que es obligatoria. También se da a los niños el derecho legal a la educación, porque carecen de derechos políticos que les permitan garantizar su educación a través de procesos políticos.

EL PEAJE EDUCATIVO DE LA POBREZA Y EL EMPOBRECIMIENTO: ÁFRICA Y LA ANTIGUA EUROPA DEL ESTE

Mientras que las cuotas en la escuela pública están especialmente generalizadas en África, como se muestra en la Tabla 3, también hay un *momentum* gubernamental creciente hacia la liberación de obstáculos financieros para la educación. Este descenso de tasas (o ‘cuotas escolares’ como las llama el Banco Mundial) ha mostrado hasta qué punto eran un obstáculo en los países donde las han eliminado. La Tabla 4 muestra las diferencias en las matrículas escolares entre aquellos países que practican una política de educación gratuita y aquellos que no lo hacen.

Las matriculaciones descienden de modo uniforme en aquellos países donde la educación es de pago, y son mucho más elevadas en los países que han empezado a eliminar tasas escolares, lo cual ya habla por sí solo. Además, debido a que la supresión de tasas escolares es reciente en la mayoría de los países, todavía no se refleja por completo en un aumento de matrículas.

La primera medida política que anunció el nuevo gobierno de Burundi, en agosto del 2005, fue la supresión de las cuotas escolares en la educación primaria. Este indicador de cambio, al pasar de violar los derechos humanos a invertir en ellos, se vio por primera vez en el nuevo gobierno de Malawi en 1994, eliminando las cuotas del régimen anterior, que era famoso por su violación de los derechos humanos, y que las había introducido siguiendo el consejo del Banco Mundial. El nuevo gobierno civil de Nigeria hizo lo mismo, tan pronto como se produjo la transición del gobierno militar al gobierno civil en 1999. Los efectos residuales podrían alterar el paisaje educativo de todo el continente.

En Europa del Este y Asia Central, la educación era gratuita y obligatoria antes de la transición. La transición de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado ha tenido un efecto profundo y negativo sobre la educación anteriormente gratuita. Hay datos que molestan y que ilustran el coste de dicha transición. En Ucrania, los salarios de los profesores están por debajo del umbral de pobreza designado oficialmente, mientras que en Kazajstán ascienden a 5 dólares mensuales, por debajo del mínimo global de un dólar diario necesario para la mera supervivencia. En Moldova, los pagos anuales que requieren la enseñanza primaria pública y los libros de texto equivalen a tres salarios mensuales medios. Se ha legalizado la educación privada y gran parte de la edu-

Tabla 4: Correspondencia entre el hecho de que la escuela sea gratuita y el incremento de matriculas en África.

| País | Política de educación gratuita | | Matriculación |
|--------------------------|--------------------------------|----|---------------|
| Angola | | No | (62%) |
| Benín | Progresiva | | (71%) |
| Botswana | Parcial | | 81% |
| Burkina Faso | | No | 36% |
| Burundi | Reciente | | 58% |
| Cabo Verde | Sí | | 99% |
| Camerún | Reciente | | (73%) |
| Costa de Marfil | | No | (61%) |
| Congo/Brazzaville | | No | (54%) |
| Congo/Kinshasa | | No | (35%) |
| Chad | | No | (63%) |
| Eritrea | | No | 45% |
| Etiopía | | No | 51% |
| Gabón | Progresiva | | 78% |
| Gambia | Progresiva | | 79% |
| Ghana | | No | 59% |
| Guinea | | No | 66% |
| Guinea-Bissau | | No | (45%) |
| Guinea Ecuatorial | Progresiva | | 85% |
| Kenia | Reciente | | (67%) |
| Lesotho | Reciente | | 86% |
| Liberia | Reciente | | 70% |
| Madagascar | Reciente | | 79% |
| Malawi | Sí | | (81%) |
| Malí | | No | 45% |
| Mauricio | Sí | | 97% |
| Mauritania | | No | 68% |
| Mozambique | Parcial | | 55% |
| Namibia | Parcial | | 78% |
| Níger | | No | 38% |
| Nigeria | Progresiva | | 67% |
| República Centroafricana | | No | (55%) |
| Rwanda | Reciente | | 87% |
| Santo Tomé y Príncipe | Sí | | 97% |
| Senegal | Progresiva | | 67% |
| Seychelles | Sí | | 100% |
| Sierra Leona | Reciente | | Sin datos |
| Sudáfrica | Parcial | | 89% |
| Swazilandia | Reciente | | 75% |
| Tanzania | Reciente | | 77% |
| Togo | Progresiva | | 91% |
| Uganda | Parcial | | (79%) |
| Zambia | Reciente | | 68% |
| Zimbabwe | Parcial | | 79% |

Nota: no se han incluido aquellos países para los cuales no se dispone de datos, es decir Comoras y Somalia. Se han utilizado los datos más recientes para las matrículas escolares, lo que significa que las cifras se refieren al curso 2002 – 2003. Si los datos se refieren a años anteriores, las cifras aparecen entre paréntesis. Las cifras corresponden a la matriculación neta, es decir al porcentaje de niños en el intervalo adecuado de edad. Por motivos de consistencia, todos los datos de esta tabla tienen su origen en los informes EPT GMR (siglas en inglés de Informes de Supervisión Global). Las tablas estadísticas para los informes GMR del 2006 y para informes anuales anteriores, están disponibles en <http://portal.unesco.org/education>.

cación pública anterior se ha privatizado, formal o informalmente, a través de las tasas variadas y generalizadas que se cobran.

La educación, que antes era gratuita y para todos, está en vías de extinción. Este patrimonio sigue vivo aún en las garantías legales de educación gratuita existentes en todos los países de la región, pero las políticas educativas han tomado una vía diferente. La educación se está convirtiendo formal o informalmente en un privilegio para quienes pueden pagar su coste. La Tabla 5 muestra que la educación, aunque aún debe ser obligatoria, ya no lo es para todos.

Tabla 5: Efectos de la educación no gratuita sobre la disminución de matrícula escolar en Europa del Este y Asia Central

| País | Educación gratuita en la ley y en la práctica | | Matriculación en Educación Primaria |
|---------------------|---|----------|-------------------------------------|
| | Ley | Práctica | |
| Albania | Sí | No | 97% |
| Armenia | Sí | No | 88% |
| Azerbaiján | Sí | No | 80% |
| Belarús | Sí | No | 93% |
| Bosnia Herzegovina | Sí | No | (86%) |
| Bulgaria | Sí | No | 92% |
| Croacia | Sí | No | 95% |
| FYROM (Macedonia) | Sí | No | 98% |
| Georgia | Sí | No | 91% |
| Kazajstán | Sí | No | 96% |
| Kirguizstán | Sí | No | 90% |
| Moldova | Sí | No | 82% |
| Rumania | Sí | No | 92% |
| Rusia | Sí | No | 89% |
| Serbia y Montenegro | Sí | No | 76% |
| Tayikistán | Sí | No | (81%) |
| Turkmenistán | Sí | No | No hay datos |
| Turquía | Sí | No | 88% |
| Ucrania | Sí | No | 90% |
| Uzbekistán | Sí | No | (80%) |

Nota: en el caso de aquellos países para los que se dispone de datos sobre asistencia a la escuela, estos se han incluido entre paréntesis para indicar que no se trata de cifras de matrícula.

Fuente: UNESCO/UNICEF (2005): *Children Our of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics, disponible en www.uis.unesco.org.

En la educación primaria, la obligación clave del gobierno es la de los resultados. Tiene que asegurar que la educación gratuita y obligatoria esté disponible para todos los niños. El término *asegurar* se afirma explícitamente en la educación obligatoria, que obliga al gobierno a ofrecer educación a todos los niños. El respeto a la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos permite a los padres tomar una opción que no sea la escuela pública, si así lo desean. Ésta debería ser una elección y no una necesidad provocada por la ausencia de escuela pública disponible o por el pésimo nivel de la educación pública. El hecho de evitar cualquier mención a que la educación debería ser obligatoria la ha

introducido en un esquema de oferta-demanda. Un término cruel, ‘exceso de demanda’, indica el fracaso del gobierno a la hora de asegurar la educación para todos los niños y la negativa de la ‘comunidad internacional’ a ayudarles. Los presupuestos inadecuados para la educación pública estuvieron en el origen de la fórmula del Banco Mundial de imponer cuotas, fórmula que guía las políticas y prácticas en muchos países.

La educación recibe habitualmente una financiación menor de la necesaria para garantizar la calidad de la educación para todos los niños. Se imponen pagos a las familias en forma de subsidios inversos porque la financiación de la educación es inadecuada. El coste de la educación varía entre y dentro de los países, dependiendo de un abanico de factores, entre los que se encuentran el porcentaje de niños en edad escolar dentro de la población, su dispersión o concentración geográfica o su diversidad respecto al idioma o la religión. La capacidad de las familias para contribuir a este coste también es variable. El precio de los libros de texto y de los uniformes puede oscilar entre menos del 3 y más del 30% del presupuesto familiar. Quienes son demasiado pobres para afrontar el coste pueden quedar exentos de las cuotas a pagar, pero el procedimiento suele ser demasiado engorroso o humillante para llevarlo adelante, o a veces demasiado caro. El coste de la educación no puede transferirse a las familias, en los casos de pobreza, pues les impide contribuir. Como consecuencia, los niños tienen que trabajar en lugar de ir a la escuela.

Cuando se adoptaron los estándares de los derechos humanos, que establecían que la educación fuera gratuita y obligatoria, hubo un consenso global que los respaldaba. Las matrículas se incrementaron rápidamente en los años 60 y 70 y luego se detuvieron debido a las crisis económicas y a la reducción de la financiación pública²³. La disminución de ventajas fiscales para la educación condujo a la disminución de matrículas en la enseñanza primaria²⁴ y, también, a una nueva definición del rol del Estado. El Banco Mundial ha ido modelando la educación en un sentido que es exactamente el contrario al que manda la ley. Por otra parte, sólo el 2% de la financiación educativa procede la ayuda internacional, el 35% es privada, mientras que los gobiernos financian el 63% del coste²⁵. No cabe duda de que es paradójico que, en los países más ricos, la financiación gubernamental de la educación sea mayor, mientras que, proporcionalmente, se transfiere mayor coste a aquellos que están menos capacitados para soportarlo.

EL NUEVO CONSENSO DE WASHINGTON PARA LA EDUCACIÓN

Tras el final del milenio, ha habido un creciente consenso global sobre la necesidad de hacer gratuita la educación primaria y, de esta manera, reivindicar una parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Paradójicamente, esto no nos ha conducido a identificar los pagos que se han impuesto y que hacen que la educación primaria no sea gratuita.

La razón es que los gobiernos que luchan para proveer educación primaria gratuita están expuestos a contrapresiones. Los instrumentos internacionales de derechos humanos

²³ UNESCO (1984): A summary statistical review of education in the world, 1960-1982, Doc. ED/BIE/CONFINTED 39/Rev. 1, July.

²⁴ Los datos de la UNESCO muestran que el porcentaje de niños de edades comprendidas entre 6 y 11 años que están inscritos en enseñanza primaria bajó entre 1970 y 1985 de 95,1% a 90,0% en Bélgica, de 90,6% a 85,8% en Francia, de 97,3% a 89,9% en Grecia, de 93,2% a 88,7% en Irlanda, de 87,9% a 78,2% en Italia, de 90,8% a 79,1% en el Reino Unido, y de 100,0% a 95,0% en los Estados Unidos.

²⁵ UNESCO (2003): *Bulletin of the UNESCO Education Sector*, Paris, No. 5, Abril-Junio.

reclaman asegurar la educación primaria gratuita. Las estrategias para reducir la deuda requieren una sostenibilidad fiscal de su política de educación. El pago de la deuda tiene prioridad sobre las obligaciones de los derechos humanos, porque las sanciones por su incumplimiento son inmediatas y caras.

Un signo prometedor es que el Banco Mundial se ha unido al consenso global defendiendo la eliminación de “cuotas de los usuarios para la educación primaria”²⁶ como una medida para la reducción de la pobreza. No hay, todavía, compromiso para *liberar* la educación primaria en el proceso de reducción de deudas, lo que traduciría esta retórica en identificación de las medidas correctivas para saber dónde y por qué la educación no es gratuita ni está garantizada. Siempre que no haya información del coste real de la educación nominalmente gratuita, no se puede informar sobre las estrategias de financiación. Por lo tanto, el Banco Mundial se ha convertido en *la* fuente de información.

Un estudio interno del Banco Mundial mostró, en 2002, que los cobros (“cuotas”) estaban mucho más extendidos de lo que se había supuesto. Se encontraron en el 97% de los 79 países encuestados. Además, los cobros directos fueron impuestos incluso allí donde las leyes de los deudores proponían que la educación primaria debería ser gratuita. Esto ha revelado el enfrentamiento entre la ley y la política del Banco Mundial y el silencio obtenido “porque estas cuotas pueden ser oficialmente inconstitucionales”, como en Oriente Medio y el Norte de África, o “porque pueden ser técnicamente ilegales, como en la mayoría de los países de la Comunidad de Estados Independientes”²⁷. Este reconocimiento abierto de que los cobros directos en la educación pública a menudo incumplen la ley, demuestra que en el Banco Mundial se sabe que éste respalda políticas públicas que son ilegales²⁸ y también hacen peligrar su compromiso de reducir la pobreza. La investigación de los Documentos sobre Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) no incluye el examen sobre educación primaria gratuita o de pago, aunque la retórica del Banco Mundial indica que esto debería ser así. Por el contrario, las evaluaciones raramente se refieren a la educación y cuando lo hacen es de modo dispar.

El proceso ‘Países Pobres Muy Endeudados’ (PPME) se diseñó para aliviar la deuda no sostenible y, de este modo, aumentar los fondos para la educación, lo cual estaba incluido en el gasto para reducir la pobreza. Los Documentos sobre Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) han sido descritos como “los documentos principales de planificación del desarrollo” que pretendían “permitir y reforzar las asociaciones entre donantes y países en torno a un marco de desarrollo común”²⁹.

²⁶ *Opening Doors: Education and the World Bank*, 2003, pp. 5 y 23.

²⁷ KATTAN, R.B. and BURNETT, N. (2004): *User fees in primary education*, The World Bank, July, (www.worldbank.org/education/pdf/EFAcase_userfees).

²⁸ El consejero legal del Banco Mundial en aquél momento, Ibrahim Shihata, explicó en 1997 “el Banco Mundial está totalmente eximido de todo examen judicial porque tiene inmunidad jurídica ante los tribunales nacionales y no se ha intentado nunca contra él ningún litigio internacional. De esta forma, persiste una situación única en la que, aparentemente, el Banco Mundial sólo está obligado por las normas que ha creado para sí mismo”. Comisión de Derechos Humanos – Informe anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomasevski, U.N. Doc. E/CN.4/2001/52, par. 40.

²⁹ The International Monetary Fund and the International Development Association – Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, IMF/IDA, 12 September 2003, párrafos. 9 y 37, disponible en www.worldbank.org/debt.

Los DERP suministran descripciones fiables sobre la financiación para la educación. La palabra clave en su descripción oficial es propiedad del país. No obstante, tienen que ser aprobados por el FMI y el Banco Mundial y necesitan el “Visto bueno de Washington”³⁰. En la evaluación de los DERP, los criterios para el sector público son las “implicaciones fiscales”³¹.

La Tabla 6 muestra la lista de 46 países pobres y fuertemente endeudados, cuyos DERP fueron respaldados por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial en los primeros cinco años después de que el Banco Mundial se comprometiera, en 1999, a priorizar la reducción de la pobreza. Por tanto, en los presupuestos del gobierno la educación y la salud deberían ocupar un lugar destacado, tanto como el acceso (por usar un término del Banco Mundial) de los pobres a ellos. Está claro que la necesidad de pagar excluye a los pobres de la educación y de la salud porque son pobres y, sencillamente, no pueden pagar.

Los 46 DERP aprobados por el FMI y el Banco Mundial están alfabéticamente enumerados en la Tabla 6. A modo indicativo, sólo 3 de los 46 países afirmaron que la educación primaria ya era universal³². La mayoría, 32 países, informó que la educación primaria **no** era gratuita y 14 dijeron que no se imponían cuotas. Los compromisos con la educación primaria gratuita o de pago figuran en la columna de la derecha. La mayoría de los 25 países se han comprometido con la educación gratuita, 7 países se han comprometido a que haya enseñanza primaria con pago de cuota, y 14 países a mantener los pagos a la vez que se proporcionan exoneraciones para las niñas o los pobres³³.

El anuncio formal, por parte del Banco Mundial, de que no respalda y/ni se opone al pago de cuotas en educación primaria, no se ha traducido en un análisis de estas obligaciones, que debería haber incluido el proceso de apoyo a los DERP. Esto muestra que la retórica del Banco Mundial no se ha traducido en medidas políticas, al menos hasta el momento.

³⁰ “Los países de las Instituciones de Bretton Woods (IBW) – si desean acceder a recursos concesionales – deben cumplir con los DERP y los informes de progreso relacionados con ellos, según directrices y calendarios establecidos por IBW. Esta expectativa no es consistente con la propiedad. (...) Todos los países, incluso aquellos que tienen un sector público con capacidad muy débil, deben entregar documentos aceptables al personal y la junta de IBW para cualificarse para el alivio de la deuda dentro de PPME y recursos de IDA/PRGF. Dado que los países tienen una fuerte motivación para obtener esos recursos rápidamente, muchos han confiado en consultores externos durante la formulación de los DERP”. “Aunque los documentos de las políticas de IBW caracterizan este proceso como un respaldo de estrategias nacionales, muchas partes interesadas y en especial dentro de la sociedad civil, ven este proceso como una aprobación de IBW que socava la propiedad”. The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank’s Support Through 2003, World Bank Operations Evaluation Department, Washington D.C., 2004, p. 21. Disponible en www.worldbank.org/oed.

³¹ THE INTERNATIONAL MONETARY FUND AND THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION – FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA (2002): Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), 23 July, p. 2. (disponible en http://poverty.worldbank.org/files/Yugoslavia_IPRSP_JSA.pdf).

³² Armenia, Georgia y Sri Lanka han declarado en sus DERP que ya se ha alcanzado la educación primaria universal y describen en su lugar estrategias para la educación secundaria. No obstante, no hay confirmación internacional de que la educación primaria se haya convertido realmente en para todos, porque el Instituto de estadísticas de la UNESCO ha citado únicamente cifras de matrícula, no de realización de los estudios. (*Global Education Digest 2004: Comparing Education Statistics Across the World*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2004, disponible en www.uis.unesco.org).

³³ Las formulaciones específicas de los DERP han incluido, en el caso de Guinea, un compromiso para “reducir el gasto privado en educación, especialmente para grupos de población desaventajados” (Poverty Reduction Strategy Paper, January 2002, p. 85). En los DERP de Nepal, ha habido una referencia a un programa (entonces) nuevo “para ofrecer educación gratuita hasta el 10º grado a los estudiantes oprimidos, atrasados o que están por debajo del umbral de pobreza” (Poverty Reduction Strategy Paper 2002-2007, May 2003, p. 53).

Tabla 6: Educación gratuita o de pago en los DERP

| País | Año | Pagos directos en la enseñanza primaria pública | | Pagos mediante retenciones | | |
|-----------------------|------|---|----|----------------------------|----|------------|
| | | Sí | No | Sí | No | Parcial |
| Albania | 2002 | | √ | | √ | |
| Armenia | 2003 | | √ | | √ | |
| Azerbaijón | 2003 | | √ | | √ | |
| Benín | 2003 | | √ | | √ | |
| Bhután | 2005 | √ | | √ | | |
| Bolivia | 2001 | | √ | | √ | |
| Bosnia Herzegovina | 2004 | | √ | | √ | |
| Burkina Faso | 2000 | √ | | | | √ (niñas) |
| Camboya | 2003 | √ | | | | √ (pobres) |
| Camerún | 2003 | √ | | | √ | |
| Cabo Verde | 2005 | √ | | | √ | |
| Chad | 2003 | √ | | √ | | |
| Djibouti | 2004 | √ | | | | √ (pobres) |
| Etiopía | 2002 | √ | | √ | | |
| Gambia | 2002 | √ | | | √ | |
| Ghana | 2003 | √ | | √ | | |
| Georgia | 2003 | √ | | | √ | |
| Guinea | 2002 | √ | | | | √ (pobres) |
| Guyana | 2002 | √ | | √ | | |
| Honduras | 2001 | | √ | | √ | |
| Kenya | 2004 | √ | | | √ | |
| Kirguizstán | 2003 | √ | | | | √ (pobres) |
| Laos | 2004 | √ | | √ | | |
| Madagascar | 2003 | √ | | | √ | |
| Malawi | 2002 | √ | | | √ | |
| Malí | 2003 | √ | | | √ | |
| Mauritania | 2001 | | √ | | √ | |
| Moldova | 2004 | √ | | √ | | |
| Mongolia | 2003 | √ | | | | √ (pobres) |
| Mozambique | 2001 | √ | | | | √ (pobres) |
| Nepal | 2003 | √ | | | | √ (pobres) |
| Nicaragua | 2001 | | √ | | √ | |
| Níger | 2002 | | √ | | √ | |
| Pakistán | 2004 | √ | | | | √ (pobres) |
| Rwanda | 2002 | √ | | | | √ |
| Santo Tome y Príncipe | 2005 | | √ | | √ | |
| Senegal | 2002 | √ | | | √ | √ |
| Serbia y Montenegro | 2004 | | √ | | √ | |
| Sierra Leona | 2005 | √ | | | √ | |
| Sri Lanka | 2003 | | √ | | √ | |
| Tayikistán | 2002 | √ | | | | √ (pobres) |
| Tanzania | 2000 | √ | | | √ | |
| Uganda | 2000 | √ | | | √ | |
| Vietnam | 2002 | √ | | | | √ |
| Yemen | 2002 | √ | | | | √ (niñas) |
| Zambia | 2002 | √ | | | √ | |

Los compromisos de educación gratuita vuelven a entrar en las estrategias educativas de África en los años 90. Malawi fue el líder en 1994 y Uganda le siguió en 1997. Tanzania dio grandes pasos hacia la abolición de las cuotas directas en 2001, Zambia anunció un compromiso similar en 2002 y Kenya adoptó formalmente la educación primaria gratuita en 2003³⁴. Esto sacó a la luz la ausencia de remedios para evitar la exclusión de la educación basada en la pobreza. Estos remedios están disponibles en unos pocos países y no de manera internacional. Es útil recordar que en 2007 se celebrará el 20 aniversario del famoso *Ajuste con rostro humano* del Unicef³⁵. Muchos gobiernos se refieren a su incapacidad, más que a su falta de voluntad, para introducir o restaurar la educación gratuita, a consecuencia de las reglas que imponen los acreedores para la devolución de la deuda³⁶.

Los derechos humanos necesitan que el imperio de la ley llegue a las finanzas globales y a las estrategias educativas, porque éstas pueden aniquilar los derechos individuales. A escala nacional, la solidaridad se practica mediante la obligación de pagar impuestos con los cuales se suele financiar la educación. A escala internacional, la universalidad del derecho a la educación se basa en la premisa de una cooperación internacional para igualar las oportunidades de disfrutar del derecho a la educación, aportando un complemento a los recursos insuficientes de los países pobres. Esto va dirigido a aquellos países que pueden ofrecer ayuda financiera para hacer que la educación primaria sea universal en todo el mundo.

POR QUÉ Y CÓMO MARCA LA DIFERENCIA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Las estrategias globales destacan que la pobreza es *el* mayor obstáculo para la educación. No existe sin embargo, una relación automática entre la riqueza de un país y su rendimiento educativo. Los Estados Unidos de América, que se autoproclaman como la única superpotencia global, tienen menor tasa de matriculación en enseñanza primaria que Argentina y sus niveles educativos son inferiores a los de los países nórdicos en todos los niveles, como se muestra en la Tabla 7.

También, en la Tabla 7 se destaca el esfuerzo realizado por los países de América Latina para garantizar la educación de sus generaciones jóvenes, en particular manteniéndola gratuita a pesar de los muchos obstáculos. Las cifras de esta tabla proceden de la OCDE, mientras que las cifras de la UNESCO/UNICEF sitúan el rendimiento de los Estados Unidos por debajo. La tasa de escolarización del año 2001/2002 era del 94%, lo que significa que el 6% de los niños en edad escolar, aproximadamente 1,3 millones, estaban fuera de la escuela³⁷.

³⁴ Comisión de Derechos Humanos - Derecho a la Educación: Informes presentados por la Relatora Especial Katarina Tomasevski. Documentos de Naciones Unidas E/CN.4/2000/6, par. 48, U.N. Doc. E/CN.4/2000/6/Add.1 y E/CN.4/2002/60, par. 13.

³⁵ CORNIA, G.A. et AL. (EDS.) (1987): *Adjustment with a Human Face. A Study by UNICEF*, Oxford, Clarendon Press.

³⁶ El gobierno de Benín ha observado que: “Los programas de ajuste estructural sucesivos que aplica Benín desde 1989 no le han permitido todavía adoptar un plan concreto de aplicación del principio de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos” (E/1990/5/Add.48, 2001, par. 397). El gobierno de Brasil ha destacado que “tenía que superar varios obstáculos importantes, entre los que figuraban los programas de ajuste fiscal y una serie de crisis financieras internacionales, antes de poder poner en marcha políticas sociales de amplio alcance” (E/1990/5/Add.53, 2001, par. 18).

³⁷ UNESCO/UNICEF (2005): *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UIS, Table A.1, p. 78, disponible de www.uis.unesco.org.

Tabla 7: Comparación de las matriculaciones escolares en los países nórdicos y latinoamericanos y en los Estados Unidos

| Países con muy buenos rendimientos | Matriculación de niños/as entre 5-14 años | Matriculación de jóvenes entre 15-19 años | Matriculación de jóvenes entre 20-29 años |
|------------------------------------|---|---|---|
| Países Nórdicos: | | | |
| Dinamarca | 99% | 82% | 31% |
| Noruega | 98% | 85% | 26% |
| Suecia | 98% | 86% | 34% |
| Estados Unidos | 97% | 75% | 25% |
| Países Latinoamericanos: | | | |
| Argentina | 104% | 70% | 26% |
| Brasil | 91% | 71% | 23% |
| Uruguay | 98% | 68% | 21% |

Fuente: OECD (2004): *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, Paris, OECD, Tabla C1.2, p. 278.

Las diferencias en las políticas desarrolladas por cada país demuestran la importancia de la elección, en aquellas partes del mundo donde el lujo de elegir viene apuntalado por la democracia y la riqueza. Globalmente, la educación como servicio público gratuito es ideológicamente incompatible con la idea central de las estrategias actualmente existentes, pues buscan privatizar tanta educación como sea posible; transfiriendo el coste a las comunidades locales y a las familias. El supuesto que subyace es que aquellos que puedan pagar la educación de sus hijos *deberían* hacerlo. La consecuencia de todo ello es, con frecuencia, la idea implícita de que nadie debería pagar para educar a los hijos de otras personas. Por supuesto, esto socava el concepto mismo de los derechos humanos y niega, en efecto, que la educación sea un derecho humano. Esta es una posición bien conocida del gobierno de los Estados Unidos de América, desarrollada por el Banco Mundial como núcleo de las estrategias educación globales.

DERECHO A LA EDUCACIÓN ES MUCHO MÁS QUE ACCESO A LA ESCUELA

Rosa María Torres¹

I. PRESENTACIÓN²

Lograr que se reconozca la educación como un *derecho*, antes que como un mero *servicio*, una *oportunidad* e incluso - cada vez más - una *mercancía*, ha pasado a convertirse en una batalla difícil e importante por sí misma. No obstante, una vez instalados en el terreno de los derechos, la otra gran batalla que se plantea es revisar los moldes estrechos con que viene concibiéndose el “derecho a la educación”, asociado hoy generalmente a (a) infancia, (b) sistema escolar, (c) escuela primaria, (d) acceso y (e) matrícula escolar.

Salvo contadas excepciones, en la actualidad las agendas y políticas nacionales e internacionales referidas a la cuestión educativa:

- 1.- eluden la referencia a la educación como un derecho, y
- 2.- desestiman, y hasta dejan afuera a jóvenes y adultos, los diversos ámbitos de educación extraescolar, la educación pre- y pos-primaria, los contenidos y la calidad de la educación ofertada, el acceso y manejo de la información, y el aprendizaje efectivo.

Abogamos aquí no sólo por el reconocimiento de la educación como un derecho sino por la necesidad de ampliar y actualizar la visión de tal derecho, junto con la visión de la propia educación. Se trata pues no sólo del derecho a la educación sino a *otra* educación: una educación sintonizada con los tiempos, con las realidades y las necesidades de apren-

¹ Instituto Fronesis, <http://www.fronesis.org>.

² Muchas de las ideas expuestas aquí han sido desarrolladas en dos estudios recientes realizados por la autora: un estudio mundial sobre educación básica de jóvenes y adultos (*Aprendizaje a lo largo de toda la vida: Un nuevo momento y una nueva oportunidad para el aprendizaje y la educación básica de las personas adultas - AEBA en el Sur*, Sida, Estocolmo, 2004), y un estudio regional sobre educación y pobreza en América Latina y el Caribe (*Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*, Movimiento Internacional de Educación Popular Integral y Promoción Social Fe y Alegría - Entreculturas, Madrid, 2005). Ver: <http://www.fronesis.org/libreriarimt.htm>.

dizaje de las personas en cada contexto y momento; una educación a la vez alternativa y alterativa, capaz de transformar la sociedad y avanzar hacia una sociedad más justa y más humana, inspirada por los ideales de la igualdad, el progreso y el bienestar para todos.

Afirmamos que el derecho a la educación implica hoy:

- Derecho no sólo a la escuela sino a la *educación*,
- Derecho no sólo a la educación sino a la *buena* educación,
- Derecho no sólo a la educación sino al *aprendizaje*,
- Derecho no sólo al acceso sino a la *participación*.

II.- DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA AGENDA DEL MILENIO

De la *educación fundamental* a cuatro años de escuela

Un recorrido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), pasando por la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990) y la actual Agenda de Desarrollo del Milenio (2000) revela la profunda erosión del derecho a la educación en el ideario educativo y en los hechos de la educación, especialmente en relación a los “países en desarrollo”.

Por un lado, hay un progresivo achatamiento – antes que la ampliación que sería de esperar – de los objetivos y metas para la educación para dichos “países en desarrollo” (el Sur), mientras se amplían las posibilidades y perspectivas para la educación en los “países desarrollados” (el Norte), con lo cual la brecha Norte-Sur en términos de educación, información y conocimiento tiende a agrandarse antes que a cerrarse. En este inicio de siglo, cuando se instala el discurso de la Sociedad de la Información – fundamentalmente entendida como acceso a las modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) – y el Norte adopta el paradigma del “aprendizaje a lo largo de toda la vida”, ese mismo Norte – vía organismos internacionales y “ayuda oficial para el desarrollo” – prescribe para el Sur metas cuantitativas y cualitativas extremadamente modestas, muy por debajo de las aspiraciones históricas de alfabetización y educación universales: reducción del analfabetismo a la mitad, alfabetización inicial de adultos jóvenes, cuatro años de escolaridad para niños y niñas, y *equidad* reducida a la variable género y a la matrícula escolar (Metas del Milenio, 2000).

Por otro lado, se ha desdibujado el principio de gratuidad que es consustancial al derecho a la educación y a la educación pública en particular, sobre todo en el marco de las políticas y reformas neoliberales implantadas en los países del Sur desde fines de los 1980, ateniéndose a recomendaciones y condicionalidades de los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial. “Financiamiento compartido” o “co-gestión” son los eufemismos bajo los cuales se obliga a los padres de familia a aportar “cuotas voluntarias” y otros desembolsos para sostener un sistema escolar público de mala calidad en la mayoría de países de América Latina.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Más de medio siglo ha transcurrido desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), cuyo Artículo 26 consigna el derecho a la educación en los siguientes términos:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la educación elemental y fundamental. La educación elemental será obligatoria. La educación técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”

Así, el mencionado Artículo 26 establece entre otros:

- a) el derecho de *toda* persona a la educación;
- b) el derecho a la educación en *todos* los niveles y modalidades, incluyéndose la educación elemental (primaria) y fundamental (básica), la técnica, la vocacional y la superior;
- c) la gratuidad como elemento constitutivo del derecho a la educación, al menos en sus tramos iniciales;
- d) la educación orientada hacia el desarrollo integral de las personas y su inserción positiva y constructiva en su respectivo entorno y en el mundo;
- e) la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos.

El principio de gratuidad se explicita para la “educación elemental y fundamental”. *Educación elemental* designaba en la época a la educación escolar primaria. La *educación fundamental*, adoptada como paradigma en la década de 1960, era definida por la UNESCO como

“aquella clase de educación que se propone ayudar a niños y a adultos que carecen de las ventajas de la educación formal, a fin de que comprendan los problemas de su entorno inmediato así como sus derechos y deberes como ciudadanos y como individuos, y participen más eficazmente en el progreso económico y social de su comunidad”³.

Es decir, el derecho a la educación – tal y como aparece consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos - no se limita a la educación escolar sino que se extiende a la educación extraescolar (cubriendo dimensiones de lo que hoy viene designándose como alfabetización funcional, educación no-formal, compensatoria, comunitaria, ciudadana, popular, social, etc.), integrando teoría y práctica, y abarcando la información pública y la comunicación social en sentido amplio⁴.

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos – EpT (1990 y 2000)

La Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, organizada por UNESCO, UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial (Jomtien, Tailandia, 1990), eludió

³ Nuestra traducción del original en inglés: “The term *fundamental education* has been defined by UNESCO as ‘that kind of education which aims to help children and adults who do not have the advantages of formal education, to understand the problems of their immediate environment and their rights and duties as citizens and individuals, and to participate more effectively in the economic and social progress of their community’ “. La traducción al español es mala y confunde los términos que aquí precisamente queremos destacar. Fuente: Depósito de Documentos de la FAO http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/do-crep/x5373s/x5373s02.htm.

⁴ De hecho, la *educación fundamental* pasó a verse como parte de la “función informadora” de la UNESCO. Tres funciones fueron asignadas a la UNESCO por una comisión, en 1946, al momento de constituirse la organización: “(a) *función docente*, (b) *función investigadora*, y (c) *función informadora*”. Ver: Historia de la UNESCO http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=8772&cat=historia.

referirse a la educación como un *derecho*, y optó por el discurso de las *necesidades* y las *oportunidades*. Las seis metas planteadas (ver Tabla 1) apuntan a “satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” de las personas, quienes son llamadas a “aprovechar las oportunidades” educativas ofertadas en cada caso, antes que a exigir las. La conferencia adoptó el término *educación básica* y propuso una “visión ampliada” de dicha educación básica, no restringida a la educación escolar y a la infancia. Dicha “visión ampliada” incluía: desarrollo infantil y educación inicial; educación primaria; alfabetización, educación básica y capacitación de jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar; mejoramiento de los resultados de aprendizaje; y difusión pública de información relevante para el mejoramiento de la vida de la personas⁵.

No obstante, dicha “visión ampliada” terminó encogiéndose y no llegó a plasmarse en la realidad. Durante la década de 1990, el término *educación básica* pasó a acuñarse como equivalente a una ampliación de la escolaridad obligatoria a nueve o diez años, y las seis metas de EpT terminaron reduciéndose a una principal: la universalización de la educación primaria, y ésta a su vez al acceso y a la matrícula⁶.

Posteriormente, la Declaración y el Plan de Acción resultantes del Foro Mundial de Educación (Dakar, Senegal, 2000), en el que se evaluó el avance de las seis metas de la EpT y se decidió postergar hasta el 2015 el plazo para su cumplimiento, incorporó tíbilmente la palabra *derecho* en la redacción de los documentos. Las seis metas permanecieron, aunque se dieron algunos cambios sustantivos en relación a la versión de 1990:

- La Meta 3, en la versión 1990, se refería específicamente al aprendizaje, a la necesidad de mejorarlo y evaluarlo, y buscaba establecer ciertos parámetros cuantitativos para medir los avances en este campo. En la versión de Dakar, el aprendizaje quedó diluido en la “satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje”, renunciándose a todo intento de monitorear el cumplimiento y el avance.
- Se agregó una meta específica sobre la equidad de género (Meta 5), el cual aparecía mencionado en varias metas en la versión de 1990.
- Se eliminó la meta 6 adoptada en 1990, referida al uso de los medios convencionales y modernos de información y comunicación para fines de información y educación pública y ciudadana. Esta meta – en gran medida vinculada con los propósitos de la “*educación fundamental*” de los 50s y 60s, y uno de los pilares del derecho a la educación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos - fue de hecho ignorada en la implementación de la EpT y en la evaluación de fin de década.

La Tabla 1 compara las metas de EpT 1990-2000 y las metas de EpT 2000-2015.

⁵ Esta “visión ampliada” de la *educación básica* recuperaba, en buena medida, el espíritu de la *educación fundamental* de los 1960. Algunos autores y documentos de UNESCO incluso las consideran equivalentes. Ver: IBE UNESCO Education Thesaurus 2002 (6th edition).

http://www.ibe.unesco.org/publications/Thesaurus/thesaurus_browse.htm.

<http://www.ibe.unesco.org/publications/Thesaurus/00002806.htm>.

⁶ TORRES, R. M. (2000) *Una década de “Educación para Todos” : La tarea pendiente*, IPEE-UNESCO Buenos Aires, 2000; Editorial Popular, Madrid.

Tabla 1.- Educación Para Todos. Metas en Jomtien (1990-2000) y Dakar (2000-2015)

| JOMTIEN: 1990-2000 | DAKAR: 2000-2015 |
|---|---|
| <p>1. Expansión de la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.</p> | <p>1. Expandir y mejorar el cuidado infantil y la educación inicial integrales, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y en desventaja.</p> |
| <p>2. Acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto considerado “básico”) y terminación de la misma, para el año 2000.</p> | <p>2. Asegurar que, para el año 2015, todos los niños, y especialmente las niñas y los niños en circunstancias difíciles, tengan acceso y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad.</p> |
| <p>3. Mejoramiento de los resultados del aprendizaje de modo que un porcentaje convenido de una muestra de edad determinada (por ejemplo, 80% de los mayores de 14 años) alcance o sobrepase un nivel dado de logros de aprendizaje considerados necesarios.</p> | <p>3. Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje de habilidades para la vida y para la ciudadanía.</p> |
| <p>4. Reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000. El grupo de edad adecuado debe determinarse en cada país y debe hacerse suficiente hincapié en la alfabetización femenina a fin de modificar la desigualdad frecuente entre índices de alfabetización de los hombres y de las mujeres.</p> | <p>4. Mejorar en un 50 por ciento los niveles de alfabetización de adult@s para el año 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr el acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas.</p> |
| <p>5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos, evaluando la eficacia de los programas en función de la modificación de la conducta y del impacto en la salud, el empleo y la productividad.</p> | <p>5. Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el año 2005, y lograr la equidad de géneros para el 2015, en particular asegurando a las niñas acceso a una educación básica de buena calidad y rendimientos plenos e igualitarios.</p> |
| <p>6. Aumento de la adquisición por parte de los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación -incluidos los medios de información modernos, otras formas de comunicación tradicionales y modernas, y la acción social- evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta.</p> | <p>6. Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar la excelencia de todos, de modo que todos logren resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en torno a la alfabetización, el cálculo y las habilidades esenciales para la vida.</p> |

Elaboración y traducciones revisadas de la autora. Fuente: UNESCO, Educación para Todos <http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>.

• **La Agenda del Milenio: Metas de Desarrollo del Milenio (2000)**

La Agenda del Milenio, adoptada en el año 2000, con el impulso y monitoreo de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es la que articula hoy a la comunidad internacional y pauta los planes nacionales de desarrollo en el Sur. Se trata de una agenda multisectorial que incluye 8 objetivos y sus respectivas metas, vinculadas a cuestionales tales como la pobreza, la educación, la igualdad de género, la salud, el medioambiente y la cooperación internacional para el desarrollo (ver Tabla 2).

En un mundo crecientemente polarizado e inequitativo, “aliviar la pobreza” ha pasado a verse como el principal objetivo de la agenda mundial y el eje que orienta a la cooperación Norte-Sur hasta el año 2015. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar al día y de las personas que padecen hambre, es el primer objetivo de la Agenda del Milenio. En ese marco, la educación aparece como un instrumento para el alivio de la pobreza, no como un derecho ciudadano.

Las dos metas vinculadas a la educación – universalizar la educación primaria (“supervivencia hasta el quinto grado”) y promover la igualdad de género en la educación primaria y secundaria (fundamentalmente en términos de acceso y matrícula)- y sus costos estimados⁷, están centrados en la educación escolar, no se ocupan del analfabetismo ni incluyen a jóvenes y adultos fuera del sistema escolar, no mencionan la calidad de la educación ni el aprendizaje. De hecho, aunque hoy se habla de la Educación para Todos y las metas de educación del Milenio como si fueran lo mismo, estas últimas son mucho más restringidas que las de la EpT, adoptadas una década antes y con auspicio de las mismas agencias, Naciones Unidas y Banco Mundial.

En América Latina y Caribe, concretamente, las Metas del Milenio están muy por debajo no sólo de las aspiraciones históricas de esta región sino del desarrollo educativo ya alcanzado, al menos en términos de los indicadores y metas planteados. En comparación con África y Asia, ésta es una región con una alta tasa promedio de matrícula escolar (entre 90% y 95% de los niños y niñas en edad escolar entran a la escuela), y – con excepción de dos países, Bolivia y Guatemala - tiene hoy más niñas que niños asistiendo a la escuela⁸.

Tabla 2: Objetivos y Metas del Milenio (2000-2015)

| Objetivos | | Metas |
|-----------|--|--|
| 1. | Erradicar la pobreza extrema y el hambre | <ul style="list-style-type: none"> • Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. • Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. |
| 2. | Lograr la enseñanza primaria universal | <ul style="list-style-type: none"> • Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. |

⁷ Sobre financiamiento y estimación de costos para cumplir con las metas al 2015 en América Latina y el Caribe ver: CEPAL/UNESCO-OREALC. 2005. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago.

http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/invertir_better_for_investing_more.pdf.

⁸ Ver entre otros: PRIE-Proyecto Regional de Indicadores Educativos, *Panorama Educativo de las Américas*, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago, 2002 (datos de 1998)

<http://www.prie.cl/espagnol/seccion/documento/panorama.pdf>.

| | | |
|----|---|--|
| 3. | Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer | <ul style="list-style-type: none"> • Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015. |
| 4. | Reducir la mortalidad infantil | <ul style="list-style-type: none"> • Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años. |
| 5. | Mejorar la salud materna | <ul style="list-style-type: none"> • Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes. |
| 6. | Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades | <ul style="list-style-type: none"> • Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA. • Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves. |
| 7. | Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente | <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. • Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable. • Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020. |
| 8. | Fomentar una asociación mundial para el desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional. • Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza. • Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo. • Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo. • En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que den a los jóvenes un trabajo digno y productivo. • En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. • En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. |

Fuente: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>.

III. HACIA UNA VISIÓN AMPLIADA DE LA EDUCACIÓN Y DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Derecho no sólo acceder a la escuela sino a la *educación*

El derecho a la educación asiste a niños, jóvenes y adultos de todas las edades, dentro y fuera del sistema escolar, en la familia, en la comunidad, en el trabajo, a través de los medios de comunicación, de la participación social, en la vida diaria. El derecho a la educación incluye el derecho a la información, la comunicación y el conocimiento, y la posibilidad de acceder y aprovechar los diversos medios y tecnologías disponibles, tanto tradicionales como modernos.

La *educación* - y por ende el *derecho a la educación* - suele entenderse de manera reducida, como educación *escolar*, desconociéndose o desestimándose las otras educaciones y, en general, el amplio – cada vez más amplio - mundo de aprendizajes informales y experienciales que complementan al sistema escolar, que se dan más acá y más allá de la escuela y de la “edad escolar”⁹.

En este marco, el derecho a la educación ha privilegiado tradicionalmente la educación primaria o a la franja de escolaridad considerada obligatoria en cada caso. Más aún, el acento se ha puesto en el acceso y la matrícula escolar de este nivel. El propio término Universalización de la Escuela Primaria (UEP) ha sido acuñado por la UNESCO para referirse únicamente a la universalización de la *matrícula* escolar¹⁰. En tiempos recientes (Educación para Todos, Agenda del Milenio), el avance ha consistido en ver más allá de la matrícula, preocupándose con la completación de la enseñanza básica o primaria, pero siempre dentro del marco del sistema escolar.

La educación familiar, el desarrollo infantil, la educación inicial o de la primera infancia, el campo de la educación no-formal, la educación a distancia, abierta y otras modalidades educativas realizadas en contextos no escolares, siguen desatendidas en las políticas y en los registros estadísticos, a pesar de reconocerse una y otra vez su importancia. Sin ir más lejos, el Índice de Educación, componente del Índice de Desarrollo Humano (IDH), se refiere únicamente a la educación formal. Más aún, la propia noción de *conocimiento* - definido en el IDH como “exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medido por la tasa de analfabetismo adulto” en el caso de los países en desarrollo - se reduce a dos indicadores: la tasa combinada de matrícula en los diversos niveles del sistema escolar y la tasa de alfabetización. Evidentemente, el nivel de conocimientos de una persona y de un país no se mide únicamente en la educación formal, mucho menos a través de la matrícula y del índice de alfabetización¹¹.

⁹ De hecho, las cuatro Aes - *Accesibilidad, Asequibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad* - propuestas por Katarina Tomasevski, exRelatora sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, como indicadores y verificadores del cumplimiento del derecho a la educación, están referidas al sistema escolar. Ver TOMASEVSKI, K. (2004) *El asalto a la educación*, Intermón-Oxfam, Barcelona. Asimismo, la Campaña Mundial por la Educación, asociada a la Educación para Todos, toma como eje de su accionar el derecho de niños y niñas a acceder a la escuela. Ver: http://www.campaignforeducation.org/Spanish/index_sp.html.

¹⁰ Es con este lente enfocado en la matrícula escolar que América Latina y el Caribe ha ganado notoriedad internacional como región escolarmente avanzada entre las regiones del Sur. No obstante, a renglón seguido de las altas tasas de matrícula están las altas tasas de repetición y deserción escolar, también entre las más altas (en promedio, 3 de cada 10 alumnos que inician la escuela primaria no llegan a terminarla).

¹¹ Sobre el Índice de Desarrollo Humano ver PNUD <http://hdr.undp.org/hd/>.

Esta visión escuela-céntrica de la educación sigue pesando fuertemente en el ideario y en las políticas educativas. Ello, a pesar del viejo reconocimiento acerca del rol educativo fundamental que juegan la familia, la comunidad, los medios de comunicación, y en momentos en que se han ampliado notablemente los espacios y herramientas de información, comunicación y aprendizaje por fuera del sistema escolar, incluyendo hoy el ciberespacio. La asociación educación = escuela, va junto con la asociación educación = infancia y educación = “edad escolar”, que típicamente deja afuera a jóvenes y adultos como sujetos plenos del derecho a la educación, no sólo a educación remedial, sino a aprendizaje a lo largo de toda la vida. Las políticas compensatorias – sociales y específicamente educativas, focalizadas en los pobres – que vienen replicándose a lo largo y ancho de América Latina condicionan las transferencias monetarias (subsidios, bonos, becas) a la matrícula escolar de los hijos, sin incluir en el paquete la educación básica y la capacitación de los propios padres y madres.

La “visión ampliada de la educación básica” adoptada en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990) reconocía que todas las personas – niños, jóvenes y adultos – tienen necesidades básicas de aprendizaje. Estas incluyen conocimientos, habilidades, valores y actitudes necesarias para comprender el mundo, enfrentar la vida, resolver problemas, realizar un trabajo digno, participar en el desarrollo y continuar aprendiendo¹².

Es imposible pedirle al sistema escolar que resuelva todas las necesidades de aprendizaje de las personas, entre otras cosas porque:

- sigue - y seguirá habiendo por mucho tiempo - niños, jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar y/o que se ven forzados a abandonarlo en los primeros grados, sobre todo debido a la pobreza;
- hay mucho para aprender y nunca acaba de aprenderse;
- el conocimiento avanza y cambia constante y rápidamente;
- es imposible pretender que alguien -y los docentes en particular - sepa todo y se mantenga actualizado en todos los campos;
- el tiempo y el período escolar son extremadamente limitados en la vida de una persona y cada vez más a medida que aumenta la esperanza de vida al nacer y se prolonga la vida efectiva de las personas;
- hay cuestiones que corresponde aprender o que se aprenden mejor en espacios no escolarizados y en períodos de la vida que no son los de la “edad escolar” convencionalmente definida como tal hasta hoy.

Como es sabido, los aprendizajes fundantes se realizan en los primeros años de vida de toda persona, y fundamentalmente en el hogar. Honrar esto significa diseñar y defender políticas integrales – además de específicamente educativas - dirigidas a la familia como un todo. La familia, la comunidad, los medios de comunicación, el trabajo, la participación social, la recreación, el deporte, el arte, son otros tantos sistemas educativos y de socialización que sostienen y complementan al sistema escolar. A estos ha venido a sumarse ahora el ciberespacio, con las posibilidades (y límites) que plantean las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TICs). Cada uno de ellos tiene su propio rol en asegurar a la población los aprendizajes esenciales y las herramientas indispensables

¹² TORRES, R. M. (1993) “¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares”, en: *Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción*, UNESCO-OREALC, Santiago.

bles para seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida, no solamente en la escuela y en la infancia.

Tanto derecho a la educación tiene un niño o niña como una persona joven o adulta que no pudo ir a la escuela en su momento, y a quien la sociedad le debe una segunda oportunidad. Leer y escribir comprensivamente, y acceder a la cultura escrita en general, es una necesidad y un derecho fundamental de toda persona, a toda edad. Abundante investigación ha mostrado los impactos positivos de la educación de los padres y de la comunidad sobre el desarrollo de niños y niñas, no sólo en relación a los indicadores escolares clásicos – matrícula, asistencia, rendimiento – sino en términos de salud, nutrición, cuidado y bienestar general de la niñez. De hecho, como hemos argumentado muchas veces, en el paquete de derechos de todo niño y niña debería incluirse el derecho a la alfabetización y a la educación de sus padres¹³.

El término “*educación inclusiva*”, que ha venido asociándose a necesidades educativas especiales y a la defensa de inclusión en el sistema regular de “niños y niñas diferentes”, centrando dicha *diferencia* en el eje de las capacidades¹⁴. No obstante, el término debería designar la inclusividad en sentido amplio, abarcando todo tipo de diferencia - género, edad, etnia, lengua, ideología, credo, nivel socioeconómico, lugar de residencia o cualquier otra condición particular – y abogando por el derecho de toda persona a no ser excluida como sujeto de educación, tanto dentro como fuera del sistema escolar.

Derecho no sólo acceder a la educación sino a una *buena* educación

*El derecho a la educación implica derecho a una **buena** educación, no a cualquier educación. Esto implica trabajar simultáneamente desde la oferta y la desde la demanda educativa, informando y calificando dicha demanda, especialmente entre los sectores más pobres de la sociedad, los que reciben la peor educación y los que menos calidad exigen.*

A pesar de la retórica sobre la calidad de la educación y su mejoramiento que ha acompañado al menos las tres últimas décadas de reformas educativas, el énfasis ha continuado poniéndose sobre los indicadores cuantitativos clásicos de acceso, matrícula, y más recientemente, terminación de la escuela primaria. La evaluación de la calidad de la educación escolar, por otra parte, se ha centrado en el rendimiento académico, fundamentalmente a través de pruebas estandarizadas aplicadas en las áreas de Lenguaje y Matemáticas. Entre otros, estas mismas pruebas vienen mostrando que no mejora la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes en los sistemas de educación pública en los países del Sur, y que más bien tienden a profundizarse las brechas de calidad entre el circuito en que educan los ricos y el circuito en que se educan los pobres. La magnitud que viene cobrando el llamado *analfabetismo funcional* – leer sin comprender, escribir sin comunicar – es

¹³ TORRES, R. M. (1995) “El derecho de niños y niñas a la educación básica”, UNICEF, Nueva York, http://www.fronesis.org/rmt_textos.htm.

¹⁴ Varios instrumentos y documentos internacionales vienen promoviendo en los últimos años la educación inclusiva, entre otros: la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989), la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos (1990), las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993) y la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales (Salamanca, 1994). Más y más países vienen adoptando la educación inclusiva en sus sistemas escolares. UNESCO y UNICEF promueven la educación inclusiva buscando que “todos los niños y niñas de una determinada comunidad aprendan juntos independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales, incluidos aquellos que presentan discapacidad”.

resultado precisamente de la mala escuela que enseña sin comprometerse con el aprendizaje efectivo¹⁵.

Un argumento histórico de quienes dirigen y diseñan las políticas educativas ha sido el de “primero el acceso, luego la calidad”, junto con una prioridad asignada a la infraestructura escolar por sobre la cuestión docente y otros factores esenciales a la enseñanza y el aprendizaje. A su vez, la última generación de reformas educativas se guió por el “primero lo administrativo, luego lo curricular y lo pedagógico”. Varias décadas de expansión y reforma escolar continuada en América Latina y el Caribe han mostrado que el cambio educativo requiere integralidad, que cantidad-calidad, lo administrativo-lo curricular-lo pedagógico, no pueden ni deben separarse. El acelerado crecimiento de la matrícula escolar que tuvo lugar en esta región entre 1950 y 1980 se hizo en gran medida a costa de la calidad, lográndose democratizar el acceso a la escuela por parte de los sectores populares, sí, pero a una escuela pobre para pobres. Los altos índices de repetición y deserción escolar, y los bajos niveles de aprendizaje que vienen azotando a la educación pública en esta región, son la otra cara de esa escuela que abrió sus puertas a los pobres pero sin ofrecerles condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje, ni desde la política educativa ni desde la política económica.

La baja calidad de la oferta educativa afecta a todo el sistema escolar, desde la educación inicial hasta la superior, a las diversas modalidades educativas, y no sólo a la enseñanza pública sino también a buena parte de la privada. No obstante, en todos los casos, la peor educación les toca por lo general a los pobres: pobre en recursos, en infraestructura, en equipamiento, en contenidos, en pedagogía, en expectativas, en capacitación y experiencia docente, en condiciones para enseñar y para aprender. Las políticas y “programas compensatorios” (bonos, becas, incentivos, entrega de materiales a las escuelas, etc.) destinados a los pobres, que vienen acompañando a las reformas educativas en los últimos años, están lejos de poder *compensar* las enormes desigualdades socio-económicas que persisten y que incluso tienden a enquistarse y profundizarse en cada país. El moderno discurso de la *equidad* no apunta realmente a nivelar, es decir, a asegurar iguales oportunidades de aprendizaje para todos. En todo caso, dicha igualdad de oportunidades no puede asegurarse exclusivamente en y desde el ámbito educativo sino desde intervenciones integrales y estructurales de orden político, económico y social.

En efecto, como muestra la investigación disponible sobre “factores asociados” al rendimiento escolar, la calidad educativa en el medio escolar depende no sólo de los factores propiamente educativos – educadores, contenidos, pedagogía, espacio, recursos y clima de enseñanza y aprendizaje – sino también, e incluso en mayor medida, del entorno familiar de los alumnos y de las condiciones socio-económicas no sólo de su contexto inmediato

¹⁵ En el contexto latinoamericano, Cuba sacó los mejores resultados escolares en las pruebas (Lenguaje y Matemáticas) que aplicó en 1998 el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) en escuelas públicas y privadas de 13 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (Ver LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (1998) *Primer Informe del Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores asociados en tercero y cuarto grado*, UNESCO-OREALC, Santiago). Asimismo, los países latinoamericanos que han participado hasta hoy en las pruebas internacionales PISA y TIMMS, se han ubicado en los últimos lugares. Ver Nota 16.

sino del país en su conjunto¹⁶. La literatura disponible, a partir de estudios y de análisis comparativos entre resultados escolares de diferentes países, muestra que mientras mayor es la desigualdad económico-social dentro de un país, menores son las probabilidades de lograr buenos resultados educativos, puesto que en estos casos la mayoría de la población no tiene resueltas sus necesidades básicas – alimentación, salud, vivienda, trabajo, ingreso –, base indispensable de toda educación y condición esencial para el aprendizaje. De ahí la necesidad de entender la educación y la política educativa no de manera aislada, como política sectorial, sino como parte de la política social y de la política económica.

Acosadas por los problemas económicos y sociales de su entorno, y sus secuelas sobre la desintegración de las familias, el desempleo, la violencia, la migración, etc, las instituciones educativas se han visto forzadas a asumir tareas de compensación social que no les corresponde, desviando así la atención de su misión central: la enseñanza y el aprendizaje, la transmisión y construcción de conocimiento, la dinamización cultural, contribuyendo, a través de ello, al desarrollo comunitario y al desarrollo local.

No existe consenso ni una definición universal acerca de qué es una *buena* educación. Los criterios sobre qué se considera *buena* educación son juicios de valor altamente subjetivos, que varían entre países, culturas, grupos, y personas. No obstante, en términos generales, es posible discernir entre la mala y la buena educación.

La mala educación genera temor, frustración, inseguridad, sentimiento de incapacidad. Desestima el conocimiento que portan quienes aprenden, ridiculiza la pregunta, frena la curiosidad, corta las alas, maltrata la autoestima, culpabiliza a quien no aprende en los términos o ritmos pre-establecidos. Una mala educación, en definitiva, dentro o fuera del sistema escolar, puede hacer más daño que bien.

La buena educación es la que cada uno de nosotros aspira para sí mismo y para sus hijos. Una educación amigable y respetuosa de los saberes y necesidades de quienes aprenden, capaz de ayudarles a identificar y desarrollar sus talentos, a pensar bien y a comunicarse con propiedad, a colaborar con otros y trabajar en equipo, a desarrollar la empatía y la generosidad, la honestidad, el propio esfuerzo, el valor y la dignidad del trabajo, a visualizar y construir un futuro diferente. La buena educación enseña a aprender y a aprender con gusto, fundamento del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Derecho no sólo acceder a la educación sino al aprendizaje

*El objetivo de la educación es el **aprendizaje**: aprender, aprender a aprender, y aprender a aprovechar y poner en práctica lo aprendido. La educación está llamada no sólo a satisfacer necesidades de aprendizaje de las personas, sino a generar y estimular nuevas necesidades de aprendizaje. Por eso, el derecho a la **educación** debe entenderse, esencialmente, como derecho al **aprendizaje**, no sólo en el ámbito escolar sino a lo largo y a lo ancho de la vida. El verdadero reto es construir comunidades y sociedades que aprenden, en las que se satisfacen las necesidades básicas de aprendizaje de todos sus miembros.*

El ser humano nace equipado para aprender. Aprende desde que nace hasta que muere, porque aprender es inherente a la condición humana. Aprende solo y con otros, de sí mismo y de los demás, conversando, reflexionando, preguntando, deliberando, haciendo, participando, enseñando a otros. Aprende de la experiencia, de la vida, de lo que observa

¹⁶ Ver al respecto por ejemplo las pruebas y los resultados de LLECE, PISA y TIMSS.

LLECE – Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación <http://llece.unesco.cl/>.

PISA- Programme for International Student Assessment <http://www.pisa.oecd.org/>.

TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Studies <http://www.timss.org/>.

y escucha, de lo que siente, de lo que lee, de lo que escribe. Mientras más sabe y más aprende, más se agudiza su capacidad para aprender. Toda persona puede aprender y toda edad es buena para continuar aprendiendo. Las necesidades, intereses, estrategias y estilos de aprendizaje varían de una persona a otra y de un grupo a otro y cambian a través del tiempo.

Tradicionalmente, la educación se ha centrado en la *enseñanza* (y en quienes enseñan) y ha dado poca importancia al *aprendizaje* (y a quienes aprenden). De ahí la vieja reivindicación constructivista de una educación y una pedagogía “centrada en el alumno”.

Recordemos que:

Aprendizaje implica comprensión¹⁷, y comprender implica preguntar, reflexionar, razonar, profundizar, relacionar, juntar teoría y práctica, aplicar el conocimiento a situaciones de la vida real. Todo esto, a su vez, requiere tiempo. No obstante, la educación – tanto escolar como extraescolar– ha seguido insistiendo en el enciclopedismo, la memorización y la repetición, antes que en la comprensión. El currículum se abulta y todos corren tras éste. La pregunta tiene escaso valor, respuestas únicas y roles fijos en la pedagogía convencional: quienes preguntan (y saben las respuestas) son los educadores y quienes responden son los educandos.

- Aprendizaje implica construcción activa del conocimiento por parte de quienes aprenden. El aprendizaje, en definitiva, es activo o no lo es. No obstante, la educación ha seguido privilegiando la transmisión y acumulación pasiva de información (la conocida “educación bancaria”) por sobre la producción activa de conocimiento.
- La educación y los educadores asumen que su función es enseñar. No obstante, en verdad, la misión de todo sistema educativo, de la institución escolar y del educador o educadora no es enseñar sino lograr que todos los alumnos aprendan.
- La preocupación en torno al aprendizaje – qué, cómo y para qué se aprende – ocupa un lugar secundario frente a indicadores cuantitativos como la matrícula, la retención o la completación, o bien frente al financiamiento y los costos de la educación.
- En el medio escolar, *aprendizaje* se confunde con *rendimiento escolar*, es decir, con las calificaciones. No obstante, la prueba y la calificación pueden medir información más que conocimiento, memoria más que comprensión, capacidad para entender y seguir instrucciones, para manejar y aceptar la cultura y las reglas escolares, etc. La prueba y las calificaciones pueden decir muy poco acerca de lo que realmente sabe y/o aprendió una persona, y acerca de la pertinencia y relevancia de eso que aprendió. Los sistemas de evaluación y las pruebas insisten en averiguar qué *no* saben los alumnos, más que en indagar qué saben los alumnos, qué desean aprender, qué están aprendiendo y cómo utilizan eso que aprenden¹⁸. Dichos sistemas y pruebas miden el grado de asimilación de los alumnos respecto del currículum oficial, sin poner en duda la validez de dicho currículum.
- A menudo, los llamados “problemas de aprendizaje” son en verdad “problemas de enseñanza” y, más allá de eso, “problemas de sistema” – un sistema educativo inadecuado para las realidades y necesidades de los grupos concretos y desfasado en el

¹⁷ La llamada “Pedagogía de la Comprensión” o “Educación para la Comprensión” recoge el sentido y el propósito mismo de la educación, debería ser considerada un enunciado tautológico.

¹⁸ Hay que destacar que la prueba internacional PISA mide no sólo conocimientos sino desempeño, es decir, mide no sólo la capacidad para responder preguntas sobre el papel sino la capacidad para usar el conocimiento en situaciones reales.

tiempo – y “problemas de contexto” - condiciones inadecuadas para enseñar y para aprender.

Democratizar la educación es, esencialmente, *democratizar el aprendizaje*. A su vez, democratizar el aprendizaje significa no sólo asegurar una buena educación sino condiciones esenciales de vida – alimentación, salud, vivienda, trabajo e ingreso familiares, acceso a servicios básicos – sin las cuales se hace difícil, cuando no imposible, acceder a la educación y al aprendizaje, y hacer efectivo el derecho a la educación.

Por lo demás, se trata hoy ya no sólo de aprender sino de *aprender a lo largo de toda la vida*, necesidad y principio rector de la sociedad del siglo XXI, la llamada “sociedad red”, “sociedad de la información”, “sociedad de la comunicación”, “sociedad del conocimiento”, “sociedad del aprendizaje”, en sus diversas acepciones¹⁹. Estamos asistiendo a una era signada por un crecimiento exponencial de la información y el conocimiento en todos los campos, y de diversificación sin precedentes de los espacios, medios y lenguajes para la producción, circulación y uso de la información y el conocimiento. Una era signada, al mismo tiempo, por la creciente desigualdad social, las crecientes brechas entre países y dentro de cada país, la pobreza y el analfabetismo, fenómeno este último que afecta todavía a más de 900 millones de jóvenes y adultos en el mundo, la mayoría de ellos habitantes del Sur y concentrados en los sectores y grupos más pobres de la sociedad.

Derecho no sólo al acceso sino a la *participación*

*No basta con acceder a la escuela, a la educación, al aprendizaje, al aprendizaje a lo largo de la vida. Derecho a la educarse implica derecho a **participar**, en cada ámbito y nivel, en las decisiones y relaciones que rigen la vida escolar y otros escenarios de la educación. Estudiantes, educadores, padres de familia y ciudadanía en general tienen derecho a ser consultados en todos los aspectos que atañen a la educación - fines y objetivos, contenidos y métodos, organización y gestión, presupuesto y fuentes de financiamiento, cooperación internacional - así como a exigir información y rendición de cuentas a los responsables en cada caso. El derecho extendido a la participación obliga a repensar el contrato social clásico entre **oferta** y **demanda** educativa.*

La educación se ha fijado usualmente en un único punto de vista: el de la *oferta*, desestimando el punto de vista de la *demanda*, es decir, el de los sujetos individuales y colectivos a quienes está llamada a servir la educación: los educandos, las familias, la comunidad local, la ciudadanía en general.

La política educativa – por lo general asumida como política *escolar* – se ocupa esencialmente de la oferta y de proveer *insumos* para la tarea educativa: infraestructura, educadores, programa de estudio, metodologías de enseñanza, materiales, medios y tecnologías instruccionales, base legal, financiera, administrativa, de evaluación, etc. La calidad de la educación se asocia en buena medida a la cantidad – más que a la calidad – de dichos insumos.

No obstante, la calidad de la demanda, de la participación y exigibilidad de los usuarios del sistema educativo tiene un papel fundamental sobre la calidad de la oferta y sobre la calidad de la política educativa en su conjunto. Un sistema educativo fuerte requiere información, comunicación y participación social sustantiva a todos los niveles: desde el nivel micro hasta el macro, desde el aula de clase hasta la gran política nacional e inter-

¹⁹ Ver al respecto la obra colectiva coordinada por Ambrosi, A, Peugeot, V. y Pimienta V. (2005), *Palabras en juego, Enfoques culturales sobre las sociedades de la información*, C&F Editions, Caen. http://www.vecam.org/article.php?id_article=697&nemo=edm.

nacional. Aquí también, no sólo se trata de la cantidad de participación, sino además y sobre todo de la calidad de dicha participación. Una buena gestión educativa, por ello, asume la participación como un insumo más a asegurar y calificar.

La retórica de la *participación* está hoy muy extendida y ha sido apropiada por los organismos financieros internacionales, con claras connotaciones financieras.²⁰ Continúa predominando una comprensión y una práctica estrecha de la participación en educación, centrada en aspectos formales e instrumentales, reducida a ciertos ámbitos, realizada de manera esporádica y sin involucrar al conjunto de actores de la comunidad educativa²¹. Así:

- La participación de los estudiantes – niños, jóvenes, adultos – se ubica como última prioridad y se restringe por lo general al aula (asistir a clases, prestar atención, mantener la disciplina, levantar la mano, contestar preguntas, hacer las tareas, etc.) o a la institución educativa (consejos estudiantiles, concursos, periódicos, etc.). Los estudiantes no son informados ni consultados sobre decisiones que afectan al sistema escolar, mucho menos a la política educativa. Esto es cierto no sólo para niños y niñas, sino también para la educación media y hasta la superior. En el campo de la alfabetización/educación/capacitación de jóvenes y adultos al margen del sistema escolar, su participación puede limitarse a definir de común acuerdo el horario de clases. Qué y cómo se aprende y evalúa – el currículo – no se considera materia de consulta, o siquiera de explicación, entre quienes aprenden²². La alienación curricular y pedagógica de los alumnos, de todas las edades, está naturalizada en el sistema y en la política educativa.
- La participación de los padres de familia es entendida de manera utilitaria, y se expresa típicamente como: (a) apoyo a la institución (aporte monetario o en especie, asistencia a reuniones) y (b) apoyo a los hijos que estudian (tareas en casa, motivación, seguimiento y vigilancia, sistema familiar de premios y castigos coherente con la normativa escolar, etc.). Padres y madres tienen acceso y a veces voz en torno a los aspectos organizativo-administrativos pero no a los curriculares y pedagógicos, considerados “técnicos”, y a menudo expresamente protegidos a través de normativas legales. Padres y madres reciben los resultados escolares, pero ignoran cómo estos se construyen y evalúan; pueden opinar, pero rara vez incidir sobre las decisiones; son expuestos a información selectiva, que no incluye el uso de los fondos y la rendición pública de cuentas; pueden acceder al ámbito escolar y local, pero no al de la política educativa que está detrás de cada escuela concreta.
- La participación de los educadores está confinada al aula y a la institución escolar, y tiene poco peso para incidir en cambios institucionales. Pese a su valoración formal,

²⁰ Entre las recomendaciones del Banco Mundial y otros organismos financieros para la reforma escolar en los países del Sur destacan la “participación de los padres de familia” o la “participación de la comunidad” (entendidas como aporte monetario y/o como control de la escuela y en particular de los maestros) y la “participación de la empresa privada” (un llamado a la privatización de la educación).

²¹ TORRES, R. M. (2002): “Participación ciudadana y educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina”, OEA, Washington. Ver <http://www.oas.org/udse/documentos/socicivil.html>.

²² La Declaración y el Marco de Acción de la Educación para Todos (Jomtien, 1990) destacaba la necesidad de consultas y estrategias participativas a fin de identificar las necesidades básicas de aprendizaje de las personas - niños, jóvenes y adultos. No obstante, las reformas curriculares de los 1990s fueron reformas “de expertos”, que reforzaron antes que revisaron el clásico esquema vertical y tecnocrático de diseño de la política educativa.

la innovación sigue yendo contracorriente en la cultura escolar. La tarea docente permanece como una tarea demandante y solitaria, con escaso intercambio entre pares, y cada vez más una tarea vigilada y bajo escrutinio social. El acceso a las instancias que toman decisiones y diseñan la política educativa se hace a través de mecanismos de representación que delegan la tarea a dirigentes sindicales; para el grueso del magisterio, la política educativa permanece como algo ajeno y distante.

- La participación de la ciudadanía en general en la cuestión educativa es aún muy pobre y restringida. Las consultas que vienen acompañando a muchos procesos de reforma educativa en los últimos tiempos, no incluyen cuestiones claves como el financiamiento, el endeudamiento externo, o la asignación presupuestaria; no se han incorporado como un mecanismo permanente y genuinamente democrático, que llegue a todos; y han perdido credibilidad dada su reiteración y su falta de incorporación de lecciones aprendidas. “Incidir en la política educativa” viene siendo objetivo expreso planteado desde organismos de la sociedad civil, pero con escasos resultados reales y difícil sostenibilidad hasta el momento.

La participación, en educación, no es un agregado o una opción; es condición indispensable del propio hecho educativo (el aprendizaje es activo y participativo, o éste no se da) y de la propia eficacia de la política educativa (tanto el diseño como la ejecución de la política requieren la comprensión, la colaboración y el concurso de todos los sectores involucrados). No entender esto lleva una y otra vez al no-aprendizaje, a la falta de adecuación de políticas y programas a la realidad, a la incomprensión y resistencia frente a las propuestas de cambio, a movilizaciones sociales cada vez más prolongadas y abarcativas que reclaman ya no sólo mejores salarios, mejor infraestructura y reivindicaciones corporativas sino cambios estructurales en el sistema educativo y en los modos de hacer política y reforma educativa²³.

La participación es una conquista desde abajo pero también una responsabilidad democrática desde arriba, a cada nivel. Todo buen educador entiende que la misión de la educación es contribuir a formar ciudadanos plenos, pensantes y críticos, proactivos y constructivos, conscientes de sus deberes y de sus derechos, y capaces de ejercerlos dentro y fuera de las aulas. Todo Estado democrático y toda reforma educativa seria sabe que es indispensable trabajar simultáneamente desde la oferta y desde la demanda educativa, y orientar esfuerzos específicos a fin de contribuir a *calificar* esta última, informando y calificando la participación ciudadana en educación, especialmente entre los sectores populares, los más empobrecidos y peor servidos de la sociedad, entre otras cosas porque son los que menos demandan su derecho a una educación de calidad²⁴.

²³ Una lección en este sentido fue la masiva movilización de los estudiantes secundarios chilenos, en junio 2006, la cual tomó por sorpresa a todo Chile y puso en jaque el proceso de reforma educativa, visto hasta entonces como modelo a seguir en la región. Ver al respecto el Observatorio Chileno de Políticas Educativas: <http://www.observatorioeducacion.uchile.cl/>.

²⁴ La Campaña Nacional de Alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño” (Ecuador 1988-89) adoptó como eje temático la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trataba no sólo de enseñar a leer y escribir, sino también en educar a la población en general en los derechos. Ver: http://www.fronesis.org/ecuador_cna.htm.

EL APOYO DEL BANCO MUNDIAL AL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: ANTECEDENTES DE UNA NUEVA ESTRATEGIA EN EDUCACIÓN

Juan Manuel Moreno
Banco Mundial

PRESENTACIÓN¹

Durante las dos últimas décadas, la estrategia del Banco Mundial para el sector educativo ha prestado menos importancia a la educación secundaria que a la primaria y terciaria. A lo sumo sólo se consideraba que la educación secundaria era una prioridad en los países de renta media, a condición de que hubieran logrado ya el acceso universal a la educación primaria. Un giro importante en esta tendencia tan persistente se produjo en 1995 cuando el foco de interés de la estrategia cambió de la educación primaria a la educación básica, en la medida en que esta última incluye casi siempre los cursos del primer ciclo de la educación secundaria. En los países de renta baja y media, este cambio vino acompañado por esfuerzos para lograr la Educación para todos (EPT) como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Este cambio de foco supuso a su vez una transición importante en el enfoque de la educación secundaria en cuanto a prioridades y prácticas de préstamo por parte del Banco: la secundaria comenzó a contemplarse más como una ampliación y mejora de la educación primaria básica que como la preparación de estudiantes de elite para acceder a la educación superior.

Desde mediados de los años 1990 diversos factores han impulsado un rápido aumento en el esfuerzo de préstamo destinado a la educación secundaria general. Uno de esos factores es la creciente demanda de plazas de educación secundaria como consecuencia del aumento de alumnos que completan con éxito la educación primaria. Otro factor, en particular en los países de renta baja, ha sido el reto de proporcionar financiación equitativa y sostenible para la educación secundaria, lo cual conlleva diseñar nuevas estructuras y

¹ Este texto es una adaptación de varios capítulos de la publicación del Banco Mundial (2005) *Expanding Opportunities and Building Competencies: A New Agenda for Secondary Education*, Washington DC Directions in Development Series, de la que el autor es uno de los dos autores principales.

reglamentaciones que puedan hacer frente a la creciente demanda de educación secundaria inferior y superior. Un tercer factor es la nueva valoración del papel de la educación secundaria en el desarrollo económico y social, en un contexto definido por un lado por las nuevas demandas del mercado laboral procedentes de una presión creciente para aumentar la competitividad y, por otro lado, por los cambios en el lugar de trabajo impulsados por los rápidos cambios tecnológicos. Un último factor está en el esfuerzo por aumentar el potencial de la educación secundaria en la prevención del VIH/SIDA a través tanto de los préstamos a la educación como del Programa Multinacional sobre el SIDA (cuyas siglas en inglés son MAP).

El apoyo del Banco Mundial a proyectos de reforma y desarrollo de la educación secundaria puede agruparse en seis categorías: (a) ampliar el acceso y absorber la demanda creciente que se está generando como consecuencia directa del progreso en los ODM y las políticas EPT; (b) aliviar la pobreza y promover la igualdad; (c) apoyar la igualdad de acceso para ambos sexos; (d) centrarse en mejoras cualitativas; (e) rehabilitar instalaciones físicas; y (f) mejorar la eficiencia y la gestión en educación secundaria.

No obstante, lo cierto es que los proyectos de educación secundaria con apoyo del Banco Mundial (ver lista en la Tabla 1) han venido obteniendo resultados nada brillantes en los países de renta baja. Las evaluaciones han atribuido este resultado a factores tales como la excesiva complejidad de los proyectos en relación con la capacidad de los países para implementarlos y la falta de atención a la demanda social y al mercado laboral así como a los costes recurrentes más elevados. Estas deficiencias reflejan la necesidad de más trabajo de análisis a escala nacional para hacer corresponder las estrategias con las condiciones específicas del país. Lo aprendido de los proyectos educativos de los años 1990 nos sugiere que es necesario prestar más atención a la capacidad de implementación y a una definición de fases y secuenciación realistas de las intervenciones (Banco Mundial, 2004)

EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA RECIENTE DEL BANCO MUNDIAL EN EDUCACIÓN SECUNDARIA, 1990-2002

Los préstamos del Banco Mundial al sector de educación comenzaron en 1963. Desde entonces, el Banco ha desempeñado un papel prominente en la ayuda a los esfuerzos de los países en desarrollo por ampliar la educación secundaria y por mejorar la calidad de las instituciones y de los programas. Los nuevos préstamos a la educación crecieron regularmente, pasando de 50,4 millones de dólares americanos en 1990 a 2.300 millones en 2002. Los préstamos a la educación secundaria alcanzaron un máximo de 279 millones de dólares en el 2000. Actualmente el Banco Mundial está ayudando al desarrollo de la educación secundaria en 71 países (Ver la Tablas 1 al final de este artículo). Los tipos de intervenciones y sus objetivos generales pueden resumirse como sigue:

En países con tasas altas de matrícula en educación secundaria:

- mejorar las oportunidades de empleo y la productividad de los graduados mediante el apoyo a escuelas secundarias profesionales, en especial en países donde se ha identificado una escasez de destrezas técnicas y profesionales,
- aumentar la competitividad del país, mejorando la calidad de la educación secundaria general para elevar la productividad y capacidad de formación global de la mano de obra.

En países con tasas bajas de matrícula en educación secundaria:

- reducir las deficiencias concretas de mano de obra formada en los sectores públicos y privados elevando las tasas de finalización de educación secundaria,
- mejorar las condiciones sociales de los pobres y reducir la desigualdad al ampliar el acceso a la educación secundaria.

Hasta los años 80 el apoyo del Banco Mundial a la educación secundaria se había centrado en ampliar la capacidad y la matrícula para satisfacer las necesidades de mano de obra, principalmente financiando la construcción de escuelas y el equipamiento. Con el documento de 1980 sobre estrategia en educación se produjo un cambio en el apoyo al sector: se proponía allí que el Banco financiara la calidad de la educación y la eficiencia interna en aquellos países que habían logrado una calidad de educación adecuada a unos costes unitarios aceptablemente bajos. Durante las dos últimas décadas el Banco ha favorecido los préstamos para educación secundaria sobre todo en países que ya hubieran logrado el acceso universal a la enseñanza primaria. En 1986 la nota sobre políticas del Banco Mundial recomendaba, como planteamiento sensato para promover la educación secundaria, la recuperación del coste (cobro de matrícula), acompañada de planes selectivos de becas y animando a las escuelas privadas y comunitarias a mejorar la calidad y la eficiencia en la educación a través de la competitividad. Esta postura fue aprobada en el documento de Estrategia para el sector de Educación de 1995 (Banco Mundial, 1995), que abogaba por un análisis de coste-beneficio con el fin de determinar las prioridades de gasto público específico para cada país y volvía a insistir en la prioridad de invertir en la educación primaria, para la cual las tasas de retorno social se estimaban como las más elevadas en la mayoría de los países en desarrollo. El documento también llamaba la atención sobre los mayores retornos de la educación secundaria general en comparación con la profesional. Como queda dicho más arriba, el foco de interés pasó de la educación primaria a la educación básica, que en muchos casos incluye los cursos inferiores de educación secundaria.

Por lo que respecta a la formación profesional a nivel secundario en comparación con la secundaria general, el Banco ha adoptado una postura cada vez más clara y firme desde los años 80. Ha desaconsejado el apoyo a la formación profesional en base a su elevado coste unitario y a sus resultados más bien dudosos, que se atribuyen a la escasa rentabilidad de los programas de formación y a su bajo impacto en la empleabilidad de sus graduados. La Estrategia para el Sector Educativo (Banco Mundial, 1999) abogaba por una perspectiva más holística, esto decir, por un enfoque global del sector de educación: identificación de alternativas de reforma específicas en cada contexto, mejor supervisión e investigación empírica para guiar los esfuerzos de reforma, atención creciente a la participación y apropiación por parte de los beneficiarios, un análisis exhaustivo pero una actitud selectiva a la hora de apoyar acciones, énfasis en la calidad reflejado en un tránsito sostenido desde la preocupación por los aspectos de “hardware” a los de “software”, concentración en el impacto sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza, la gestión del conocimiento y los convenios y acuerdos de cooperación. Pero, en todo caso, el documento no dedicaba atención específica a la educación secundaria. Dentro del marco de apoyo al sector educativo de 1999, prevalecieron las variaciones regionales y las siguientes prioridades (ver Cuadro 1)

Cuadro 1. Temas y Prioridades en Educación Secundaria por región

| |
|---|
| África subsahariana Educación a distancia; matemáticas y ciencias en secundaria. |
| Asia Oriental y Pacífico Igualdad y calidad; necesidad de estrategias diversificadas en relación con las condiciones de cada país. |
| Europa y Asia Central Cambio sistémico para permitir un reajuste a la demanda del mercado; reforma de gobierno; eficiencia mejorada, igualdad y sostenibilidad. |
| América Latina y el Caribe Planteamientos alternativos del acceso creciente a la educación secundaria, junto con reforma del currículo, para mejorar la relevancia de cara a una economía global. |
| Oriente Medio y Norte de África Mayor importancia de la educación secundaria, reduciendo las diferencias sociales y de género en el acceso a la educación post-obligatoria y profesional para satisfacer los requisitos de una economía de mercado. |

El análisis del portafolio de educación secundaria que llevó a cabo el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco reveló que se habían producido cambios en el equilibrio entre objetivos y componentes de los proyectos y la estrategia para el sector (Banco Mundial, 2004). El resultado había sido una atención más centrada en la calidad de la enseñanza, la gestión del sector y las cuestiones relacionadas con la pobreza. Otros elementos de la estrategia para el sector de la educación, como la promoción de escuelas privadas y la recuperación del coste combinada con planes de becas, no aparecían de modo destacado en el portafolio. El apoyo a la educación secundaria en África, en otros países de renta baja, y en países con poca población, fue con frecuencia parte de proyectos más amplios que comprendían asistencia para los sectores primario o terciario.

Desde mediados de los años 1990 diversos factores han impulsado un rápido aumento de los préstamos destinados a la educación secundaria general. En primer lugar, al aumentar de modo espectacular la tasa de alumnos que finalizan la primaria ha crecido la demanda de plazas de secundaria. En segundo lugar, la financiación y gestión equitativas y sostenibles de la educación secundaria se han convertido en un importante desafío, en particular en los países de renta baja. En tercer lugar, está evaluándose de nuevo el papel de la educación secundaria en el desarrollo económico y social en el contexto de globalización y competitividad de la era de la información. En cuarto lugar, se están produciendo cambios importantes en la educación secundaria impulsados por las rápidas transformaciones en los mercados tecnológico y laboral.

El apoyo del Banco Mundial a la educación secundaria desde 1990 muestra las siguientes tendencias:

1. Los *países con renta media* y altas tasas de matrícula tendieron a tomar préstamos para la educación secundaria más que para otros niveles. De promedio, los países que tomaron prestado para la educación secundaria tenían tasas brutas de matrícula más elevadas en el nivel de primaria, políticas y condiciones institucionales más fuertes y rentas *per capita* superiores a aquellos que tomaron prestado para financiar otros niveles de educación. A pesar de que la eficacia del sistema de primaria,

- medida en función de los niveles de alfabetización de los jóvenes, no figuraba como una restricción para prestar apoyo al subsector de secundaria, los países que tomaron prestado para proyectos especializados de secundaria tenían niveles más altos de alfabetización entre los jóvenes. Los países con renta y tasa de matrícula más elevada, pero con políticas y condiciones institucionales más débiles, no tomaron prestado del Banco.
2. El tamaño de la población del país parece ser otro factor, siendo los *países muy poblados* los que tomaron prestado con mayor frecuencia para proyectos de educación secundaria. Los países con poblaciones de tamaño medio o pequeño tendieron a combinar los préstamos para la educación secundaria con la ayuda para otros niveles educativos.
 3. En *Asia y América Latina* la selección de países para los préstamos a la educación secundaria también se vio influida por las actividades de otros bancos multilaterales de desarrollo.
 4. Los proyectos de educación secundaria, de promedio, asignaron una mayor parte de gastos a las obras públicas principalmente y en segundo lugar al equipamiento y, en menor medida, a los libros de texto, a la formación y a la asistencia técnica, de lo que hicieron las inversiones en el portafolio de educación en su conjunto. En los últimos años 90, el centro de interés de los préstamos cambió, pasando a incluir más proyectos destinados a respaldar sistemas de evaluación, sistemas de gestión de la información, financiación de reformas, descentralización, gestión a nivel escolar y participación de la comunidad, y con más atención a la información del mercado laboral y a los servicios de empleo. El cambio se produjo en respuesta directa al entorno global cambiante, el mayor uso de la tecnología en la educación, y el interés puesto en el conocimiento, la educación continua y las competencias profesionales orientadas al mercado laboral.
 - *Resultados de los proyectos de educación secundaria.* Como es sabido, el sector de la educación se caracteriza por largos periodos de gestación antes de obtener resultados que puedan constatarse. Además, se necesitan esfuerzos concertados y continuos para obtener resultados positivos. Durante las dos últimas décadas, las condiciones de los países fueron un factor importante de los resultados de los proyectos. Así, los resultados de proyectos de educación secundaria se vieron influidos por los niveles de renta de los países. Los informes de finalización y evaluación de proyectos del Banco Mundial atribuyeron con frecuencia los buenos resultados de la implementación del proyecto a la apropiación nacional, al compromiso de gobierno y a una mejor capacidad de implementación. Los resultados muestran que las iniciativas de arriba-abajo (currículo y evaluación, suministro de aportaciones), combinadas con intervenciones de abajo-arriba, impulsadas por la demanda, como son los fondos de mejora gestionados por las escuelas y la selección de libros de texto, fueron factores importantes en la mejora de la calidad de la enseñanza y la igualdad, como se ha demostrado en el proyecto de Educación secundaria en Chile.
 - *Reforma de políticas.* Sucesivos documentos del Banco, dentro de las estrategias para el sector, han insistido en que la reformas serían posible y efectivas si el interés fuera asegurar el compromiso del gobierno para con la financiación equitativa y sostenible. Un planteamiento en este sentido es la promoción de las escuelas secundarias privadas, combinadas con planes de recuperación del coste y de

becas selectivas en las escuelas públicas. Por ejemplo, un proyecto del Banco Mundial en Isla Mauricio incluía préstamos y demás incentivos para ampliar las escuelas privadas. El compromiso del gobierno fue sin embargo demasiado débil para respaldar la implementación. En China y Corea se observó algún progreso en la contención del gasto, recuperación del coste y mayor participación del sector privado como consecuencia del compromiso consecuente del gobierno para con la implementación de las reformas propuestas. Los buenos resultados se obtuvieron haciendo participar a empleadores en el proceso de reforma del currículo en el nivel de secundaria profesional.

- *Incrementar el Acceso.* Es relativamente sencillo especificar y medir el número de nuevas plazas creadas a través de un programa o proyecto, la calidad y eficiencia de la construcción y el equipamiento, las tasas de matrícula y las de uso. Sin embargo, elaborar informes al respecto resulta una tarea ardua. Aspectos tales como la construcción y el equipamiento de instalaciones en áreas con servicio insuficiente se han utilizado con frecuencia para medir el progreso hacia los objetivos de pobreza e igualdad. Puede resultar difícil hacer un seguimiento de impactos sobre los indicadores sociales y de productividad.
- *Relevancia para el mercado laboral.* La calidad de la evidencia de progreso en la mejora de la relevancia de la educación secundaria para los requisitos del mercado laboral sigue siendo un reto importante. Los proyectos de educación secundaria general que pretenden satisfacer necesidades cambiantes del mercado laboral mediante la mejora del acceso a y la calidad de la educación deben centrarse en la evidencia de resultados más allá del sector educativo. Las tasas de empleo de los graduados y los estudios de seguimiento son instrumentos importantes para estudiar la relación entre las necesidades educativas y las del mercado laboral. Las medidas para estudiar la productividad deberían acompañar a los estudios macroeconómicos orientados al mercado laboral. Todas estas consideraciones apuntan hacia la necesidad de un mayor lapso de tiempo para evaluar la eficacia de reformas de políticas en la educación secundaria general.
- *Calidad de la educación.* Los resultados y el impacto deben conducir la evaluación de los objetivos relativos a la mejora de la calidad. Las medidas basadas en los insumos, tales como número de profesores formados o libros de texto distribuidos, si bien son necesarias para la evaluación a corto plazo de los resultados del proyecto o programa, no son sin embargo adecuadas para analizar el impacto sobre el rendimiento de los estudiantes ni sobre su relevancia para el mercado laboral. Una vez más, el lapso de tiempo y los recursos necesarios para conducir una evaluación del impacto plantean a menudo un problema para el análisis completo de la eficacia de las intervenciones de proyectos o programas. La definición de los objetivos relacionados con la calidad tiene que ser menos vaga y estar mejor vinculada con beneficios específicos y esperados a los que se pueda dar seguimiento. Esto es especialmente cierto en lo relativo a reformas del currículo y de la formación de docentes.
- *Vinculación de la evaluación y el seguimiento con la capacidad institucional.* Entre las medidas de evaluación y seguimiento cuya eficiencia está demostrada se encuentran la evaluación de cada proyecto o actividad de programa durante su implementación; hacer posibles los ajustes intermedios; diseminación y sinergias a escala local o de la escuela; y uso de los resultados de las pruebas de evalua-

ción para dar seguimiento a la equidad y focalizar como objetivo las escuelas que estén en situación de riesgo. El proyecto de Educación Secundaria en Chile es un ejemplo de tal enfoque. La fuerte capacidad institucional de Chile es un importante factor facilitador para supervisar y evaluar eficazmente proyectos y programas. Otro ejemplo es Angola, donde el proyecto *Education I* se implementó en un contexto de condiciones institucionales extremadamente difíciles, conflicto civil e inestabilidad macroeconómica. La evaluación y seguimiento fueron relativamente fuertes, con un compromiso sostenido por parte del Ministerio de Educación. Los resultados del proyecto se midieron comparando escuelas participantes y no participantes en el proyecto sobre la base de cambios en las tasas de transición y de finalización de curso, el número de alumnos que adquieren una capacidad básica de lectoescritura y aritmética en el plazo de cuatro años, y el número de aquellos que alcanzan niveles de logro satisfactorios. Además, una evaluación de los beneficiarios reveló percepciones sobre la calidad de la educación en las escuelas del proyecto. Estas medidas muestran que es posible, sin lugar a dudas, evaluar eficazmente la eficacia de los préstamos.

- *Financiación y eficiencia.* Un análisis detallado de los gastos por subsectores, costes por unidad y rentabilidad, son los cimientos de una serie de medidas para incrementar la eficiencia del sistema de educación secundaria. Son importantes las medidas de eficiencia interna tales como la recuperación del coste, los turnos dobles, las medidas para reducir el abandono escolar y la repetición de cursos, la consolidación de las escuelas para apoyar a las economías de diversificación y de escala, la reducción de parte de las plazas con alojamiento y los cambios en el uso de profesores. Las actividades y medidas financiadas por proyectos deberán, sin embargo, implementarse tal y como se planificaron y los resultados estarán sujetos a un análisis de costes.
- *Capacidad de planificación y gestión.* Es importante el seguimiento de la implementación real en comparación con la planificada en cuanto a formación propuesta, asistencia técnica y estudios. No obstante, es necesaria una buena evaluación independiente de la eficacia de las actividades de proyectos y programas para poder valorar el logro de los objetivos y sub-objetivos en relación con la capacidad de planificación y de gestión. Con frecuencia, la intención es lograr estos objetivos a través del apoyo a los sistemas de gestión de la información, el desarrollo del currículo, los sistemas de evaluación, la descentralización y la capacidad para elaborar presupuestos, el análisis económico y financiero, la planificación y el desarrollo de políticas.

Los resultados altamente satisfactorios deben mucho a una sólida preparación del proyecto. Un elemento de dicha preparación puede ser obtener la aprobación del poder legislativo nacional (como sucedió con dos proyectos similares que se sucedieron y solaparon uno a otro en Corea) y proporcionar una asistencia técnica pertinente para preparar el traspaso de responsabilidades de implementación a los órganos locales. Los factores que más contribuyen a obtener resultados no satisfactorios son la falta de apropiación por parte del gobierno y una subestimación o valoración inadecuada de las restricciones y limitaciones institucionales. Establecer un alcance sensato y realista para los proyectos, un diseño relativamente sencillo de los mismos, la anticipación de la necesidad de cambios legales y reglamentarios, las medidas para asegurar la evaluación de actores adecuados y una estra-

tegia de participación contribuyen a mejorar los resultados del proyecto. Una evaluación minuciosa de la capacidad de las unidades de implementación del proyecto, las iniciativas para movilizar el compromiso político o la participación de la comunidad, la capacidad de desarrollo y los procedimientos para el aprovisionamiento y el control financiero además de un estudio adecuado de las necesidades por el lado de la demanda, la rentabilidad y la capacidad de financiación recurrente son factores que contribuyen a fortalecer la implementación del proyecto y a obtener resultados positivos.

DIRECCIONES PARA EL FUTURO DEL APOYO DEL BANCO MUNDIAL A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Las cuestiones relativas al desarrollo de la educación secundaria tienen que ver con alternativas sobre estructura, currículo, financiación (incluyendo implicaciones sobre costes fijos y sostenibilidad financiera) y gobierno que son específicas de los objetivos de desarrollo humano, social y económico en contextos nacionales concretos. Estas deben abordarse de manera sistemática y concertada, acompañadas por una evaluación metódica de los efectos sobre la distribución e impacto sobre la pobreza de la ayuda del Banco a la educación secundaria. Es importante fortalecer la base analítica para el apoyo general a la educación secundaria anclándola en un análisis más amplio de las condiciones económicas, financieras, institucionales, sociales y laborales del país.

Son necesarias estrategias alternativas para abordar retos concretos para el desarrollo de la educación secundaria en países de renta baja donde la capacidad institucional es débil. El centro de interés se sitúa actualmente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la Educación Para Todos, y ello ha reafirmado la prioridad que debe darse a la educación primaria, pero ha elevado también la conciencia en cuanto a necesidades en el nivel de secundaria. Además, la economía del conocimiento global y las metas de educación continua llevan el foco de atención al papel crucial de la educación secundaria como puente entre los niveles primario y terciario y su importancia para el mercado laboral, que recompensa cada vez más las destrezas adaptables y de “amplio espectro”.

Los proyectos futuros de educación secundaria podrían confiar más en análisis a escala nacional más profundos y más amplios; extraer vínculos explícitos entre los resultados esperados del proyecto y las metas más amplias de desarrollo para el crecimiento económico, el desarrollo social y la reducción de la pobreza; supervisar los efectos sobre la distribución de la pobreza incluso cuando su reducción no sea un objetivo específico del proyecto; evaluar las restricciones y oportunidades reales; asegurarse de que las prioridades del proyecto y su diseño coinciden con las prioridades percibidas localmente y con la capacidad institucional; centrarse en las bases analíticas para un apoyo general a la secundaria dentro de una evaluación más amplia de las condiciones económicas, financieras, institucionales y sociales del país y, por último, fortalecer el apoyo del Banco a la educación secundaria mediante análisis previos sistemáticos y un seguimiento continuo de las vinculaciones con las condiciones del mercado laboral y los efectos sobre la pobreza y la igualdad.

El apoyo futuro del Banco Mundial a la educación secundaria deberá consistir en actividades entrelazadas y complementarias que comprenden el préstamo, la ayuda financiera a programas piloto, el trabajo analítico, la promoción de asociaciones globales y la evaluación sistemática de programas y proyectos. Junto con el apoyo sostenido a la universalización de educación primaria y básica de alta calidad, el Banco Mundial debería incrementar su apoyo para la expansión y democratización de la educación secundaria de alta

calidad. Los préstamos futuros deben basarse en análisis profundos de situaciones nacionales y en procesos consultivos sistemáticos que permitan la buena comprensión de la dirección que están tomando la economía y las instituciones sociales del país.

En África podemos ver un ejemplo del tipo de trabajo necesario; allí el Banco Mundial está asociado con países africanos y con otros donantes dentro de la iniciativa para la Educación Secundaria en África (SEIA). Este estudio multianual (2002-06) está concebido para contribuir al debate sobre la educación secundaria en África y para ayudar a los países a desarrollar estrategias nacionales sostenibles para un mayor acceso y una mejor calidad. (Véase el sitio web de SEIA, www.worldbank.org/afr/seia.)

Algunas áreas clave para el análisis y la investigación que requieren más atención en el futuro son las siguientes:

- las vinculaciones institucionales entre las instituciones del mercado laboral y las escuelas secundarias, con un énfasis especial en las cuestiones de transición de la escuela al trabajo y el empleo de los jóvenes,
- el impacto de la expansión y la mejora de la calidad de la educación secundaria en un país determinado sobre la productividad y la introducción de nuevas tecnologías,
- la naturaleza de los “cuellos de botella” de la educación secundaria y el modo en que afectan a la provisión y finalización de la educación en muchos países en desarrollo,
- la comparación de sistemas de educación secundaria en base a dimensiones relacionadas con la eficiencia, la efectividad, la organización y la gestión, y
- las aspiraciones educativas y las demandas de los jóvenes, con vistas a hacer que la educación secundaria resulte más relevante y pertinente de cara a sus necesidades y sea capaz de motivarles para que la sigan y la completen.

BIBLIOGRAFÍA

World Bank (1995): *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*. Development in Practice Series. Washington, D.C.

World Bank (1999): *Education Sector Strategy*, Washington DC.

World Bank (2004): *Evaluation of the Secondary Education Portfolio 1990-2002*. OED, Washington DC.

World Bank (2005): *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*. Directions in Development Series, Washington DC.

Tabla. 1 Apoyo del Banco Mundial al desarrollo de la Educación Secundaria por Objetivo y por Región, años fiscales 1990–2001

| <i>Objetivo</i> | <i>África Subsahariana</i> | <i>Europa del Este y Asia Central</i> | <i>América Latina y el Caribe</i> | <i>Oriente Medio y Norte de África</i> | <i>Sur de Asia</i> | <i>Asia Oriental y Pacífico</i> |
|--|---|---------------------------------------|--|---|-----------------------------------|---|
| Expandir la educación secundaria | Angola Botswana Burundi Etiopía Ghana Mauricio Tanzania | Turquía | Chile Haití | Jordania Marruecos Omán República de Yemen | Maldivas Pakistán | China Malasia Papúa-Nueva Guinea Salomón Vanuatu |
| Abordar la reducción de la pobreza y la igualdad | Etiopía Ghana Kenya Mauricio | | Chile Jamaica | Marruecos Omán | Maldivas Pakistán Sri Lanka | China Vanuatu |
| Reducir la disparidad de género | Tanzania | | | Omán | Maldivas Pakistán | |
| Mejorar la calidad | Angola Botswana Burundi Etiopía Kenia Mauricio Rwanda Tanzania Togo | Albania Hungría Turquía | Argentina Barbados Brasil Chile Haití Jamaica México | Jordania Marruecos Omán República de Yemen | Maldivas Sri Lanka | China Indonesia República de Corea Malasia Papúa-Nueva Guinea Salomón Vanuatu |
| Rehabilitar instalaciones físicas | Botswana Ghana Rwanda Tanzania | Hungría Turquía | Barbados Brasil México | República de Yemen | Maldivas Sri Lanka | China República de Corea Papúa-Nueva Guinea |
| Promover la eficiencia y mejorar la gestión | Angola Burundi Ghana Kenia Mauricio Rwanda Tanzania Togo | Albania Turquía | Argentina Barbados Brasil Chile Haití Jamaica México | Jordania Omán República de Yemen | Maldivas Pakistán Sri Lanka | China Indonesia República de Corea Malasia Salomón Vanuatu |

EL RETO DE LA EDUCACIÓN PARA TODAS LAS PERSONAS: CALIDAD, EQUIDAD Y VOLUNTAD POLÍTICA Y SOCIAL

Marlen Eizaguirre Marañón¹

“Érase una vez un maestro que les mandó a sus alumnos:

- Para la semana que viene quiero que aprendáis todas las letras del abecedario.

Llegó el lunes y empezó a examinar a los alumnos. Desde su pupitre, uno tras otro, recitaron el alfabeto:

-A, B, C, D, E...-y así hasta la zeta.

Pero al llegar al último, éste cantó:

- F, T, H, C, S, W...- y así en un orden diferente al establecido, enumeró las veintiocho letras del alfabeto.

El maestro, perplejo, le contestó:

- Ése no es el alfabeto.

- ¿Cómo que no?- respondió el alumno- yo he enumerado todas las letras. Es lo que nos pidió.

- Pero yo no puedo saber si has mencionado a todas pues, en ese orden, no alcanzo a memorizar cuáles has dicho y cuáles no. Repítelo de nuevo –pidió el maestro.

Y el chico repitió exactamente, en el mismo orden que antes todas las letras.

- F, T, H, C, S, W...

Pero el profesor se perdía y, a pesar de que en una tercera vez, pudo contar veintiocho letras, no supo qué calificación ponerle al muchacho.”

(TRÍAS DE BES F., 2006: 77-78)

1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El derecho a la educación se ha reiterado en múltiples ocasiones desde que se proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. El decenio de los noventa, que se caracterizó por realizar múltiples conferencias y cumbres mundiales para definir la

¹ ALBOAN es la organización de cooperación internacional de la Compañía de Jesús en la Provincia de Loyola. Tiene vocación de sumar voluntades de personas, organizaciones e instituciones del Norte y del Sur para generar una ciudadanía comprometida con el desarrollo humano y la búsqueda de la justicia. Su página Web es <http://www.alboan.org>.

agenda de desarrollo del nuevo siglo, comenzó y finalizó con dos cumbres internacionales en las que se reflejó la necesidad de hacer posible que una educación básica, gratuita y de calidad fuera posible para todas las personas.

En 1990, los gobiernos y cuatro agencias internacionales –UNESCO, UNICEF, PNUD y BANCO MUNDIAL– se comprometieron en Jomtien, Tailandia, a proveer educación básica para todos para el año 2000, estableciendo las siguientes metas:

1. Acceso universal a la educación primaria.
2. Reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad de la tasa en 1990.
3. Expandir los programas de desarrollo infantil.
4. Mejorar resultados de aprendizaje asegurando al menos el 80% de los aprendizajes esenciales.
5. Ampliar los servicios de educación básica y capacitación para jóvenes y adultos.
6. Diseminar información relevante entre la población a través de diversos medios a fin de contribuir a mejorar la calidad de su vida.

Tras toda una década pensando y definiendo la agenda de desarrollo, en el año 2000, los gobiernos y las mismas agencias que impulsaron la conferencia de Educación para Todos en Jomtien, se dieron cita en Dakar, Senegal. Evaluaron los resultados de la década y se comprometieron a renovar los compromisos y extender hasta el 2015 el plazo para cumplir las metas enunciándolas esta vez tal y como se presentan a continuación:

1. Expandir y mejorar el cuidado infantil y la educación inicial integrales, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y en desventaja.
2. Asegurar que para el 2015 todos los niños y niñas, especialmente en circunstancias difíciles, tengan acceso y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad.
3. Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje de habilidades para la vida y para la ciudadanía.
4. Mejorar en un 50% los niveles de alfabetización de adultos para el 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas.
5. Eliminar las disparidades de género en educación primaria y secundaria para el 2005, y lograr la equidad de géneros para el 2015, en particular asegurando a las niñas acceso pleno a una educación básica de calidad y rendimientos escolares en igualdad de condiciones.
6. Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar la excelencia, de modo que todos logren resultados de aprendizajes reconocibles y medibles, especialmente en relación a la alfabetización, el cálculo y las habilidades esenciales para la vida.

En ese mismo año 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas y 189 gobiernos del mundo volvieron aprobar unos objetivos con metas y tiempo de realización definidos a los que denominaron Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos compromisos constituyen una versión reducida y limitada de acuerdos y compromisos anteriores. No obstante cabe señalar que dos de estos objetivos (el 2 y el 3) son relativos al acceso a la educación:

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

***Objetivo 2.* Lograr la enseñanza primaria universal.**

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.

Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna.

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El pasado año, en la Asamblea de Naciones Unidas, se había previsto la evaluación del progreso de la consecución de estos objetivos así como el análisis de “incumplimiento” de uno de los objetivos, el número 3, cuya fecha de realización estaba prevista para el año 2005. Esta Asamblea resultó ser un fraude dado que, por condicionamientos políticos, no se hizo la esperada y necesaria evaluación y apenas comentario alguno sobre la marcha en el “incumplimiento” de estos objetivos. En ese momento y, en una colaboración sin precedentes, la UNESCO firmó una declaración pública para los medios de comunicación, conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil (concretamente la Campaña Mundial por la Educación y el Movimiento Mundial a favor de la Infancia) expresando su preocupación por el fracaso del objetivo de 2005.

La situación a día de hoy y según el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos 2006 es tal y como se presenta a continuación.²

Atención y educación de la primera infancia (AEPI)

Los progresos realizados hacia la ampliación del acceso han sido lentos, y los niños y niñas de medios sociales desfavorecidos son los que más corren el riesgo de ser excluidos de la AEPI. Por término medio, un niño nacido en África sólo puede esperar 0'3 años de escolaridad en preprimaria, en comparación con 1'6 años en América Latina y el Caribe y 2'3 años en América del Norte y Europa Occidental. En muchos países en desarrollo, el personal de los programas de AEPI está integrado por docentes poco cualificados.

Aprendizaje de jóvenes y adultos

Los esfuerzos para elevar el nivel de competencias de los y las jóvenes y adultas son marginales en los pocos países en desarrollo que han efectuado evaluaciones de estos programas. **3**

Enseñanza Primaria Universal (EPU)

El número de niños y niñas sin escolarizar disminuye: de 106'9 millones en 1998 pasó 103'5 millones en 2001. Aunque en el último decenio se ha logrado globalmente escolarizar a más niños y niñas, el ritmo de avance es demasiado lento para lograr la EPU de aquí al año 2015. La terminación de los estudios de enseñanza primaria sigue constituyendo un motivo de preocupación considerable, ya que las escolarizaciones tardías son muy corrientes, las tasas de supervivencia en el quinto grado de primaria son bajas (menos del 75% en 30 de los 91 países sobre los que se dispone de datos) y las repeticiones de curso son frecuentes.

² Este análisis se realiza tomando como referencia los compromisos y acuerdos asumidos en la Cumbre de Jomtien en donde se definió el término de “Educación para Todos”.

Alfabetización

En 2002 había en el mundo unos 800 millones de personas adultas analfabetas. Un 70% de ellos vivía en nueve países pertenecientes en su mayoría a la región del África Subsahariana y a la del Asia Meridional y Occidental. Entre esos países figuran India, China, Bangladesh y Pakistán.

Igualdad entre los sexos

Aunque muchos países del mundo hayan realizado progresos importantes hacia la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria en el último decenio, siguen subsistiendo disparidades muy importantes, especialmente en los Estados Árabes, África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental. En 2001, las niñas representaban un 57% del total de los niños del mundo sin escolarizar a pesar de tener la edad oficial para cursar la enseñanza primaria. En los Estados Árabes y Asia Meridional y Occidental la proporción era aún mayor: 60%. En 71 de los 175 países sobre los que se poseen datos, la presencia de las niñas en las aulas de primaria sigue siendo inferior a la de los varones (índice de paridad entre los sexos inferior a 0'97). Las disparidades entre los sexos son más acusadas todavía en la enseñanza secundaria y superior. En efecto, entre los 83 países en desarrollo sobre los que se dispone de datos, la mitad han logrado la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria, mientras que en la enseñanza secundaria menos de una quinta parte de ellos ha conseguido alcanzarla y en la enseñanza superior solamente cuatro. Además, casi dos tercios de los adultos analfabetos del mundo (64%) son mujeres.

Calidad

Los países que más distan de alcanzar los objetivos 1 a 5 son los que se hallan también más lejos del objetivo 6.

2. LA SOCIEDAD CIVIL Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

A lo largo de todo el proceso de cumbres y negociaciones anteriormente presentadas la sociedad civil ha estado presente: facilitando datos desde la realidad, testimonios, propuestas, presionando, movilizándolo, dando a conocer etc.

La sociedad civil siempre ha estado implicada en la educación. Esto era así cuando todos los habitantes del pueblo se encargaban de la comida del maestro. En este caso, el pueblo valoraba la función del maestro y le pagaba fuera en especies o con dinero. Así funcionó en nuestro entorno y así continúa funcionando en muchas otras realidades.

El reconocimiento del derecho a la educación conllevó la asunción por parte del Estado de la garantía del acceso a la educación a todos y todas sus ciudadanas. Esta responsabilidad se reafirma cuando los diversos Estados firman y ratifican la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Desde entonces la labor de la sociedad civil se ha centrado en asegurar que estos derechos se cumplan para todas y cada una de las personas. En muchos casos las organizaciones sociales han desarrollado fundamentalmente su función innovadora y garantista. Garantista en la medida en que donde no llegaban los programas estatales la sociedad civil ha estado desarrollando este tipo de programas hasta que el Estado pudiera asumirlos. E innovadora ya que adaptaba los programas y procesos educativos al colectivo al que iba destinado y creaba nuevas posibilidades y estrategias para poder llegar a más colectivos.

Junto con estas dos funciones siempre ha convivido una función de denuncia por que el Estado no garantizaba este derecho a todos y todas sus ciudadanas. Sobre esta función de denuncia y acción social es sobre la que voy a hacer mayor hincapié en este artículo. La denuncia, el control social de los y las representantes políticos y la movilización social es uno de los medios de las organizaciones sociales para conseguir sus objetivos. No hay duda que este trabajo debe combinarse con una acción y atención de las necesidades de los colectivos con los que trabajamos pero no puede faltar ni una función ni la otra ya que sin una de ellas no se conseguirían los objetivos propuestos.

Estas funciones y la relevancia de la sociedad civil en este ámbito han sido reconocidas por parte de los gobiernos. Así, desde la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, se ha subrayado en múltiples ocasiones la importancia de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la educación. De esta estrategia se han hecho eco muchas declaraciones internacionales sobre la gobernanza “con” el pueblo y no “de” el pueblo. Pero la sociedad civil es sumamente heterogénea, lo que hace muy difícil plasmar una amplia variedad de intereses individuales en una posición política colectiva. La mayor parte de las ONG dedicadas a la educación trabajan como proveedores de servicios y no disponen de recursos para participar en un diálogo sobre políticas que lleva mucho tiempo. Incluso cuando existe una voluntad y capacidad claras de compromiso político, las asociaciones no son posibles, a menos que los gobiernos ofrezcan espacios y oportunidades para que se produzca el diálogo. Los foros nacionales de educación para todos fueron concebidos a raíz de la reunión de Dakar como medios para el diálogo, la coordinación y el planeamiento, pero es difícil valorar su actividad. En la Consulta Colectiva de las ONG (CCONG), celebrada en Porto Alegre en 2003, se llegó a la conclusión de que esos foros no estaban sólidamente establecidos, si bien un estudio realizado en una muestra de países de Asia y el Pacífico indica que sirven sobre todo para compartir información. La falta de conocimientos técnicos y políticos es también un obstáculo para el compromiso efectivo.

Las ONG pueden prestar una contribución importante a la educación en los países en desarrollo. Con frecuencia, su dedicación al suministro de servicios educativos es más antigua que la del propio Estado y, por regla general, asumen la tarea de llevar la educación a los grupos más pobres y desfavorecidos. Desde diferentes planes y programas se posibilitan cauces y medios para alentar el dinamismo y espíritu innovador de las organizaciones de la sociedad civil, de tal manera que no vaya en detrimento de las obligaciones esenciales que incumben a los gobiernos en la prestación de servicios educativos.

En este sentido, en 1999 en vísperas de la Cumbre de Dakar se constituyó la Campaña de Educación para Todos, una coalición de organizaciones, sindicatos o movimientos de educación que está desarrollando una importante labor de investigación, movilización y generación de espacios de encuentro y presión política en torno a los objetivos de la Educación para Todos.

3. CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN

Desde la sociedad civil una amplia coalición de organizaciones no gubernamentales del desarrollo, movimientos sociales y sindicatos docentes decidieron en octubre de 1999 aunar esfuerzos para lanzar la “Campaña Mundial por la educación (CME)” presente en más de 125 países. La campaña está impulsada por la convicción de que una educación de calidad para todos y todas es un objetivo que se puede y se debe alcanzar antes del 2015. Por ello la Campaña moviliza desde entonces todos los años a la opinión pública y en

especial a la comunidad educativa para que, desde la reflexión sobre la realidad, se movilizara públicamente y pida a los gobiernos que cumplan las promesas hechas en las cumbres mencionadas, destine los recursos adicionales necesarios y realice aquellos cambios necesarios en las políticas para cumplir con el objetivo de una Educación para Todos y Todas.

La Campaña Mundial por la Educación (CME) está impulsada por la convicción de que una educación de calidad para todas las personas es alcanzable y por la preocupación por el enorme coste que la falta de acceso tiene para las personas y los países que carecen de ella. La apuesta por la educación parte de los siguientes planteamientos concretos en torno al papel de la educación:

1. Un derecho humano universal.
2. La clave para la disminución de la pobreza y el desarrollo humano sustentable.
3. Una responsabilidad principal de los Estados.
4. Una meta alcanzable si los gobiernos movilizan la voluntad política y los recursos disponibles³.

Por todo ello se apuesta por una educación para todas las personas que va más allá del logro del derecho al acceso a la educación para posibilitar el derecho al desarrollo humano de personas como de pueblos y países. Los objetivos concretos que pretende conseguir la CME son los acordados por 185 gobiernos mundiales en Dakar en Abril 2000. U, en particular, desde la CME se hace un llamamiento a:

a) Gobiernos: a involucrar a grupos de ciudadanos y ciudadanas, maestros y maestras y comunidades en el desarrollo de planes concretos de acción para suministrar y mantener educación pública, libre, de buena calidad para todas las personas. Y a eliminar matrículas y cargos en la educación primaria pública y a incrementar los gastos en la educación de adultos, pre-escolar, primaria y básica, con inversiones prioritarias en escuelas y profesorado sirviendo a los grupos en mayor desventaja.

b) Banco Mundial y a las naciones ricas del Norte, a incrementar ayuda y alivio de deuda para educación básica y a financiar una Iniciativa Global para respaldar planes nacionales con entregas rápidas, coordinadas y previsibles de los recursos adicionales requeridos.

c) A organizaciones de la sociedad civil, a hacer que sus propios gobiernos y los institutos internacionales responsables de la defensa del derecho a la educación cumplan los objetivos ya establecidos y comprometidos.

En este sentido las propuestas de la Campaña Mundial por la Educación están orientadas a los colectivos anteriormente mencionados y se resumen en:

Los gobiernos de los países en desarrollo deben:

- Destinar al menos el 3% de su PIB a la educación básica.
- Eliminar las cargas y costes y dotar de ayudas a la infancia que atraviesa mayores dificultades, como las niñas, los huérfanos del SIDA o aquellos más pobres.
- Acabar con las formas más duras de trabajo infantil, como fue acordado por los gobiernos de todo el mundo en las Convenciones 182 de la Organización Internacional del Trabajo.

³ Desde la CME se identifican ocho causas que hacen de la carencia de la educación un problema mundial: discriminación contra niñas y mujeres; tasas escolares; mano de obra infantil; discapacidad; HIV-SIDA; conflictos; calidad educativa baja y falta de interés político.

- Llevar la educación más allá de las escuelas. Encontrar vías flexibles que doten de educación a los grupos con más dificultades de acceso, como las niñas y niños trabajadores o los y las jóvenes analfabetas.
- Establecer metas concretas para mejorar la calidad y los logros de aprendizaje.

Los Gobiernos de los países ricos deben:

- Destinar al menos el 0,7 % de su PNB a la Ayuda Oficial al Desarrollo y al menos el 10% de esa cifra a la educación.
- Extender la Iniciativa por Vía Rápida⁷⁵ y que ésta se afirme en planes nacionales orientados hacia la “Educación para todos y todas” proporcionando a los países empobrecidos la ayuda necesaria para conseguir que todos las niñas y niños sean escolarizados.
- Trabajar juntos. Coordinar los esfuerzos entre donantes y países receptores de la ayuda y así reducir los costes de gestión y seguimiento de la AOD mejorando su eficacia y calidad y facilitando que los Ministros de Educación puedan concentrarse en la gestión educativa en vez de en recaudar fondos.

Y animan a los y las representantes de la sociedad civil a conocer los datos y las repercusiones de los mismos, a movilizarse y presionar para que la Educación para Todos sea realmente un hecho para todas las personas del mundo. Desde el movimiento de educación popular Fe y Alegría con el que trabajamos así como desde ALBOAN participamos activamente fundamentalmente en las acciones de movilización que todos los años se realizan en el marco de la Semana Mundial de Acción.

4. ALGUNOS RETOS DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS

Los objetivos de Educación para Todos (EPT) de las NN.UU., según se acordaron en Jomtien en 1990 y se reafirmaron en Dakar en 2000, incluyen un sólido compromiso con la educación permanente y una promesa de reducir el analfabetismo a la mitad hasta el año 2015. Muchas organizaciones consideran, sin embargo, que después de Dakar, el movimiento de la EPT ha dirigido sus fondos y voluntad política casi exclusivamente hacia la expansión de la educación primaria formal, en detrimento de los sectores no tradicionales, como la educación de adultos y preescolar y en detrimento de la calidad de la misma. Sólo importan los aspectos cuantitativos. Esto no sólo resulta inaceptable, sino que es sumamente imprudente. Para que la Educación para Todos contribuya plenamente al desarrollo y a la reducción de la pobreza, tiene que ser realmente “para todos”, es decir, estar dirigida a todos los grupos sociales que necesitan competencias y conocimientos básicos, no sólo a los menores de 12 años. La dura y urgente tarea de hacer que todos los niños y niñas asistan a la escuela y alcanzar la educación primaria universal, no tiene que darse a expensas de otras dimensiones de la EPT. Por otro lado, es necesario que los niños y niñas que finalicen sus estudios primarios tengan las habilidades y competencias necesarias para poder manejarse dignamente.

⁴ Esta iniciativa nació en la primavera de 2002, impulsada por el Banco Mundial y apoyada por la UNESCO. Su objetivo es alcanzar en el 2015 el objetivo educativo del Milenio (junto con igualdad de género) de asegurar que para esa fecha todos los niños y niñas accedan y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de calidad.

Desde nuestra experiencia con las organizaciones con las que trabajamos y desde los elementos identificados por la Campaña Mundial de Educación nos parece importante resaltar dos “calificativos” de esa educación a la que aspiramos: de calidad y con equidad y un colectivo específico: las personas adultas ya que son elementos fundamentales que pueden posibilitar que la eficacia, calidad y eficiencia de la educación.

4.1. La educación de calidad

Desde los análisis realizados por la Campaña Mundial de Educación y UNESCO en sus informes de Educación para Todos se confirma que no se podrá lograr la educación para todos sin mejorar la calidad. En muchas regiones del mundo se sigue dando una diferencia considerable entre el número de alumnos y alumnas que terminan sus estudios de primaria y la porción que han logrado llegar a dominar un mínimo de competencias cognitivas. Las políticas encaminadas a acercarse a una tasa neta de escolarización del 100% deben velar a la vez por que las condiciones y posibilidades de aprendizaje sean dignas y generen los resultados propuestos.

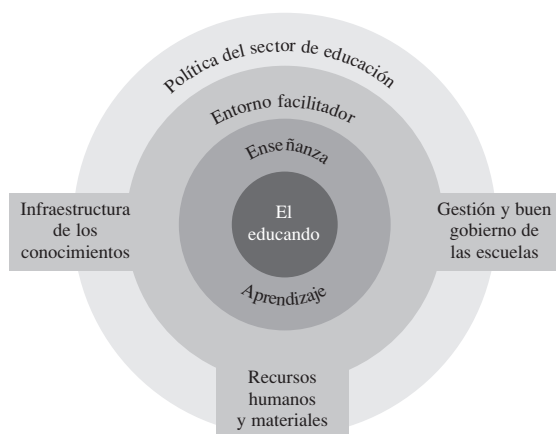
Dos principios caracterizan la mayoría de las tentativas de definición de lo que es una educación de calidad: el primero considera que el desarrollo cognitivo de la persona educada es el objetivo explícito más importante de todo sistema educativo y, por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido; el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica así como en la creación de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo de la persona educada.

¿Cómo poder conseguir esto? Hay un sólido conjunto de datos que proporciona indicaciones sobre los factores que hacen que las escuelas sean eficaces. Esos datos apuntan sobre todo a destacar la importancia de la dinámica del proceso de enseñanza y aprendizaje, es decir, la manera en que se produce la interacción entre alumnado y profesorado en las aulas y la forma en que todos ellos sacan el mejor partido de los materiales pedagógicos. Las políticas destinadas a mejorar el aprendizaje deben centrarse en los siguientes aspectos:

- *Docentes.* Son necesarios más maestros y maestras y mejor formados. Los países que han conseguido alcanzar normas elevadas en materia de aprendizaje son los que han invertido constantemente en la mejora de la profesión docente. Sin embargo, en muchos países los sueldos de los y las docentes han disminuido con respecto a los de otras profesiones en los últimos decenios y, además son a menudo demasiado escasos para alcanzar un nivel de vida decoroso. En muchos países sería necesario revisar los modelos de formación ya que la formación inicial y permanente durante el servicio en las escuelas es más eficaz que la formación inicial prolongada tradicionalmente dispensada en los centros de formación de docentes.
- *Tiempo de aprendizaje.* El tiempo lectivo es un correlato fundamental del aprovechamiento escolar. El criterio de 850 a 1.000 horas de instrucción anuales para todo el alumnado no se respeta en muchos países pese a estar ampliamente admitido. Las puntuaciones en los tests ponen de manifiesto que el tiempo dedicado en clase a la lengua, las matemáticas y las ciencias influye considerablemente en el aprovechamiento de los escolares en estas materias.
- *Materias fundamentales.* El aprendizaje de la lectura y la escritura es un medio esencial para dominar las demás materias y es uno de los mejores instrumentos para for-

mular previsiones sobre los resultados del aprendizaje a largo plazo. La lectura debe considerarse un área prioritaria a la hora de centrar los esfuerzos en la mejora de la calidad de la educación básica, sobre todo en el caso de las personas educadas procedentes de medios sociales desfavorecidos.

- *Pedagogía.* Muchos de los estilos de enseñanza comúnmente utilizados no sirven a los intereses de los niños y niñas. En efecto, suelen ser demasiado rígidos y se basan excesivamente en el aprendizaje memorístico, reduciendo al alumnado al desempeño de un papel pasivo. Muchos especialistas en la investigación educativa preconizan una enseñanza estructurada que combine la instrucción directa con la práctica orientada y el aprendizaje autónomo, en un contexto acogedor para el niño y la niña.
- *Lengua.* La elección de la lengua de enseñanza en la escuela reviste una gran importancia. En efecto, la instrucción inicial en la primera lengua de la persona educada mejora los resultados del aprendizaje y, posteriormente, reduce las tasas de repetición y deserción escolares.
- *Material de aprendizaje.* La calidad y disponibilidad del material de aprendizaje influye muy considerablemente en lo que pueden hacer los y las maestras. La carencia de libros de texto puede ser el resultado de la ineficacia del sistema de distribución, la negligencia o la corrupción.
- *Instalaciones.* Para lograr la universalización de la enseñanza primaria, en muchos países es necesario realizar una campaña sin precedentes de renovación y construcción de aulas. Es esencial que las escuelas cuenten con agua salubre, instalaciones de saneamiento y facilidades de acceso para el alumnado discapacitado.
- *Liderazgo.* Los poderes públicos centrales deben estar dispuestos a conceder una mayor libertad a las escuelas, con tal de que se disponga de recursos adecuados y de que se definan claramente las funciones y responsabilidades. Los y las directoras de las escuelas pueden influir considerablemente en la calidad de éstas.



Fuente: Educación para todos. El imperativo de la calidad (2004)

Además, cabría señalar que en el proceso educativo se identifican cinco factores importantes que influyen en la calidad. En el cuadro adjunto se presenta una visión de la integralidad e interdependencia de ambos.

- *Características de las personas educadas*: Los y las educandas no llegan a las aulas en condiciones de igualdad. El medio social y económico, el sexo, las discapacidades, la raza, la pertenencia étnica, el VIH/SIDA y las situaciones de emergencia –conflictos o desastres– crean desigualdades que deben tenerse en cuenta en toda política educativa encaminada a mejorar la igualdad. También desempeña un papel importante el hecho de que los niños y niñas hayan podido beneficiarse de la posibilidad de aprender en su primera infancia.
- *Contexto*: La educación tiende a reflejar fielmente los valores y actitudes de las sociedades. En la calidad de la educación influyen factores como la riqueza de una sociedad o la política nacional de educación en materia de objetivos, normas, orientaciones de los planes de estudios y procedimientos de contratación del personal docente.
- *Aportes materiales y humanos*: Esta categoría engloba los recursos materiales (manuales, materiales de aprendizaje, aulas, bibliotecas e instalaciones escolares) y los recursos humanos (personal de administración, supervisión, inspección y, sobre todo, docente).
- *Enseñanza y aprendizaje*: Este aspecto está relacionado con lo que ocurre en las aulas y en la escuela. Los procedimientos pedagógicos son elementos fundamentales del aprendizaje cotidiano. Entre los indicadores aplicados a esos procedimientos figuran: el tiempo dedicado al aprendizaje, la utilización de métodos pedagógicos interactivos y las modalidades de evaluación de los progresos realizados. La seguridad de las escuelas, la participación de las comunidades, las expectativas y la cuestión del liderazgo tienen repercusiones indirectas en la enseñanza y el aprendizaje.
- *Resultados*: Esta dimensión de la educación se puede expresar en términos de aprovechamiento escolar (por regla general, los resultados en los exámenes) y de adquisición de ventajas sociales y económicas de carácter más general.

Siguiendo este discurso las propuestas de acción no pueden ser sino:

- Integrar a todos los y las educandos.
- Mejorar la enseñanza y el aprendizaje.
- Una política educativa caracterizada por:
 - *Objetivos adecuados*
 - *Equilibrio entre las materias*
 - *Buena utilización del tiempo*
 - *Enfoques pedagógicos destinados a mejorar el aprendizaje*
 - *Política lingüística*
 - *Sacar lecciones de la evaluación*
- Recursos para facilitar la mejora de la enseñanza y el aprendizaje:
 - *Políticas nacionales en materia de libros de texto*
 - *Contextos de aprendizaje seguros y acogedores*
- Docentes: una inversión fundamental
 - *Replantearse la formación*
 - *Mejora de las remuneraciones*
 - *Atraer docentes*
- Mejores escuelas
- Apoyar a las escuelas, informar sobre la política educativa
 - *Posibilidades de consulta*

- *Rendición de cuentas mutua*
- *Lucha contra la corrupción*
- *Ayuda y calidad: establecer nexos*
- *Ayuda más eficiente a la enseñanza primaria*
- *Incremento sostenido de la ayuda a la enseñanza primaria*
- *Políticas sectoriales sólidas en el ámbito de la educación*
- *Financiación interna adecuada y duradera de la educación*
- *Mayor rendición de cuentas con respecto a los resultados sectoriales*
- *Aprendizaje mutuo, a nivel mundial, de lo que funciona*
- *Apropiación nacional*
- *Definición de criterios*
- *Apoyo vinculado al rendimiento*
- *Disminución del costo de las transacciones*
- *Transparencia*
- *Objetivos y principios de la Iniciativa de Financiación Acelerada*

4.2. La igualdad

La igualdad es un elemento esencial de los objetivos de la Educación para Todos (EPT). Excluir a los niños y las niñas del acceso a la educación equivale negarles sus derechos humanos más elementales, impedirles que desarrollen sus talentos e ir en contra de sus intereses fundamentales. La educación es la luz que puede ayudarles a iluminar y orientar sus vidas. Todos los gobiernos han admitido la responsabilidad que les incumbe de garantizar a todos la posibilidad de beneficiarse del acceso a la educación. También la sociedad tiene un interés fundamental en velar por que ese acceso sea una realidad ya que de él dependen los avances en el desarrollo económico y social.

Sin embargo, hay millones de niños y niñas en el mundo entero que todavía no han conseguido tener acceso a la escuela e incluso muchos de los que lo han logrado desertan las aulas prematuramente antes de haber adquirido una capacitación adecuada en lectura, escritura y aritmética elemental. La mayoría de esos niños sin escolarizar son niñas. La consecuencia de esto es que todavía son víctimas del flagelo del analfabetismo más de 860 millones de adultos, de los cuales dos tercios son mujeres. En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, último compromiso adoptado por los gobiernos, se consideró que revestía una urgencia especial alcanzar el objetivo de la igualdad entre los sexos, estableciendo como metas la paridad entre niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005 y la plena igualdad de todos ellos en el conjunto del sistema educativo de aquí a 2015.

Una política pública adecuada para las niñas debería considerar los siguientes elementos:

- el **Estado** tiene una función crucial, al menos en tres frentes: la creación de un entorno favorable para el avance de la educación de la mujer por medio de reformas legislativas y políticas; la inversión en la redistribución; y la realización de reformas que respondan a la situación específica de las niñas y mujeres, comprendida la atenuación de la carga que para las mujeres representan las conmociones exteriores, por ejemplo, los efectos de los conflictos, las crisis económicas y el VIH/SIDA.
- Una **política educativa** que tenga en cuenta los siguientes elementos:
 - **Reequilibrar los incentivos:** Es posible formular políticas específicamente destinadas a reequilibrar los incentivos, causante de que las niñas en particu-

lar sean excluidas de la escuela. Las becas, los mecanismos de ayuda financiera y los programas de alimentos en la escuela son tres tipos de medidas concretas que han demostrado su eficacia en diversos contextos.

- **Acabar con los tabúes:** Algunos grupos de niñas están excluidos de la escuela por motivos distintos de la pobreza. Va cobrando auge el debate para averiguar por qué razón las muchachas embarazadas, por ejemplo, corren el riesgo de ser expulsadas de la educación formal. En un fallo de 1998, la Corte Constitucional de Colombia estimó que esta discriminación revestía un carácter punitivo. La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño reconoce explícitamente el derecho a la educación de las muchachas embarazadas.

La cuestión de la información a los y las adolescentes sobre la sexualidad y la salud reproductiva requiere una atención urgente, especialmente en los contextos de pandemia del VIH/SIDA. Para las mujeres, en particular, son vitales los conocimientos teóricos y prácticos para guiar su vida sexual. En muchos países, la educación sexual sigue siendo un tema tabú y a menudo se ve obstaculizada por la resistencia de maestros y padres y la formación insuficiente.

- **Luchar contra la violencia:** En los últimos años, varios países africanos han puesto en marcha programas para concienciar a las muchachas y enseñarles estrategias para evitar las relaciones sexuales no deseadas así como para sensibilizar a los varones adolescentes acerca de los derechos de las muchachas y mujeres. El Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación de Sudáfrica está llevando a cabo un programa denominado “Escuelas Seguras”, que trata de enseñar a los jóvenes alternativas a la violencia y otras conductas negativas. Una gran parte del trabajo innovador contra la violencia en la escuela la han iniciado las ONG, a menudo fuera de los centros de educación formal, en parte, porque los Ministerios de Educación se mostraban reacios a abordar la cuestión. Se necesita una acción mucho más firme, en colaboración con el alumnado, padres y madres, docentes y administradores escolares, para proteger a las alumnas del acoso, los abusos sexuales y las violaciones de que son víctimas continuamente en la escuela.
- **Una segunda oportunidad:** Muchas niñas se incorporan tardíamente a la educación y necesitan ayuda para recuperar su retraso o continuar sus estudios tras una interrupción. Las llamadas “escuelas puente”, organizadas en forma de internados o centros de educación en las comunidades, parecen ser un mecanismo eficaz y rentable para avanzar hacia la EPU.
- **Empezar pronto para mejorar la paridad en primaria:** Ampliar los programas dedicados a la primera infancia influye tanto en la escolarización como en el rendimiento de las niñas en la escuela primaria, según demuestran diversos estudios. Una encuesta realizada en ocho Estados de la India ha demostrado que, en el grupo que se había beneficiado de un Programa de Atención y Educación a la Primera Infancia (AEPI), la retención en la escuela primaria era entre diez y veinte puntos porcentuales más elevada que en el grupo de control, siendo además las niñas las más beneficiadas.
- **Emancipación de la mujer:** Las oportunidades de educación para las mujeres adultas jóvenes son un derecho y un objetivo en sí mismas, pero también aumentan las posibilidades de que las muchachas jóvenes tengan una educa-

ción. La alfabetización se combina cada vez más con la adquisición de competencias en materia de ahorro y crédito, maternidad, salud y planificación familiar. Un estudio reciente revelaba índices de asistencia del 80% a los cursos de programas dotados de un componente de generación de ingresos, frente a un 20% en los programas sin ese componente. Los programas se elaboran de preferencia dialogando con las educandas y, en algunos casos, se emplean incluso materiales creados por ellas. Estas iniciativas pueden ser vectores importantes de la participación de la mujer en el ámbito de la política.

4.3. La educación de personas adultas

La alfabetización de personas adultas está intrínsecamente vinculada al éxito de los otros objetivos de EPT. Los resultados positivos de muchos programas de alfabetización de personas adultas que se han llevado a cabo en el pasado, sobre todo en contextos pos-revolucionarios, donde existía una verdadera voluntad política y un ímpetu sostenido han demostrado los resultados positivos de la alfabetización de personas adultas. Sin embargo, justamente porque ahora no hay muchos de estos programas en ejecución, ha sido difícil encontrar pruebas de éxito más recientes, especialmente en una forma sencilla y práctica que pueda ser utilizada por los encargados de la planificación y de la formulación de políticas.

A continuación se presentan unos puntos de referencia que fueron elaborados por expertos y expertas en alfabetización de adultos y están basados en las respuestas a una encuesta mundial de programas de alfabetización de adultos eficaces. Estos puntos de referencia no pretenden constituir un plan maestro o un conjunto de condiciones. La percepción compartida con casi todos los y las practicantes experimentados, es que el éxito de cualquier programa de alfabetización depende de la flexibilidad de responder a las necesidades y circunstancias locales.

1. La alfabetización tiene que ver con la adquisición y el uso de habilidades de lectura, escritura y cálculo matemático y, por lo tanto, con el desarrollo de la ciudadanía activa, el mejoramiento de la salud y los medios de subsistencia, y la igualdad entre los sexos. En los objetivos de los programas de alfabetización debe reflejarse este concepto.
2. La alfabetización es un proceso continuo que requiere aprendizaje y aplicación sostenidos. No existe una línea mágica que uno cruza para pasar del analfabetismo al alfabetismo. Todos los programas y políticas deben centrarse en estimular la participación sostenida y celebrar la obtención progresiva de resultados y no en una provisión única con un solo punto final.
3. Los gobiernos son los principales responsables de cumplir el derecho a la alfabetización de los adultos y de ofrecer liderazgo, marcos de política, un entorno propicio y recursos. Ellos deben:
 - garantizar la cooperación entre los distintos ministerios interesados y asegurar los vínculos con todos los programas de desarrollo pertinentes,
 - trabajar en colaboración sistemática con organizaciones de la sociedad civil experimentadas,
 - asegurar que existan vínculos entre todos estos organismos, especialmente a nivel local, y

- garantizar la relación con los problemas de la vida diaria del alumnado, promoviendo para ello la descentralización de los presupuestos y de la toma de decisiones sobre el currículo, los métodos y los materiales.
4. Resulta importante invertir en mecanismos permanentes de retroinformación y evaluación, sistematización de datos e investigación estratégica. El enfoque de las evaluaciones debe estar en la aplicación práctica de lo aprendido y en el impacto en la ciudadanía activa, el mejoramiento de la salud y los medios de subsistencia, y la igualdad entre los sexos.
 5. Para retener a los y las facilitadoras, es importante que se les pague por lo menos el equivalente al sueldo mínimo de un profesor o profesora de escuela primaria por todas las horas trabajadas (incluyendo tiempo de formación, preparación y seguimiento).
 6. Los y las facilitadoras deben ser personas locales, que reciban una formación inicial importante y cursos de actualización regulares. También tendrán que tener oportunidades permanentes de intercambio con otros facilitadores. Los gobiernos deben establecer un marco para el desarrollo profesional del sector de la alfabetización de adultos, incluyendo para los formadores / supervisores, dando a los y las facilitadoras de todo el país la oportunidad de acceder a este marco (por ejemplo por medio de la educación a distancia).
 7. Debe existir una relación de por lo menos una persona facilitadora para 30 alumnos y de al menos un o una formadora para 15 grupos de alumnos (1 a 10 en zonas alejadas), garantizando un mínimo de una visita de apoyo por mes. Los programas deben tener un calendario que responda de manera flexible a la vida diaria de los alumnos, pero que prevea un contacto regular y sostenido (por ejemplo dos veces por semana durante dos años, por lo menos).
 8. En marcos multilingües, resulta importante que en todas las etapas del proceso, los alumnos puedan escoger en qué idioma aprender. Se debe hacer todo lo posible por alentar y mantener el aprendizaje bilingüe.
 9. Es necesario utilizar una amplia gama de métodos participativos para el proceso de aprendizaje y así garantizar la participación activa del alumnado y la relación con su vida diaria. Estos mismos métodos y procesos participativos deben utilizarse en todos los niveles de la formación de formadores y facilitadores.
 10. Los gobiernos deben asumir la responsabilidad de estimular el mercado para la producción y distribución de una amplia variedad de materiales para nuevos lectores, por ejemplo, trabajando con casas editoriales y productores de periódicos. Deben equilibrar esto con financiamiento para la producción local de materiales, especialmente por los alumnos, facilitadores y formadores.
 11. Un programa de alfabetización de buena calidad que respete todos estos puntos de referencia, probablemente llegue a costar entre 50? y 100 ? por alumno, durante tres años por lo menos (dos años de aprendizaje inicial + asegurar que existan más oportunidades de aprendizaje disponibles para todos).
 12. Los gobiernos deben destinar al menos 3 % de su presupuesto nacional de educación a programas de alfabetización de adultos, según se describe en estos puntos de referencia. En los lugares en donde el gobierno cumple con este requisito, los donantes internacionales deben completar los recursos que faltan (por ejemplo, incluyendo la alfabetización de adultos en la Iniciativa de Vía Rápida). fertilizante necesario para que echen raíces y crezcan el desarrollo y la democracia. Es el

ingrediente invisible de cualquier estrategia eficaz de erradicación de la pobreza. Lamentablemente, en estos últimos años se ha vuelto demasiado invisible.

5. ALGUNAS PROPUESTAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Presentamos a continuación algunas de las propuestas y acciones que, desde la sociedad civil en nuestro entorno más cercano, se están realizando para conseguir el objetivo que hemos presentado a lo largo del artículo: una educación básica, gratuita y de calidad para todas las personas.

Las propuestas que aquí presentamos quieren ser reflejo de las funciones que entendemos que las organizaciones de la sociedad civil podemos aportar hoy además del contacto y la acción directa con las personas con las que trabajamos.

La primera de las funciones es la de innovación y propuesta. Para ello, se presentarán las ideas fundamentales que aparecen en un libro editado por “Fe y Alegría Movimiento de educación popular integral y promoción social” que vincula la justicia educativa y la justicia económica. Otra de las funciones que han de desarrollar hoy en día las organizaciones de la sociedad civil es la de control y seguimiento de políticas públicas. En este sentido presentaremos las conclusiones de una investigación llevada a cabo por ALBOAN y Entreculturas en torno a la Ayuda Oficial al Desarrollo en materia de educación en España. Y, finalmente, la función de sensibilización, movilización y presión política que la ejercemos en el marco de la Campaña Mundial de Educación y, concretamente, a través de las acciones propuestas para cada una de las Semanas Mundiales de Acción. Tres líneas que nos dan referencia de los trabajos que hoy en día están realizando las organizaciones sociales para conseguir esa educación de calidad para todas las personas.

5.1. Propuestas innovadoras desde Fe y Alegría

Fe y Alegría ha celebrado recientemente 50 años de trabajo a favor de una educación para los sectores más desfavorecidos de América Latina. Con estos 50 años de trabajo está comenzando su trabajo de presentar y compartir la experiencia acumulada en otros continentes fuera de América Latina habiendo realizado ya intercambios con Chad y la India.

Además de esta ampliación de sus contactos, relaciones y propuestas se ha realizado una profundización y actualización de su discurso y su propuesta. Todos los años en su Asamblea General, elaboran documentos que permiten el debate y posicionamiento en torno a temas de incidencia para el desarrollo de su actividad. No obstante, al filo de los 50 años y, con la colaboración de Rosa María Torres, han editado un libro titulado “Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo”. Partiendo de análisis cuantitativos y relatos de experiencias significativas en toda América Latina la autora realiza una propuesta de 12 puntos que pueden contribuir a que la educación sea de calidad para todas las personas y contribuya no solo al desarrollo de las personas sino también de los pueblos.

La autora parte de un análisis de la educación en el que constata una tensión que se vive y se ha mencionado anteriormente en este artículo que es la reducción de las aspiraciones y las metas que los gobiernos y las sociedades nos vamos poniendo para hacer frente al problema de la educación. Así señala “la educación básica (Educación para Todos) se convirtió en educación primaria y ésta en cuatro años de escolaridad (Objetivos de Desarrollo del Milenio)... Es así como sigue dando vueltas el círculo vicioso pobreza-endeu-

damiento externo-pago de la deuda-corrupción-recorte la presupuesto social-degradación de la educación pública y del derecho a al educación”⁵. Frente a ello la autora reclama que “la justicia económica es condición de la justicia educativa y a al inversa. Hacer realidad el aprendizaje a lo largo de toda la vida y el derecho a una educación gratuita y de calidad para todos implica otro modelo educativo, otro modelo económica y social y otro modelo de cooperación internacional Norte Sur”⁶.

Así pues la mejora de la educación es un medio que puede posibilitar una justicia económica pero no es el único. En cualquier caso la educación que puede contribuir a esa justicia económica no es cualquier educación sino aquella que se caracteriza por:

- **Asequibilidad:** presupuesto suficiente, escuelas y profesorado necesario, infraestructura y dotaciones pertinentes.
- **Accesibilidad:** gratuidad, accesibilidad económica, material y geográfica a las instituciones escolares.
- **Adaptabilidad:** pertinencia del currículo y la oferta educativa de acuerdo a contextos y poblaciones específicas.
- **Aceptabilidad:** calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de las diversas comunidades y poblaciones.

Y para lograr esta educación es necesario que se produzcan algunos cambios en las propuestas políticas, políticas educativas y programaciones curriculares. Estos cambios son los siguientes:

- **Del “alivio de la pobreza” al desarrollo:** la educación ha pasado de ser un componente fundamental del desarrollo y empoderamiento personal y social a ser vista como “una estrategia para aliviar la pobreza”. Hay que resituar a la educación de nuevo como eje del desarrollo humano.
- **De la educación como política sectorial a la educación como política transectorial:** los progresos en educación no dependen sólo de la política educativa sino del conjunto de las políticas (económica, fiscal, social, exterior, de cooperación internacional) pues todas ellas inciden en la educación de manera significativa.
- **Del predominio de los criterios económicos a una visión integral de la educación**
- **De la “ayuda internacional” a una auténtica cooperación para el desarrollo.**
- **De la escuela a la educación:** la educación empieza antes y va mucho más allá de la escuela, del sistema escolar y de la edad escolar.
- **Del derecho a la educación al derecho a una buena educación:** recordamos en este punto el efecto sociedad, familia y escuela.
- **Del derecho al acceso al derecho al aprendizaje**
- **Del derecho al aprendizaje al derecho al aprendizaje a lo largo de toda la vida.**
- **De la escuela a la comunidad de aprendizaje.**
- **De la capacitación docente a la cuestión docente:** la cuestión docente supone una revisión integral de las condiciones de vida, de reclutamiento, de trabajo, evaluación, motivación, reconocimiento social y aprendizaje permanente de los y las educadores.
- **De la educación básica como educación escolar a la educación básica como educación ciudadana** que contribuye a construir un población consciente de sus dere-

⁵ TORRES, R. (2005): *Resumen ejecutivo de: Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*”, pág. 1.

⁶ *Ibidem*.

chos y obligaciones, que aprecia y utiliza la lectura y escritura para informarse y comunicar, que participa en la vida comunitaria y se siente corresponsable del destino del país, que cuida su propia salud y el medio que le rodea.

- **De adecuarse al cambio a incidir sobre el cambio:** en este sentido, la autora, a los cuatro pilares de la educación propuestos por la Comisión Delors (1996) – aprender a ser, a conocer, a hacer y a convivir con otros- le agrega un quinto pilar: aprender a cambiar.

5.2. Investigación y seguimiento de las acciones de las entidades gubernamentales

La investigación y el seguimiento de las acciones y compromisos asumidos por los diferentes gobiernos es un elemento clave tanto para la realización y comprobación de las propuestas realizadas como para la presión y movilización social.

En este sentido, ALBOAN y Entreculturas han realizado un importante esfuerzo recientemente realizando un seguimiento a la ayuda oficial al desarrollo invertida en educación durante los años 1999-2004. Este análisis, junto con una serie de propuestas, se han presentado en un libro titulado “La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004”.

Algunas de las conclusiones fundamentales de esta investigación muestran⁶:

- **Multiplicidad de actores y falta de coordinación entre ellos.**
- **Disparidad en las prioridades de los distintos actores:** en el caso de la cooperación centralizada (la más importante en recursos) el estudio muestra que han sido las universidades y las empresas los actores que han absorbido la mayoría de los recursos destinándose estos a educación superior. Sin embargo, en el caso de la cooperación descentralizada, son las ONGD el actor principal e intervienen en los niveles básicos educativos.
- **Falta de compromiso hacia los niveles básicos educativos**
- **Deficiencias en la calidad de la información disponible.**

Y frente a ello se realizan algunas propuestas que van en la línea de pasar de la ayuda a la cooperación tal y como mencionaba Rosa María Torres. Para ello la Ayuda Oficial al Desarrollo tendría que caracterizarse por lo siguiente:

- **garantizar la educación básica, gratuita, obligatoria y de calidad para todas las personas** haciendo especial hincapié en la necesidad de incluir acciones encaminadas a la mejora de la calidad, fundamentalmente a través de la formación y contratación de docentes.
- **tener en cuenta las necesidades regionales** y, en muchos países de África subsahariana, la necesidad de la expansión masiva de la educación básica.
- **tener en cuenta el grado de compromiso de los países receptores con la Educación para Todos.**
- **cumplir el compromiso de destinar el 25% de la AOD bilateral mínima a educación y un 8% mínimo a educación básica.**
- **aumentar la AOD española.**
- **contar como criterios generales de actuación: fortalecer los sistemas públicos educativos y fortalecer la demanda educativa.**

⁷ AAVV (2005), pág. 165.

- **coordinación y complementariedad.**
- **apostar por nuevos instrumentos de educación:** participando en instrumentos como la Iniciativa Acelerada de Financiación de la educación y el canje de deuda por educación.
- **Revisión y mejora de la información sobre la AOD española en educación.**

Todo ello para que la AOD contribuya a mejorar el currículo; la formación y condición del profesorado; la organización y gestión de las escuelas; los procesos educativos para que sean inclusivos, flexibles e interculturales; la participación de la comunidad educativa; la complementariedad entre educación formal y no formal; la evaluación de los centros y del sistema educativo basada en el principio de equidad para poder tomar decisiones de mejora; y la dotación de infraestructuras y equipamiento de escuelas.

5.3. Movilización ciudadana por el acceso a una educación básica, gratuita y de calidad para todas las personas

Existen por lo tanto recursos, propuestas y posibilidades de que la educación sea básica, gratuita y de calidad para todas las personas. Existen los mecanismos y los compromisos asumidos por los gobiernos de hacer realidad que la educación sea un derecho ejercido por todas las personas. Pero esto no tiene lugar aún hoy.

Por eso, desde las organizaciones sociales y, en el marco de la Campaña Mundial por la Educación, todos los años se movilizan las voluntades de las personas y, sobre todo de los y las políticas, para hacer de este sueño una realidad.

En este sentido la Semana Mundial de Acción de la Campaña Mundial de Educación recoge el trabajo de las organizaciones sociales. Un trabajo de investigación, presión política y propuesta durante todo el año que informa, facilita recursos y pone medios a disposición de las personas para que se movilicen y hagan oír su voz a nivel local y global a favor de la educación.

Son sus protagonistas los que reclaman sus derechos e intentan sumar a la comunidad política y a la opinión pública en general para hacer realidad los compromisos asumidos. A este rol de movilización y presión política se le une el rol de la propuesta, creatividad e innovación, elementos fundamentales que las organizaciones sociales pueden apostar a favor de la educación para todas las personas.

Presentamos, a modo de ejemplo, las movilizaciones y los logros de la acción realizada durante la Semana de Acción Mundial 2006. Millones de ojos en todo el mundo han estado puestos en la figura del profesorado durante la Semana de Acción Mundial 2006. Millones de voces, millones de brazos en alto en 112 países simultáneamente. Y es que la Campaña Mundial por la Educación (CME) ha conseguido un año más aunar las voluntades de todos cuantos creen que una realidad mejor es posible.

Las actividades variaron en función del área geográfica: en **Albania**, cada alumno dibujó a su “profe ideal”; en **Bolivia**, los niños realizaron exhibiciones de colores como símbolo de lo que consideraban una “escuela perfecta”; los escolares canadienses estuvieron ocupados creando el póster sobre educación más largo del mundo y los ugandeses recorriendo todas las calles cantando, haciendo teatro y recitando poemas. En **Australia**, los profesores acudieron al Parlamento y exhortaron al Gobierno para que prestase una mayor atención tanto a alumnos como a educadores. En **Brasil**, el presidente Lula da Silva reiteró sus esfuerzos en una Educación para Todos como parte de su lucha contra la pobreza. Quien también se mostró comprometido fue el Primer Ministro de **Pakistán**, Shaukat

Aziz, que visitó las escuelas de Islamabad y prometió a los profesores incrementar su reconocimiento profesional.

En **Senegal**, músicos y estrellas del deporte firmaron un manifiesto para presionar a los diputados. Un poco más modernos fueron los profesores y estudiantes de **Uzbekistán**, que llevaron a cabo un foro on line para compartir opiniones sobre la importancia de acudir a la escuela. Pero como respaldo original el del **Reino Unido** que promovió durante tres meses la campaña “Mi amigo necesita un profesor”, creando profesores “recortables” y enviándoselos al Primer Ministro. Finalmente, una celebridad que no quiso dejar de mostrar su apoyo fue Angelina Jolie que se unió a la voz de la Campaña en **Namibia** y atrajo también a los medios de comunicación en **Norteamérica** en su discurso sobre la relevancia de la educación.

Sin duda, -al menos la propuesta- ha sido un éxito mundial, ahora lo importante es que tanto esfuerzo no caiga en saco roto y no se hagan esperar las medidas efectivas de todos los gobiernos en aras de alcanzar este propósito y restituirle así a más de 100 millones de niños su derecho fundamental a la educación.

Paralelamente a la celebración de la Semana de Acción 2006 tuvieron lugar en Washington las Reuniones de Primavera del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). En dicho encuentro, el presidente del primero de los dos organismos, Paul Wolfowitz, urgió a los países del G-7 a incrementar sus ayudas a la educación básica. Actualmente, de los 79 billones de dólares anuales que se destinan para la ayuda internacional, la cantidad que se reserva a la educación es escasamente de 2,6 billones. Son necesarios, como mínimo, otros 10 billones de dólares anuales para garantizar el acceso de todos los niños a una educación primaria de calidad. Wolfowitz instó, pues, a los siete países más industrializados (EEUU, Alemania, Reino Unido, Francia, Japón, Italia y Canadá) a financiar la brecha de 510 millones de dólares para los 20 países que figuran en la Iniciativa de la Vía Rápida (FTI, en sus siglas en inglés). Esto supondría escolarizar a más de 16 millones de niños y niñas de todo el mundo.

Algunos ministros de los países que lideran la iniciativa por la educación básica universal se manifestaron en las Reuniones de Primavera. Es el caso, por ejemplo, de Gran Bretaña quien anunció que destinará -de aquí a 2015- un total de 15.000 millones de dólares (a razón de 1.500 millones anuales) a este propósito. También los Países Bajos han tomado medidas serias para respaldar la educación: según declaró en Washington Jan Willem Van Der Kaaij, Director Ejecutivo del Banco Mundial en Holanda, “sólo en 2007 vamos a gastar 700 millones de euros en la educación de los países pobres, lo que representa un aumento gigantesco si se compara con la cifra de finales de la década de los 90”. Pese a todo, la Campaña Mundial por la Educación (CME) considera que aún es poco el compromiso de algunos miembros del G-7 para con la escolarización mundial y anima a los más rezagados a que aprendan del ejemplo de Gran Bretaña y Países Bajos.

Por su parte, España destinará cinco millones de euros por año a la iniciativa FTI hasta 2008

A continuación señalamos algunas reflexiones de los y las protagonistas de las últimas Semanas Mundiales de Acción en País Vasco y Navarra:

La Campaña Mundial por la Educación ha supuesto para mí una vivencia en la que he podido ser participe en una causa tan importante como es la educación. Esta vivencia nos ha servido para hablar, de forma directa y adecuada, a los políticos del parlamento y pedirles respuestas; y más que respuestas, acciones verdaderas, que

lleven la educación a todas las partes del mundo.

Como persona, este proyecto me ha servido para ver las cosas más allá y profundizar en ellas. Creo que la educación es muy importante, como bien dije en el parlamento de parte de todos los compañeros de clase.

En definitiva diré que estas movilizaciones son importantes y valiosas para todas las personas. Aportan conocimiento y ganas de luchar por aquello que merece la pena.

Esta campaña, en la que yo puse mi granito de arena de forma indirecta, también me influyó de una forma que también dejó su grano de arena en mí, que me conmovió y me enseñó la importancia de la educación y lo injusto que es que haya gente que no haya tenido la misma suerte que nosotros, debido a que han nacido en otro lugar.

Creo que es importante darse cuenta de que hay niños que no pueden recibir una educación y eso es lo que más me ha impactado, lo que más me ha conmovido. Es imposible que la educación llegue a todos los lugares del mundo, pero debemos hacer todo lo posible para que esto se haga realidad.

Creo que es una actividad interesante y una buena oportunidad para nosotras, como educadoras. Me parecen experiencias que nos ayudan a poner en práctica todo lo que aprendemos en clase y que además nos permiten ver la realidad.

Cuando preparamos las exposiciones por grupos, aprendimos a expresar nuestros sentimientos y a expresarnos poniéndonos de acuerdo con todas las personas del grupo.

Como educadora, además, me ha ayudado a ver la realidad que existe y los problemas que hay relacionados con el tema, además de concienciarme de que es un tema muy delicado que hay que tenerlo muy en cuenta....

El trabajo que realizamos en clase, personalmente, lo veo adecuado, porque tuvimos en cuenta todas las opiniones personales y las unimos para expresar lo que pensábamos. Me hubiera gustado que todos hubiéramos podido participar (ir al parlamento); porque las personas que fueron no nos informaron lo suficiente de ello, después de habernos costado tanto trabajo desarrollar toda la exposición.

Yo fui una de las personas que no acudió al parlamento pero nuestros compañeros que fueron nos explicaron detalladamente lo que allí ocurrió.

El trabajo que realizamos en clase fue muy interesante y me aportó bastante información. Aunque había cosas que antes de leerlas ya sabía que ocurrían en el mundo, muchas otras las desconocía, por lo que fue de gran apoyo la información que leímos. Me parece muy injusto que, en los tiempos que estamos, los niños de los países en vías de desarrollo no tengan derecho a una educación gratuita y obligatoria.

En conclusión, yo creo que todos deberíamos poner de nuestra parte para que todos los niños puedan llegar algún día a disponer de unos estudios gratuitos y obligatorios.

Los y las “profes” son indispensables para una educación de calidad para todos y todas, y también para nosotras, mujeres adultas, porque...

... nos ayudan a desarrollar nuestras capacidades y a entender la sociedad en la que vivimos, a recordar lo que teníamos casi olvidado y a integrarnos con otros grupos de personas. Sabemos que la persona que te enseña a leer y escribir pone en tus manos el saber del mundo, y creemos en la necesidad de una formación continua, para todas las personas y a cualquier edad, que nos permita situarnos en esta sociedad que avanza tanto y tan rápido.

Pero la posibilidad de seguir aprendiendo supone para nosotras, no sólo adquisición de conocimientos, sino también una gran satisfacción personal, que aumenta nuestra autoestima, nos hace sentirnos vivas y nos faculta para ayudar a las personas que nos rodean.

En nuestro caso, gran parte de nuestro aprendizaje se vincula a un lugar, a unas compañeras y a unas profesoras que nos ayudan a superar las dificultades y sobre todo nos animan a pensar y a querer seguir avanzando.

Nos sentimos privilegiadas de poder seguir aprendiendo y, por ello, nos gustaría que todas las personas del mundo, al igual que nosotras, tuvieran esta posibilidad y la aprovecharan hasta el final.

Animamos a los gobernantes a que potencien la educación a cualquier edad en sus respectivos países, y que apuesten por la formación de los profesionales implicados en ella.

Aportación del grupo de mujeres del C.P.M. Durango

NUESTRO MANIFIESTO. COLEGIO VERA CRUZ LA IMPORTANCIA DE LOS PROFESORES

MANIFESTAMOS QUE:

Aunque, a veces, nos cueste reconocerlo, **NECESITAMOS PROFESORES**. En ocasiones solo vemos a esa persona que nos intenta meter ideas y conceptos en la cabeza, que nos carga de deberes y trabajos, que nos marca unas normas y que también, acude a nosotros cuando nos ve tristes, pero en realidad nos está preparando para un futuro, nuestro futuro profesional y personal. Esas ideas, conceptos y afectos serán la base para nuestras carreras y nuestras vidas. **Somos privilegiados por lo que tenemos y por lo que seremos.**

Cuando a veces nos dicen que hay niños y jóvenes como nosotros que quieren estudiar nos parece gracioso, pero en esto, como en todo, solo nos damos cuenta cuando lo perdemos, una enfermedad, un viaje cuando no podemos acudir al colegio.

Muchos de estos niños sin profesores tienen que trabajar, son maltratados, obligados a ejercer la prostitución, sin ningún tipo de derecho básico.

La pregunta que nos formulamos hoy es **¿Quién decide** el derecho de tantos niños a tener profesores o no? **¿Quién decide** como será el futuro de esas personas sin estudiar?, **¿Quién decide y permite** que haya tantos profesores en otros países sin una formación y sin un salario justo, que pese a todo, siguen dedicándose en cuerpo y alma a formar, a educar, a entregarse.....?

¿Quién sabe si todas esas personas que no han podido aprovechar su capacidad porque no han disfrutado de una mínima oportunidad podrían haber sido futuros descubridores de una vacuna contra el cáncer que salvara vidas o inventores de una maquina que permitiese desplazarse a través del tiempo?

¿Quién sabe.....nunca lo sabremos!

CREEMOS Y AFIRMAMOS que tener un profesor es un derecho y un deber, no debe ser una obligación para nosotros. La posibilidad que tenemos de acudir a un colegio coherente en sus actos, cálido en el trato y crítico con las injusticias, es un derecho del que nadie se debe ver privado.

Con nuestras pancartas, desde el Colegio Vera Cruz, queremos gritar al mundo que no es justo, que todos necesitamos profesores.

WE BELIEVE AND WE AFFIRM that to have a teacher is a right and a duty. It should not be an obligation for us. The opportunity to go to a school which is coherent in its acts, warm in its treatment of the pupils, and critical of injustice, is a right of which no one should be deprived.

From Vera Cruz school, with our banners, we want to shout out to the world that this situation is not fair, we all need teachers.

Thank you for listening to us.

Irakasle bat izateko eskubidea eta baita beharra ere badugula uste dugu, eta horixe bera baieztatzen dugu.

Burutzen dituen ekintzak gauzatu, ikaslegoarekiko jarrera gozoa izan eta zuzen-gabekeria kritikatzeko gai den ikastetxe batean ikasteko aukera izateko eskubidea ezin zaio inori ukatu.

Gure pankartak daramatzagula eta Vera Cruz ikastetxetik, ez dagüela eskubiderik eta denok, irakasleak behar ditugula diogu garraxika.

Esto nos ha hecho reflexionar: Resulta que en nuestro centro hay más de 50 profesores. Todos tienen carreras universitarias y diversos títulos para enseñar. En nuestras aulas rara vez hay más de 25 alumnos, y en ocasiones disponemos de grupos más reducidos según la materia.

Nuestros padres pueden elegir entre muchos centros para nuestra educación: públicos, privados, concertados...incluso podemos optar entre varios idiomas y actividades extraescolares.

En otros lugares, no sucede así: impresiona ver los datos y estadísticas sobre la educación en los países en vías de desarrollo. Pero no nos podemos quedar en las cifras; podemos buscar soluciones y luchar por ellas.

La principal base del problema es el dinero, pero si estos países no tienen siquiera fondos para alimentos, ¿cómo van a invertir en educación?

Gran parte de la solución está en los países desarrollados. ¿Por qué no perdonamos toda su deuda externa para dejarles empezar de cero? ¿Por qué no dejamos a un lado la ayuda ligada y dejamos que sean ellos los que obtengan el beneficio económico?

Con los fondos económicos podrían crearse más escuelas, comprar libros y materiales para dotarlas de unas mínimas infraestructuras, y, sobre todo garantizar una adecuada formación de los profesores, para que así puedan impartir una enseñanza de calidad y formar las mentes de los jóvenes que puedan sacar adelante a su país.

Quizá nosotros no podamos hacer gran cosa, salvo alzar la voz, y que Uds, señores políticos nos escuchen y actúen.

GRACIAS POR ESCUCHARNOS

Colegio jesuitinas de Pamplona

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2005) *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004*. Madrid. ALBOAN y Entreculturas.
- ARCHER, D. y FRY, L. (2006) *Corregir los Errores. Puntos de referencia internacionales sobre la alfabetización de adultos. Resumen Ejecutivo*. Madrid, Campaña Mundial por la Educación.
- BURNETT, N. (Dir) (2005) *Educación para Todos. La alfabetización, un factor vital*. Francia, UNESCO.
- COLCLOUGH, C. (Dir) (2004) *Educación para Todos. El imperativo de la calidad*. Francia, UNESCO.
- TORRES, R. ((2005) *Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*". Madrid. Fe y Alegría.
- TRÍAS DE BES, F. (2006) *Relatos absurdos*, Barcelona, Ediciones Urano.

EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA NIÑOS Y NIÑAS AFECTADOS EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA

Raquel González Juárez

Dpto. de Protección y Promoción de los Derechos de Infancia
Responsable de Calidad Educativa, Educación Inclusiva y Nuevas Tecnologías de la
Información y la Comunicación
Save the Children

‘... en 2015, los niños y niñas de todo el mundo podrán completar su educación primaria’
Meta de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, septiembre 2000.

‘Tú tienes derecho a la educación’
Artículo 28 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

¿QUÉ ES SAVE THE CHILDREN?

Save the Children es una Organización No Gubernamental (ONG) que trabaja para la defensa y promoción de los derechos de la infancia, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, y que lucha por un mundo más justo para todos los niños y las niñas.

Save the Children es una organización privada sin ánimo de lucro, plural e independiente desde el punto de vista político o religioso. Su objetivo fundamental es la defensa activa de los intereses de los niños y niñas, especialmente de los más desfavorecidos.

Cuenta con organizaciones nacionales en 28 países, que juntas forman la Alianza Internacional Save the Children, y está presente en más de 100 con programas de ayuda. Los niños son lo primero y se actúa donde es necesario, sin importar política, etnia o religión. Por eso, desde 1919 trabaja en las principales áreas que les afectan: educación, salud, nutrición, trabajo infantil, prevención del abuso sexual, reunificación de los niños con sus familias tras catástrofes y guerras, etc.

En España llevamos más de quince años trabajando en programas de ayuda a niños y niñas españoles y de otras partes del mundo. Creemos que el respeto a los derechos humanos empieza por la infancia. Por eso, luchamos para que ser menor de edad no signifique ser menor en derechos, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

Proyectos de educación

La educación es uno de los derechos más fundamentales y está recogido en la Convención de los Derechos del Niño y la Niña de 1989. Sin ella, un niño estará en desigualdad de oportunidades y será más difícil que desarrolle todas sus potencialidades. Pero no basta simplemente con enviar a los niños a la escuela, hay que conseguir que la educación que reciban sea de calidad, se adecue a sus circunstancias y necesidades y sirva para darles mejores oportunidades de futuro. La falta de educación no sólo tiene graves consecuencias para la vida de los niños, también dificulta el desarrollo de los países. Se ha demostrado que los jóvenes que no reciben educación tienen más posibilidades de crecer pobres, con peor salud y es más probable que sus propios hijos mueran siendo niños. Conseguir que todos los niños tengan una educación de calidad es una de las líneas prioritarias del trabajo de Save the Children.

En España trabajamos para asegurar la igualdad de oportunidades educativas de todos los niños y niñas. El Programa de Atención Socioeducativa presta apoyo individualizado a los niños que por tener enfermedades de larga duración, crónicas, estar convalecientes o sufrir carencias económicas, sociales o culturales tienen dificultades en el seguimiento escolar.

Asimismo, Save the Children apuesta por la educación como un medio para romper el círculo de la pobreza; por ello, asegurar el acceso a la educación de calidad es uno de los principales objetivos de los programas de cooperación al desarrollo de Save the Children. Algunos ejemplos de nuestro trabajo pueden verse en la India, donde hemos construido una escuela para que los niños y niñas de las castas más bajas puedan recibir educación y una formación adaptada a sus necesidades; en Colombia; donde contribuimos a la capacitación profesional de los niños y jóvenes desplazados, para que puedan tener acceso a un trabajo y un futuro mejor; en Bolivia, prestando apoyo educativo a los niños más desfavorecidos y formando a los profesores, impulsando que los sistemas de educación se adecuen a las necesidades específicas de estos niños. Favorecemos también la educación de los niños Perú que se ven obligados a trabajar como consecuencia de la pobreza de sus familias, capacitamos a sus profesores, con el objetivo de que tengan en cuenta las especiales necesidades de estos niños y niñas. Realizamos programas educativos centrados en el desarrollo integral de los niños y niñas en Honduras, Ecuador, etc.

Sin embargo, Save the Children ha detectado un problema de vital importancia:

- En el mundo a más de 100 millones de niños se les niega el acceso a la educación.
- La mitad de ellos, 50 millones de niños, viven en áreas afectadas por conflictos armados.

Prueba de ello son las numerosas Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que hacen hincapié en la importancia de la protección y educación en contextos bélicos:

- Resolución 1261 (1999)
- Resolución 1314 (2000)
- Resolución 1379 (2001)
- Resolución 1460 (2003)
- Resolución 1539 (2004)
- Resolución 1612 (2005)

Por ello, Save the Children ha decidido enfocar sus esfuerzos en los próximos tres años hacia la consecución de una mejora de la calidad en la educación de los niños y niñas afectados por situaciones de crisis, como los conflictos armados.

Las consecuencias de los conflictos en los niños y niñas son diversas y afectan de manera especial a la estructura educativa del país o área:

- Las situaciones de pobreza y violencia extrema provocan la división de las familias, la pérdida de familiares y amigos a causa del conflicto, el riesgo de resultar heridos...
- Los niños y niñas quedan expuestos a grandes riesgos, como la explotación sexual y laboral o el reclutamiento por parte de los grupos armados.
- La supervivencia inmediata es más importante que ir a la escuela, muchos de ellos deben afrontar nuevas responsabilidades, como la de ganar un sustento o cuidar de sus hermanos.
- La estructura de los sistemas educativos se destruye.
- La calidad de la educación es baja, los profesores suelen ser escasos y mal formados.
- Un sistema educativo puede tardar años en recuperarse de una guerra. Toda una generación puede perder la posibilidad de beneficiarse de una educación.

Creemos que es muy importante la educación en comunidades afectadas por conflictos porque el mero hecho de acudir a la escuela puede cambiar la vida de los niños y niñas que viven en situaciones de conflicto y de las generaciones futuras. Asimismo, la educación puede salvar vidas, proporciona los conocimientos y capacidades necesarias para asegurar su seguridad y salud; la escuela les da protección física y psicológica y da un sentido de normalidad a la vida diaria, ya que permite a los niños y niñas ser niños y niñas y no les obliga a comportarse como adultos. Por otra parte, la eliminación del analfabetismo contribuye a que las personas se involucren en acciones sociales y políticas, apoyando el desarrollo democrático, logrando así un beneficio para las generaciones futuras y contribuyendo a romper el ciclo de la pobreza a largo plazo.

En el entorno escolar, los niños pueden iniciar el proceso de recuperación de los traumas y dolores vividos, pudiendo expresar sus sentimientos sin miedo. Por ello, la educación es vital para la creación de la paz, romper el círculo de la violencia y conseguir una paz duradera.

Campana *El desafío global de la Educación*

Campana global de la Alianza Save the Children, que será la prioridad de las 27 organizaciones Save the Children en todo el mundo y sus numerosas colaboradoras y en la que trabajaremos en 30 países:

| | | |
|---------------------------------|-----------------|------------------------|
| Afganistán | India | Territorios Palestinos |
| Angola | Indonesia | Ocupados |
| Bosnia | Irak | Senegal |
| Camboya | Costa de Marfil | Serbia |
| Colombia | Kosovo | Somalia |
| República Democrática del Congo | Líbano | Somaliland |
| Etiopía | Liberia | Sri Lanka |
| Filipinas | Nepal | Sudán (Norte y Sur) |
| Guatemala | Níger | Uganda |
| Haití | Pakistán | Zimbabwe |

Nuestras metas son:

- Mejorar y facilitar el acceso a la educación de 8 millones de niños y niñas en áreas en conflicto armado.
- Movilizar a la comunidad internacional y dar un paso significativo y vital para conseguir el cumplimiento de los Objetivos del Milenio: proporcionar educación primaria universal para el año 2015 (meta 3).
- Que se lograrán a través de **4 objetivos principales para 2010** :
- Garantizar el **acceso** a la escuela a 3 millones de niños y niñas afectados por conflictos.
- Mejorar la **calidad** de la educación de 5 millones de niños y niñas afectados por conflictos.
- Garantizar el reconocimiento de la educación como un medio de **protección**.
- Movilizar a la Comunidad Internacional para incrementar la **financiación** de los recursos educativos en los países afectados por conflictos.

Acceso

- Colaborar con los Ministerios de educación y las contrapartes locales para restablecer los sistemas educativos a través de la formación de profesores, la eliminación de costes y la creación de partenariados con las entidades educativas regionales.
- Elaborar currículos y programas de enseñanza apropiados para niños cuya educación haya sido interrumpida por el conflicto.
- Suministrar materiales de enseñanza y aprendizaje, y apoyar la construcción de escuelas.

Calidad

- Invertir en la formación de profesores y en material de enseñanza.
- Apoyar comités comunitarios de educación, grupos de padres, profesores y consejos de estudiantes para apoyar la educación.
- Asegurar que todos los niños dispongan del material apropiado.
- Involucrar a los niños en la mejora de la calidad de la educación.

Protección

- Formar a profesores, padres, niños y jóvenes sobre temas de los derechos del niño y la protección infantil.
- Asegurar que las escuelas sean “zonas de paz” seguras
- Introducir sistemas de protección infantil, especialmente para supervisar la seguridad de cada niño.
- Establecer códigos de conducta para profesores y personal de escuelas.

Financiación

- Movilizar a la Comunidad Internacional para que se destinen mas fondos a la educación en contextos bélicos

- Formar al personal de los ministerios de educación y apoyar escuelas y comunidades para una utilización eficiente de los recursos.
- Colaborar con gobiernos locales y nacionales y donantes internacionales para incrementar los fondos disponibles para la educación y abolir los costes de matrícula y otros gastos ocultos, como libros y uniformes.

Actualmente, Save the Children tiene **experiencia** en proporcionar oportunidades educativas y de protección a niños en situaciones de emergencia, ayudar a comunidades a administrar escuelas, formar a profesores y apoyar esquemas flexibles de aprendizaje, desarrollar políticas de educación y currículum relevantes y centrados en el niño y promover la participación de los niños como actores claves para su desarrollo.

EL CONFLICTO EN EL MUNDO ACTUAL

Crecientemente la guerra moderna deja de ser una confrontación entre ejércitos profesionales para mostrarse como una serie de luchas entre militares y civiles en el mismo país o entre grupos hostiles de civiles armados. En otras palabras, la guerra moderna es esencialmente un conjunto de conflictos internos de baja intensidad y de larga duración.

Los conflictos armados llevan a una desorganización del sistema de soporte familiar, tan esencial para el desarrollo y supervivencia del niño. Otras formas de protección también desaparecen, como la del gobierno y de la comunidad. En algunos países el conflicto dura hace tanto tiempo que los niños se han convertido en adultos sin que nunca hayan conocido la paz.

Las situaciones de emergencias y conflicto armado suelen resultar en grandes contingentes de niños volviéndose huérfanos, desplazados o separados de sus familias. Los niños pueden además tornarse refugiados o desplazados internos, ser raptados, obligados a trabajar en grupos armados, discapacitados como resultado del combate, de minas antipersonales o de artillería no explotada, explotados sexualmente durante y después del conflicto, o comercializados para fines militares.

Según el informe de Graça Machel presentado ante las Naciones Unidas en 1996, en los años 80, fueron 2 millones el número de niños que han muerto en el mundo a causa del conflicto armado. Tres veces más que este número han sido heridos gravemente o discapacitados de manera permanente. Millones de otros han sido obligados a testimoniar o mismo tomar parte en horribles actos de violencia.

Es imposible ofrecer estadísticas precisas de la carnicería. Las estimativas conservadoras disponibles esconden el número de niños cuyas muertes han sido disimuladas o permanecen sin registrarse. Sin embargo, está bastante claro que crecientemente los niños son blancos de ataque del conflicto armado.

Dada la diversidad de maneras por las que los niños pueden contribuir a la guerra, adicionada al hecho de que ellos raramente reciben remuneración por los trabajos y de que existen en gran número en las zonas en conflicto, la niñez se convierte en una fuente casi inagotable de recursos desde la lógica de la guerra. Además, los niños están siendo deliberadamente reclutados como combatientes. El reclutamiento de niños y niñas por las fuerzas combatientes está relacionado directamente con la proliferación de las armas ligeras, baratas y fáciles de usar, en contraposición a las antiguas armas, más caras, pesadas y complejas.

¿Qué es la educación en conflicto armado?

La educación sirve como una herramienta positiva y esencial para situaciones de crisis y sin embargo es uno de los sectores más impactados por el conflicto. Se estima que mitad de los 104 millones de niños que no van a la escuela primaria viven en países que están en conflicto o están recuperándose se él.

El impacto de la guerra es tan fuerte en un sistema educativo que es prácticamente imposible alcanzar los objetivos del EFA declarados en la Conferencia Mundial de Educación, en Dakar (Senegal).

La mayor parte de los niños en edad escolar en áreas de conflicto no están en la escuela y no tienen perspectivas realistas para estar. En el campo de refugiados suele haber acceso a la escuela, mientras que no se sabe nada de la vida de los niños que son refugiados pero no están en el campo.

En todos los casos, las chicas en general son más afectadas que los chicos, como también poca prioridad es dada para la educación de los adolescentes. Entre los mismos refugiados, sólo un seis por cien está matriculado en la escuela secundaria, mientras que para los desplazados internos la situación es todavía peor.

A pesar de que el derecho a la educación ya se encuentra ampliamente reconocido en el Derecho Internacional, la educación durante y después del conflicto está en un nivel todavía muy inicial. Hay poca literatura sobre el tema y esencialmente de carácter “defensivo” (o justificativo). Ante el amplio reconocimiento internacional del derecho a la educación, este poco compromiso de los actores internacionales con la educación en emergencia preocupa y explica el tono defensivo de la literatura sobre el tema.

Tradicionalmente, la educación en situaciones de emergencia no ha sido vistas como una prioridad humanitaria, sino como una actividad de desarrollo a largo plazo. En estos supuestos, la educación suele ser olvidada, subvalorada o poco priorizada.

Se puede afirmar que en años recientes la concienciación ha aumentado para la necesidad de programas de educación formal y no formal en situaciones de emergencia. En este sentido, muchas organizaciones internacionales y personal de ayuda humanitaria consideran ahora la educación como el quinto pilar de la intervención humanitaria- juntamente con el agua y los servicios sanitarios, el abrigo, los servicios de salud y la comida.

La argumentación frecuente en contra de la educación en emergencia suele ser en el sentido de que en situaciones de emergencia la comida, el abrigo y el agua potable serían más importantes que la educación. También hay un miedo que la existencia de escuelas dificulte la repatriación después. El problema de esta perspectiva está en desconsiderar que el desplazamiento puede durar años o décadas.

Beneficios de la Educación en época de conflicto

En una situación de conflicto, la educación es una necesidad que puede salvar y mantener la vida. La educación ofrece a los niños un sentido de seguridad y continuidad aunque cuando ellos se encuentran en el medio del caos generado por el conflicto armado.

La educación básica provee a los niños y jóvenes una protección física de los peligros del ambiente de crisis y mitiga el sufrimiento psicosocial. Además, la protección física se origina del hecho de que tendrán un ambiente seguro con la supervisión de un adulto. También ofrece protección psicosocial al dar a los niños y jóvenes una identidad como estudiantes. La protección cognitiva es resultado de que se la educación es interrumpida los niños y jóvenes perderán la oportunidad de aprender y tener acceso a oportunidades futuras.

La educación provee, además, auto protección: un niño o joven que sabe leer y escribir tiene más acceso a la comida y puede protegerse del peligro leyendo señales indicativas de minas antipersonales, y estar expuesto a la concienciación de SIDA y educación. Asimismo, la educación en emergencias provee la construcción de habilidades, la información sobre resolución de conflictos y construcción de la paz;

La educación en emergencias no debe ser conceptualizada solamente como educación primaria para niños pequeños. Ella incluye también actividades de recreación estructuradas, centros de jóvenes, educación formal en el nivel universitario, capacitación vocacional o técnica, programas de alfabetización, programas de aprendizaje rápido, habilidades vitales, capacitación de profesores.

Luego, las escuelas deben mantenerse abiertas hasta cuando sea posible y clases informales deben ser establecidas. La enseñanza debe ser flexible, con clases impartidas en el lugar más seguro a la hora más segura. Las clases pueden ser impartidas en cavernas o debajo de árboles por ejemplo.

Es especialmente importante que la educación no abarque sólo nos niños y niñas de la escuela primaria, sino también que tenga una atención especial hacia los jóvenes y las niñas. Mantener los niños en clase es particularmente importante para los adolescentes en riesgo de ser reclutados por las fuerzas armadas, por la prostitución o por el abuso de la droga. Una de las mejores maneras de proteger los adolescentes es involucrarles en actividades de la comunidad, incluyendo sus propios programas de desarrollo personal. Respecto a las niñas, la probabilidad de que reciban educación es todavía menor que la de los niños, problema que mencionaremos más adelante.

Obstáculos a la educación en situación de conflicto armado

Durante un conflicto, la escuela puede parecer irrelevante o de poco valor para la comunidad, los miembros de la familia y para los propios niños, principalmente si la educación no es garantía de un empleo u oficio al final del período de estudios. Su valor y utilidad ante los adultos en otras actividades puede transformar la percepción de los niños, ayudándoles a interesarse por la educación.

Es importante recordar que la guerra tiende a cambiar los papeles social y económico de una sociedad y que las actividades desarrolladas por los niños durante un periodo de guerra pueden limitar la frecuencia a la escuela.

Muchas veces hay una competición entre el gobierno y actores internacionales que quieren fornecer educación. En el caso de los gobiernos y de las guerrillas, el peligro está en que muchos de los que conducen guerras modernas son expertos en usar el sistema educativo para inculcar y controlar los niños. Para conseguir manejar el trauma causado por la guerra en sus vidas, los niños se aferrarían a una ideología que explique y justifique sus existencias, posibilitando la creación de un bando real de niños traumatizados y obedientes a la lógica de la guerra como un pequeño ejército de robots.

Otra cuestión crucial para el problema está en la falta de financiación para la educación en emergencias, ya que históricamente no se la ha aplicado ni en la financiación para el desarrollo ni en la financiación humanitaria. Temas correlacionados como la necesidad de coordinar esfuerzos internacionales entre todos los inversores clave, el imperativo de implementar un modelo de programa integrado en el plan de los países y la validación de la calificación de los profesores son esenciales en el manejo de la problemática.

Hay además problemas relacionados al acceso y a la calidad, que incluyen la legitimidad del currículo escolar; el hecho de que las agencias internacionales suelen pagar sala-

rios demasiados altos, quitando funcionarios del gobierno del área de la educación; la condición de blancos de guerra que adquieren los edificios públicos en un conflicto (resultando destruidos las edificaciones escolares también); la falta de equipamientos en las escuelas; el malo desempeño de los profesores, que pueden haber sufridos violencia, trauma y abuso sexual; los métodos de enseñanza autoritarios; el aislamiento del sistema escolar de algunas escuelas ubicadas en zonas inestables.

Como ya mencionamos anteriormente, es importante enfatizar en los niños y niñas que ya han perdido la educación primaria- adolescentes y jóvenes fuera de la tradicional edad escolar. Los desafíos están en qué hacer para traspasar la educación universal únicamente primaria para incluir adolescentes, jóvenes y padres jóvenes y también en cómo se puede prestar más atención a otras oportunidades de aprendizaje más allá de la educación meramente formal.

En seguida, trataremos de manera sistematizada algunos de los principales problemas de la educación en situación de emergencia:

El problema del Género

Mientras que las niñas tienen tanta probabilidad de estar matriculadas en primaria como tienen los niños, su matrícula desciende significativamente después de este periodo. En el nivel secundario la matrícula de niñas desciende para un tercio de la población total matriculada.

Las niñas se enfrentan a obstáculos significativos para acceder a la educación, que incluyen:

- Normas culturales que favorecen la educación de los niños;
- Falta de seguridad en el camino de y para las clases;
- Papeles tradicionales de cuidadoras asignados para las niñas, por ejemplo, cuidando a los hermanos menores, recogiendo madera para el fuego o cocinando.
- Falta e fondos para las tasas de la escuela, el uniforme, los libros, etc.
- Casamiento temprano/forzado
- Falta de recursos sanitarios
- Falta de profesoras del sexo femenino para tomar como modelo.

A veces es preciso incentivos para que las niñas vayan a la escuela, como la educación a distancia y la escolta de su camino de ida y vuelta a clase, ya que ellas son menos propicias a ir a la escuela por miedo a abuso sexual y embarazo.

Entre los problemas más frecuentes enfrentados por mujeres y niñas durante los conflictos armados está el aumento del riesgo de violación, humillación sexual, prostitución y otras formas de violencia con base en el género. Las mujeres de todas las edades son víctimas, pero las chicas adolescentes en general son más vulnerables, ya que tienen menor probabilidad de tener enfermedades sexualmente transmisibles, como la SIDA. Mientras que la mayor parte de las víctimas son chicas, chicos jóvenes también son violados o forzados a la prostitución.

Lo más grave del problema es que estos crímenes no suelen ser tratados con la severidad que deberían, ya que se les ve como resultados del ambiente estresante provocado por la situación de conflicto.

Minas Antipersonales

En el globo terrestre hay alrededor de 110 millones de minas puestas esperando por sus víctimas. Adicionalmente a esto, hay millones de artefactos de guerra sin haber explotado – ejemplo: granadas que no han detonado.

Tanto durante como después de los conflictos, los niños permanecen expuestos a peligros de minas antipersonales. En este sentido, ellos constituyen un colectivo particularmente vulnerable. Su curiosidad natural les lleva a investigar cualquier objeto diferente e, incapaces de leer señales de aviso, ellos fácilmente entran en campos minados.

Mientras que un adulto puede supervivir a una detonación, la más mínima explosión puede ser letal para un niño. De los que sobreviven, pocos podrán recibir prótesis que acompañen el crecimiento continuo de sus miembros. Además, como los huesos de los niños crecen más rápido que el tejido de su piel, una herida puede requerir repetidas amputaciones y una nueva prótesis a cada 6 meses (aunque no es muy probable que haya prótesis disponibles en áreas de conflicto). Asimismo, los servicios médicos son escasos y muy demandados, de manera que el niño difícilmente obtendrá el cuidado que necesita, lo que perjudica la curación.

Niños en al menos 68 países están hoy amenazados por la contaminación de la tierra donde viven. Las minas terrestres impiden, por lo tanto, la reconstrucción y el desarrollo del país.

La remoción de las minas es demorada y cara. Mientras que los costes de su fabricación son de alrededor de 3 dólares, este valor sube a 1.000 dólares para retirarla. Igualmente, pueden ser diseminadas a la velocidad de 1.000 por minuto, pero toman un día entero de un experto en el tema para removerla.

Niños soldados

Otro obstáculo dramático y a la vez crucial para la educación de calidad en zonas de guerra es la existencia de los niños soldados. En áreas de conflicto, los gobiernos y ejércitos rebeldes han reclutado decenas de miles de niños. La mayor parte es adolescente y varón, pero muchas son chicas, y algunos de los reclutados tienen 10 años o menos.

Muchos son reclutados de manera forzosa, llevados de las calles, o mismo de escuelas u orfanatos. Otros son llevados a unirse a grupos armados por miedo o pobreza, creyendo que esta es la única manera de alcanzar alguna protección de la violencia a su alrededor o de asegurar comidas regulares, comida y atención médica.

Salud

Según el informe de Graça Machel, mueren más niños y niñas de consecuencias indirectas de la guerra, como la falta de comida y la destrucción de los servicios de salud, que de consecuencias directas, como las minas antipersona.

Recursos

En el proceso de aprendizaje, los niños necesitan lápices, bolígrafos, libros de ejercicio, libros texto y otros materiales de lectura. Es esencial proveer dichos recursos desde el inicio de la emergencia y al largo de toda la situación de crisis.

Estructura

Generalmente en situaciones de conflictos y desplazamiento, las estructuras de aula no existen. Las clases son demasiado llenas y los bancos/sillas, mesas y pizarra pueden no estar disponibles. Los edificios de las escuelas son en general blancos para grupos envueltos en el conflicto, o pueden ser apropiados como campos para refugiados o desplazados internos.

Educación secundaria

La educación secundaria, especialmente para la población desplazada, ha recibido muy poco apoyo. En el supuesto de que se ofrezca educación en áreas de conflicto, el énfasis suele ponerse en la educación básica y/o primaria de los niños y niñas, olvidándose la educación de la juventud, con todos los riesgos que ello conlleva, conforme ya mencionamos. Invertir en la educación de los jóvenes es esencial. La educación secundaria puede tomar muchas formas, incluyendo actividades de recreación estructuradas, centros de juventud, educación formal a nivel universitario, capacitación vocacional o para desarrollo de habilidades, programas de alfabetización, programas de aprendizaje rápido, habilidades vitales y capacitación de los profesores.

Currículo

En situaciones de conflictos, especialmente en el caso de los refugiados, el currículo, los libros texto y el lenguaje del país receptor pueden ser diferentes de los utilizados en el país de origen. La graduación y/o los certificados de estudio pueden no ser aceptados por el país de origen en el retorno. Además de las dificultades de la lengua, los textos pueden describir la historia de diferentes maneras llevando a una confusión en la cabeza del estudiante y, en el peor de los casos, a un aumento del conflicto.

Financiación

Conforme ya mencionamos, esta ha sido una dificultad constante en la educación en emergencia. En países donde la ayuda internacional al desarrollo está presente, la educación normalmente es vista como parte de un escenario de desarrollo, ante su naturaleza de largo plazo. Sin embargo, en situaciones de emergencia, la financiación para el desarrollo no está disponible y aparece la financiación humanitaria asume. Los presupuestos humanitarios frecuentemente no incluyen financiación, o al menos suficiente financiación, para la educación a menos que el fondo proceda de una organización específicamente orientada hacia los desplazados o los refugiados.

Escasez de material evaluativo

Aunque ya existen algunos estudios sobre las intervenciones educacionales en contextos de conflicto, se puede afirmar que en general hay una escasez de material evaluativo sobre el tema, lo que conlleva en riesgo de que muchas iniciativas sean repetidas sin un conocimiento previo de su efectividad y de sus posibles impactos negativos inesperados.

Educación en conflicto armado: ¿antes, durante o después del conflicto?

La guerra hace que el poder de la educación en ofrecer recuperación psicosocial, estabilidad, normalidad, esperanza, inculcación de valores y habilidades para construir y man-

tener un futuro de paz sea al menos tan esencial como lo es durante los tiempos de paz. Luego, es tremendamente desalentador y desafortunado que la educación antes, durante y después de la emergencia reciba tan poco apoyo y soporte.

Al contrario de lo que se suele pensar, es de extrema importancia que se provea educación de calidad antes, durante y después de los conflictos. Es imprescindible consolidar la idea de que la educación en situaciones de emergencia debe ser planeada desde el primer momento como parte del proceso de desarrollo del país y no sólo como un “esfuerzo de alivio”. Igualmente importante es el desarrollo de normas y patrones de respuestas educativas en catástrofes, lo que requiere la realización de estudios de intervenciones educacionales en emergencias.

El período previo al conflicto es, con ventaja, el menos desarrollado de todos ellos, siendo la preparación para la emergencia una debilidad significativa en la educación en emergencia. Un análisis de vulnerabilidad y un planeamiento de la preparación deben ser llevados adelante antes de que se inicie el conflicto. En este sentido, el esfuerzo preparatorio más utilizado está también entre los más controvertidos, como es el caso de los kits escolares, cajas con material de enseñanza dirigidas a proveer alfabetización a corto plazo y educación numérica durante las primeras fases de la emergencia.

Durante la guerra, el desafío fundamental es la falta de una política o estrategia amplia y eficaz para atacar el doble problema de la debilidad de los gobiernos en zonas de conflicto y la falta de mandatos claros y planos de acción coordinados para la respuesta internacional. Por un lado, el compromiso de los gobiernos con la educación ni siempre es sincero. Por otro, mientras que en el caso de los refugiados las agencias internacionales tienen mandatos para proveer asistencia, la información sobre educación de los desplazados y de la población interna en general es casi inexistente.

Es esencial desarrollar un currículo educacional neutro para la escuela básica, de manera a no enfrentarse con los lados del gobierno y de los rebeldes. Otra preocupación primordial dice respeto a la seguridad de los establecimientos escolares, esencial para el pleno desarrollo del proceso de aprendizaje.

También es importante que se fortalezca la cooperación entre agencias y la coordinación en el área de la educación en emergencia. Un mayor uso de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías para conectar personal de campo a las fuentes de información debe ser estimulado, ya que permite un diálogo entre actores clave del sistema de educación en emergencia.

No se olvide que la guerra transforma el ambiente educacional dificultando la enseñanza y el aprendizaje. De ahí que es esencial construir un programa de estudios que reconozca y coordine actividades complementarias con énfasis en la reestructuración psicosocial de manera a obtener un real impacto positivo de la educación.

Hay un modelo simplificado de educación para la emergencia que está recibiendo creciente aceptación entre los educadores en la mayoría de las ONGDs y agencias de la ONU. Dicho modelo se enfrenta al desafío de establecer un sistema de educación de calidad en medio al caos. Se aplica en general con refugiados pero a veces también con desplazados y cuenta con 3 fases: 1^a) creación de espacios seguros y de recreación, 2^a) oferta de educación no formal, 3^a) oferta de educación formal.

En el ámbito del post guerra, una cuestión delicada es el currículo que será utilizado en el periodo post guerra. Lo más indicado es dejar para después los tópicos controvertidos empezando con los temas sobre los que hay consenso.

Algunos principios comunes a los programas de reconstrucción del sistema de educación en este período son la reconstrucción de la estructura de las escuelas, el atraer los profesores de vuelta y entrenarlos, la revisión del currículum de manera que abarque problemas como resolución de conflictos, DDHH, sida, prevención de drogas, la educación vocacional para ex combatientes y la descentralización del sistema de educación.

Más importante que el trabajo de reconstrucción de las escuelas es reconstruir el contenido de la enseñanza. Otro problema común consiste en que muchas escuelas que habían estado alejadas del sistema educativo general durante el conflicto generalmente tienen que ser convencidas a reintegrarse al sistema en el período post guerra.

Principales actores que trabajan con el sistema de educación en emergencia:

Entre los principales actores de la educación en situación de emergencia están las agencias de las Naciones Unidas para los refugiados (UNHCR/ACNUR), para los niños (UNICEF) y para la educación (UNESCO). El ACNUR ejerce el liderazgo en la organización y coordinación de respuestas educacionales para el caso específico de los refugiados. Los desplazados internos quedan a cargo de UNICEF, que entre las 3 agencias de la ONU es la que tiene la mayor capacidad de acción por cuenta de poseer programas en países en desarrollo antes mismo que se instaure el conflicto.

El rol de UNESCO, por otra parte, está menos definido. Sin embargo, por medio del Programa PEER dicha agencia actúa en algunas partes de África, implementando programación, coordinando educación y respuesta educacional rápida en situaciones de conflicto.

El mejor escenario del trabajo de campo es en el que las ONGDs desarrollan estrategias con las comunidades para estabilizar, expandir y formalizar iniciativas educacionales positivas. Un problema clave está en que ni siempre el papel de estos actores en estas situaciones está dispuesto de manera clara. En general hay una falta de coordinación y de cooperación, malgastando la energía que existe y que podría estar utilizada para la cooperación.

En los periodos de reconstrucción, los roles y la responsabilidad de actores como la ONU y las ONGDs tienden a disminuir y entran a escena otros actores de la sociedad civil. Merece la pena mencionar la existencia de programas y redes como el INEE, el IIEP y GINIE. El INEE ha sido fundada en 2000, fruto del Forum Educación para Todos (Education for All- EFA), en Dakar, y se basa en el reconocimiento que para llegar a cumplir los Objetivos del Milenio hay que concentrarse en la educación en situaciones de emergencia, persiguiendo una estrategia conjunta que ha llevado a soluciones efectivas.

Tiene ahora cerca de 1.000 miembros individuales y 300 miembros de agencias, incluyendo las de Naciones Unidas, además de ONGs, gobiernos, donantes, profesores y personal de la educación, miembros de comunidades afectadas por desastres y académicos.

En 2004 INEE ha lanzado “los estándares mínimos para la educación en emergencias, crisis crónica y reconstrucción temprana”, que se han desarrollado con el desenvolvimiento de más de 2250 individuos de más de 50 países. Los Estándares mínimos presentan un escenario universal para mejorar el desarrollo apropiado y los programas y políticas de educación de calidad en emergencias por medio de la reconstrucción.

Hay dos fundamentos por tras de la creación de los estándares mínimos: asegurar la calidad y responsabilidad en la educación en emergencias; y priorizar la educación como una prioridad de la respuesta humanitaria. El grupo de trabajo del INEE sobre los Estándares Mínimos está ahora en proceso de facilitar la implementación global de los estándares.

dares, incluyendo la promoción, entrenamiento, dirección, monitoreo y actividades de evaluación.

Las lecciones aprendidas del proyecto de esta red de inter-agencias son que los Estándares Mínimos son importantes y ampliamente aplicables, ellos presentan un lenguaje común y un escenario armonizado para apoyar la coordinación entre gobiernos, donantes, agencias y comunidades afectadas. Personas que trabajan en varias circunstancias difíciles (guerras, desastres naturales, contextos de reconstrucción) están también utilizándolas como una poderosa herramienta de abogacía.

El IIEP (Instituto Internacional para el Planeamiento Educativo), de la UNESCO, realiza una labor de investigación y de entrenamiento. El GINIE (Redes de Información Global en Educación) es una página de Internet con base en la universidad de Pittsburg, que posee una variedad de documentación sobre políticas de educación en emergencia, programas, proyectos y experiencias generales.

EFA es un comprometimiento internacional, lanzado por primera vez en Jomtien, Tailandia, en 1990, para traer los beneficios de la educación a “cada ciudadano en cada sociedad”. Los socios abarcaban una gran coalición de gobiernos nacionales, grupos de la sociedad civil, y agencias de desarrollo como la UNESCO y el banco Mundial. En respuesta al lento progreso al largo de la década, el compromiso ha sido reafirmado en Dakar, Senegal, en abril de 2000 y después de nuevo en septiembre de 2000, cuando 189 países y sus socios adoptaron dos de los objetivos de EFA entre los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio.

UN MUNDO DONDE CABEN MUCHOS MUNDOS -APUNTES PARA LA EDUCACIÓN DEL SIGLO XXI-

Vernor Muñoz¹

Cuando Krishnamurti decía que cada uno de nosotros-as somos el pasado acumulado y que el mundo es la extensión de nosotros mismos-as², sin duda también se refería a que el futuro puede construirse sobre la base de un aprendizaje liberador y no sobre el azar o el cálculo egoísta.

El futuro de la educación y de sus mecanismos de tutela, así como de cualquier otro fenómeno de la cultura, tendrá que ser siempre el resultado de nuestra visión y acción sobre el presente, pues no existen realidades aisladas de las personas, ni conocimientos ni intenciones desligadas de la aprendiencia soberana y tumultuosa de cada ser.

Así es como la historia se construye, con un brazo en el ahora y el otro en el después, empujándonos y halándonos hacia la condición de igualdad que deberíamos compartir, sin importar la etnia, el sexo, la edad, ni ninguna otra condición.

Al proponer una educación para el siglo veintiuno nos comprometemos a intentar eliminar las prácticas y los patrones de conducta sociales y culturales basados en la idea de inferioridad o superioridad entre las personas y a impulsar procesos de democratización que permitan erradicar la discriminación y la pobreza.

LAS RAÍCES DEL DERECHO VIVIENTE

El milagro de la vida ha sido objeto de múltiples intentos de explicación, muchos válidos, aunque todos incompletos. Definiciones biólogistas, químicas, religiosas, jurídicas, metafísicas en incluso físicas han sugerido la primacía de la vida, sin lograr definir sin embargo en qué consiste exactamente.

Algunas de las definiciones se adoptaron por oposición, es decir, explicando lo que no es vida y otras por compleción, intentando abarcar todas las manifestaciones existenciales.

Pero sabemos que la muerte es parte de la vida y que, aún en los procesos de transformación molecular, la vida es un camino, porque pasa de un estado a otro, como un río que atraviesa superficies ajustadas a la forma del mundo.

¹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación 2004-06.

² KRISHNAMURTI, J. (1941) *Notas auténticas de las conferencias y discusiones en Ojja y Sarobia*. 1940. The Star publishing trust. México, p. 30-31.

Por este motivo, las explicaciones fundamentalistas dieron paso a una intencionalidad renovada que, sin renunciar a la heurística, se concentra en la dignificación de los factores que hacen posible la vida, que forman parte de ella y que integran un sistema complejo de energía y pasión, valga la redundancia.

EL APRENDIZAJE COMO FACTOR VITAL

La vida se abre paso entre las sombras de lo inerte. Pulsa en el movimiento de los seres y se extiende como un cielo coordinado en el que los individuos construyen su principal herramienta de supervivencia: el aprendizaje.

Aprender significa adaptarse, cooperar y transformar el entorno. Es el proceso mediante el cual los cuerpos dialogan, proponen y disponen y por ello constituye el principio organizador de toda sociedad y de toda biología.

Lejos de resumir el aprendizaje a una actividad cerebral del *homo sapiens*, hay prueba de que las funciones que aparecieron con el neocórtex de los mamíferos, tan sólo complementaron las funciones primitivas del cerebro visceral de nuestros antepasados³ y éstas sin duda alguna se sustentaron en las antiquísimas interacciones de los seres primigenios, que aprendieron a aprehender al mundo, poblándolo del cuerpo de sus espíritus.

Cada trazo de ese aprendizaje ha creado la historia y la memoria. También es cierto que la materialidad del cuerpo es la condición de toda posibilidad⁴ pues los procesos de vida y los procesos de aprendizaje son, en el fondo, la misma cosa⁵. Quien no aprende, muere.

El aprendizaje implica siempre un cambio en el sistema nervioso del organismo⁶, y por lo tanto, yendo más allá, significa un cambio en todo el cuerpo, en la ecología y en los sueños, ya que nada existe separado de los procesos en que la vida se realiza.

Insistir en que el cerebro es el único lugar donde se produce el aprendizaje, es negar que el aprendizaje guíe los procesos evolutivos, que no se reducen al tardío estrato del neocórtex y que alimentan el falso dualismo cartesiano que separa la intuición y el pensamiento⁷.

Por el contrario, el aprendizaje implica una increíble cantidad de procesos que involucran a la complejidad del cuerpo, cuya memoria trasciende la actividad del cerebro.

Saber que el aprendizaje es una función vital de esa magnitud, constituye un hallazgo paradigmático, pues nos permite comprender por qué la educación está tratando con la trama misma de la vida y por qué debe ser dignificada y defendida.

LAS FUENTES DEL DERECHO

El aprendizaje es un factor de vida, es un sistema de organización que integra todos los fenómenos ecológicos que hacen posible la evolución.

A partir de esta hipótesis, es también válido afirmar que el aprendizaje irrumpe en el ser humano mediante procesos cognitivos que proyectan la cultura y la sociedad.

³ LE DOUX, J. (1999). *El cerebro emocional*. Ariel/Planeta. Barcelona, p. 103.

⁴ MATURANA, H. y PÖRKSEN, B. (2004) *Del ser al hacer. Los orígenes de la biología del conocer*. J.C. Sáez Editor. Santiago de Chile, p. 25.

⁵ ASSMANN, H. (2002), *Placer y ternura en la educación. Hacia una sociedad aprendiente*. Narcea. Madrid, pp. 49-52.

⁶ LEAHEY, T. H. y HARRIS, R. J. (1998). *Aprendizaje y cognición*. Prentice Hall. Madrid, p. 4

⁷ *Ibidem*, p. 279.

Los procesos de aprendizaje son inherentes a las personas; mas pueden ser también desarrollados y estimulados mediante la estructura cultural denominada educación.

La educación potencia y dota de un sentido holístico al aprendizaje. Por esta razón la educación constituye un referente de vida y, más aún, un estímulo de vida.

La primera consecuencia de esta afirmación es que la educación tiene una legitimidad ética, filosófica y científica indubitable y es por ello que el derecho a la educación no sólo constituye una garantía para la humanidad, sino un fundamento para la ecología y el desarrollo.

La segunda consecuencia destroza la anquilosada teoría dualista del derecho, en lo que toca específicamente al derecho a la educación.

Efectivamente, la creencia en un derecho natural (de origen divino o naturalista), por un lado; o en un derecho positivo (de carácter racional), por otro, queda ahora definitivamente superada ante la tesis de que el derecho es una estructura de convalidación de la dignidad de la vida.

El derecho humano así concebido no es principio (ni natural ni positivo), sino elemento en el lenguaje de la vida y para la vida.

El derecho humano a la educación se centra en la tutela y protección del aprendizaje, como factor vital que rechaza una connotación eficientista, caracterizada por el derecho positivo, al igual que una connotación inmanentista y por lo tanto inmutable que caracteriza al derecho natural.

EL DERECHO AL APRENDIZAJE

Los derechos humanos tutelan ética y jurídicamente el aprendizaje. Me refiero, por supuesto, a un derecho superior que no define los procesos vitales, sino que los protege y que sin embargo también consiste en un proceso cognitivo, pues implica una acción reflexiva y práctica sobre el quehacer cotidiano.

Ese proceso parte de la realidad de una sociedad aprendiente⁸, que sólo es posible en un contexto mayor, que Assmann llama “ecología cognitiva”⁹, en la que participan todos los seres, humanos-as o no, y en la que todos-as deberían tener cabida. Una ecología que a la vez signifique “un mundo donde quepan muchos mundos”¹⁰. Otro mundo posible.

La necesidad de desarrollar la tutela ética y jurídica de la educación, no sólo es indispensable para garantizar algunos de los procesos de aprendizaje más significativos, sino también para direccionar la creación del lenguaje (la forma de percibir el mundo) como una opción para procurar el desarrollo humano.

Si al decir de Maturana “vivimos en el lenguaje que creamos”¹¹, es cierto que ese lenguaje es reflejo de una intencionalidad no necesariamente racional, que puede dirigirse hacia la dignificación de los seres vivos, hacia la igualdad, la paz y el bien común.

El aprendizaje es una actividad inevitable, o más bien, que al evitarse produce la extinción. Inevitable porque la acción conlleva al conocimiento y, viceversa, todo conocer es hacer¹².

⁸ ASSMANN, H., *op cit*, p. 51.

⁹ *Ibidem*, p. 23.

¹⁰ *Ibidem*, p. 28.

¹¹ MATURANA, H. y PÖRKSEN, B., *op. cit*, p. 38.

¹² MATURANA, H. y VARELA, F. (1998). *El árbol del conocimiento*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, p. 13.

Colijo entonces que quien no hace no aprende, y es por eso que la educación debe elevarse como un derecho humano que garantiza y que eleva la vida a condición de aprendizaje.

Esta concepción concuerda con la idea de devolverle a la educación sus propósitos fundamentales, aunque sabemos que el tránsito de la educación hacia los derechos humanos se encuentra en ciernes y debe enfrentar el duro embate de fuerzas refractarias que siguen considerando a la educación como un instrumento disciplinador del mercado y, consecuentemente, como un tipo de servicio (no un derecho) que responde a los intereses de la economía, antes que a las necesidades de los seres humanos.

El objeto de la educación es la construcción de conocimientos útiles para dignificar la vida de todas las personas.

Estamos en un punto en el que la educación puede hacer la diferencia entre la vida y la muerte (por esta razón, el considerar a la educación sólo como un derecho social o cultural, es negarle su completa dimensión). Quizás también un punto en el que debemos empezar a hablar del derecho humano al aprendizaje, ya que *enseñar a aprender* es quizás el más urgente derrotero pedagógico que debemos promover.

Este será el futuro de nuestras luchas para el siglo que inauguramos, concentradas en la superación de la desigualdad, la exclusión y la violencia.

LA PIEDRA EN EL ZAPATO

Con la entrada en vigor del derecho internacional de los derechos humanos, los sistemas educativos fueron llamados a encausar la construcción de una ciudadanía respetuosa de la dignidad y de los derechos de todas las personas, provocando con ello una crisis esencial que obligó a redefinir el carácter mismo de la *educación nacional* y dejó expuestos todos los dispositivos de exclusión en el acceso y en los contenidos educativos.

La existencia de una superestructura patriarcal que sujeta prácticamente todas las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, constituye un grave impedimento para el avance en la realización de los derechos humanos.

El marco social de creencias y conductas patriarcalistas erigió una concepción de Estado entendido como una organización estratificada, piramidal, que al cabo del tiempo se convirtió en terreno fértil para el sostenimiento de sistemas de exclusiones que impiden el diálogo entre seres humanos recíprocos e igualitarios-as.

Ese marco patriarcalista configuró lenguajes, conceptos y modelos educativos y ha tenido un impacto dramático en la institución escolar, al validar y reproducir de generación en generación los estereotipos, prejuicios e inequidades, a veces incluso al margen de la voluntad de aquellos que tienen el poder para tomar decisiones¹³, subordinando las múltiples identidades históricas y culturales a un proyecto educativo único¹⁴ y propenso por lo tanto a las discriminaciones institucionalizadas.

Ese marco de asimetrías y desigualdades precede a los sistemas educativos, aunque conserva una influencia decisiva en la organización escolar. Se trata de un sistema que define las relaciones entre las personas como relaciones de desigualdad¹⁵; ubica a los

¹³ Millennium Project. Task Force Education. *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions*. P. 24.

¹⁴ BOLÍVAR, A. (2004). *Ciudadanía y escuela pública en el contexto de diversidad cultural*. Revista Mexicana de Investigación Educativa. ENE-MAR, Vol. 9, Núm 20.

¹⁵ Peoples Movement for Human Rights Learning (PDHRE). *Transforming the patriarchal order into a human rights system toward economic and social justice for all*. New York. www.pdhre.org.

hombres y las mujeres en una jerarquía de dominación que se ha presentado como “natural” y que va más allá del género, para incluir y validar los discursos sexistas, racistas y nacionalistas¹⁶.

Al amparo de las ideologías patriarcalistas se ha generado también un concepto de “Desarrollo” que se encuentra más vinculado a la distribución de los bienes y recursos económicos, que a las posibilidades de aprendizaje colectivo para superar las adversidades.

El rompimiento de este sistema de inequidades implica continuar el más necesario de los cambios históricos, pues supone la transformación completa de las sociedades y las culturas para construir la convivencia de mujeres y hombres en condiciones de igualdad¹⁷.

Como sugiere Bourdieu, el cuestionamiento de las relaciones de dominación abre paso a una virtual refundación de la civilización humana sobre otras bases¹⁸. Pero la pregunta sigue siendo la misma: ¿Estamos dispuestos-as a asumir ese reto?

La pobreza y el limitado acceso a la educación y servicios de salud contribuyen a la negación de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos históricamente discriminados, mientras las tradiciones patriarcales incrementan los obstáculos para la participación de las mujeres en los roles de liderazgo y en los procesos de toma de decisiones¹⁹.

El marco de desigualdad y discriminación estructural que se encuentra en la base de los procesos de socialización y construcción de los estereotipos de género en muchos de los sistemas educativos²⁰, afecta también a los niños y a los adolescentes, quienes comúnmente se encuentran condicionados o son incitados a comportamientos intolerantes o abiertamente violentos.

Examinar la construcción de la masculinidad en la institución escolar y el rol que ésta juega en el proceso de desarrollo no es entonces simplemente un ejercicio analítico, sino que tiene implicaciones útiles y urgentes para mejorar la calidad de vida en cada país²¹.

DE LA INVERSIÓN A LA IGUALDAD

La desconexión entre propósitos y acciones en la educación opera en el marco de las desigualdades y asimetrías patriarcales, en el que también se promueve la falsa idea de que el desarrollo macroeconómico es el objetivo principal de la educación, usualmente considerada como un *gasto* y no como un derecho humano.

Es cierto que todos esperamos repercusiones económicas de la educación, pero otra cosa es creer que esas repercusiones son su fin primordial²².

¹⁶ HERRERA FLORES, J. (2005). *De habitaciones propias y otros espacios negados. Una teoría crítica de las opresiones patriarcales*. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto. Número 33. Bilbao, España, p. 29.

¹⁷ LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M. (2001). *Los cautiverios de las Mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. UNAM, México, p 884 p. 345.

¹⁸ BOURDIEU, P. (1999) *La domination masculine*. Editions du Seuil, París.

¹⁹ INSTRAW (2005) *Human Rights of Women: New Challenges. Beijing at 10: Putting policy into practice*, 2005, p. 9.

²⁰ ARENAS, G. (1999) *La cara oculta de la escuela*. Estudios y Ensayos. Centro de publicaciones de la Universidad de Málaga, España, p. 1.

²¹ GREIG, A., KIMMEL, M., LANG, J. (2000). *Men, masculinities: Development: broadening our work towards gender equality*. UNDP. Gender in Development. Monograph series No. 10. May, p. 2.

²² MUÑOZ, V. *Informe del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación*. E/CN.4/2005/50, op cit, parr. 13-15.

Es por estas razones que muchas de las discusiones y demandas en torno a la necesidad indiscutible de invertir en la educación reducen los derechos de las niñas, niños y adolescentes a componentes borrosos de los factores macroeconómicos, como cuando se dice que uno de los objetivos centrales de la escolarización femenina es incrementar el crecimiento per cápita²³.

El crecimiento económico no siempre lleva al desarrollo humano, ni la existencia de un buen presupuesto educativo garantiza que los recursos se inviertan en los más necesitados. Por consiguiente, es inapropiado proponer la realización del derecho a la educación como un condicionante de la eficiencia productiva o mercantil, puesto que el ingreso per cápita tampoco tiene una relación evidente con la equidad social, especialmente en las economías periféricas.

Esa perspectiva utilitarista lesiona la dignidad de las niñas, las adolescentes y las mujeres, porque invisibiliza sus necesidades y distrae los propósitos esenciales de la educación; por ello ha fracasado como estrategia para elevar la conciencia en los gobiernos y en los organismos financieros y ha provocado el retraso y la negativa a modificar políticas públicas que validan y perpetúan la discriminación.

Es obviamente cierto que los sistemas educativos deben cambiar sus fines y estrategias que no respondan a dignificar al ser humano²⁴, pero también es cierto que muchos de los grandes problemas de la educación no se encuentran en los sistemas escolares, sino en el entorno socio económico esencialmente discriminatorio. Esta es una de las razones que revelan los fracasos de las reformas educativas, con las que veladamente se espera que la educación resuelva los problemas sociales y económicos que los políticos no han querido resolver.

La retórica a favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes no ha impedido que la educación siga siendo una de las últimas prioridades en la consideración presupuestaria y una de las últimas favorecidas en las políticas estatales²⁵.

El panorama que observamos sigue siendo desolador: el 56% de la población mundial en edad escolar aún vive en países que no han logrado la equidad de género en la educación primaria y en el caso de la educación secundaria, la cifra se eleva al 87%, pues las desventajas de las y los adolescentes continúan incrementándose²⁶.

Al concluir el año 2005, supimos que el objetivo de la paridad de género que contemplan los objetivos de desarrollo del milenio, fracasó en 94 países de los 149 de los que se dispone información.

Ochenta y seis países se encuentran en riesgo de no lograr la paridad de género aún para el año 2015; setenta y seis países ni siquiera han alcanzado la paridad de género en la educación primaria y las disparidades siguen sufriendolas las niñas y las adolescentes²⁷,

²³ MATZ, P. (2002) *Costs and benefits of education to replace child labour*. ILO. International Programme on the elimination of child labor (IPEC), 2002 y Abu-Ghaida, Dina and Klase, Stephan. *The economic and human development costs of missing the Millennium Development Goal on Gender Equity*. World Bank. May 2004, entre muchos otros.

²⁴ UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education on behalf of the Sub-regional EFA Forum for East and Southeast Asia and the UN Thematic Working Group on EFA. *Guidelines for Preparing Gender Responsive EFA Plans*.

²⁵ World Economic Forum (2005). *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*. Geneva, p.1.

²⁶ UNESCO Institute for statistics. *Global education digest*, Montreal, 2005.

²⁷Global Monitoring Report (EFA). UNESCO 2006.

y entre ellas las jóvenes con discapacidades y las indígenas, que siguen siendo las más pobres de los pobres.

De todas maneras, la noción de paridad, que implica una simple cuantificación de niñas y adolescentes matriculadas, no refleja el concepto sustantivo de igualdad de género que contempla la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción de 1995 y por lo tanto tampoco es útil para valorar el avance en la calidad de la educación.

Lo cierto es que ciento veinte millones de niños y niñas siguen sin estar escolarizados-as y que al menos veintitrés países corren el riesgo de no lograr la educación primaria universal para el año 2015²⁸.

En el sur de Asia 23.5 millones de niñas no asisten a la escuela, en el centro y en el oeste de África prácticamente la mitad de las niñas son también excluidas²⁹.

A este panorama deben sumarse 10 millones de niños y niñas en el mundo Árabe que no están escolarizadas-os³⁰, miles de niños y niñas Roma discriminados en Europa, cientos de miles de estudiantes que sufren de la pobreza y la inequidad en Norte y Sudamérica y el 25% de las personas mayores de 15 años que son analfabetas en Centroamérica, principalmente niñas y mujeres pobres, indígenas y residentes de las zonas rurales³¹.

En el continente americano, muchos países han estado sometidos durante las últimas décadas a reformas políticas e institucionales que buscan la reducción del gasto público y la eliminación de programas sociales y económicos, con grave impacto en la educación.

A partir de esas reformas, buena parte de los estados latinoamericanos asumieron funciones apenas asistenciales y abandonaron las acciones garantistas de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que ha provocado la contracción sustancial del financiamiento educativo y consecuentemente el agravamiento de las asimetrías.

En muchos casos el presupuesto destinado a los ejércitos sigue creciendo en detrimento de la educación y a este ritmo, considerando las proyecciones más optimistas, la meta de lograr la educación primaria universal tomará al menos diez años más de lo esperado, pues en el 2015 habrá todavía cuarenta y siete millones de niños y niñas que no asistirán a la escuela y cuarenta y siete países no cumplirán el objetivo de escolarización universal hasta prácticamente mediados del próximo siglo. En estos países, el 75% de las niñas y niños actualmente tienen madres que tampoco cuentan con educación³².

Consecuentemente, la búsqueda de oportunidades y alternativas debería facilitar una nueva lectura de los procesos de democratización en todos los ámbitos del quehacer público, en los que las personas menores de edad sean incluidas en la toma de decisiones y en los mecanismos de rendición de cuentas de los adultos.

El trabajo infantil doméstico, el remunerado y el que se realiza en condiciones de cuasi esclavitud, siguen siendo causas principales de explotación y violencia y uno de los factores que con mayor perversidad han apartado de la escuela a 250 millones de niñas y niños, casi una cuarta parte de los cuales ni siquiera ha cumplido los diez años de edad³³.

²⁸ Global Monitoring Report EFA. UNESCO 2006. *Panorámica del informe*. 2005.

²⁹ UNICEF (2005). *Progress for children*. Number 2, New York, april, p. 4.

³⁰ Bahrain Tribune, 28 June 2005.

³¹ PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. p. 31.

³² PNUD (2005). *Informe sobre desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. New York, p. 7- 49.

³³ <http://www.hrea.org/conversations/child-labour.php>.

El matrimonio, embarazo y maternidad de las adolescentes constituye una amenaza directa contra sus oportunidades educativas, que se agravan ante la ausencia de programas de educación para la sexualidad, que han recrudecido la pandemia del VIH/SIDA e impiden la construcción de una masculinidad sensible, responsable y feliz.

La protección de las niñas y de las adolescentes contra las causas de exclusión relacionadas con la sexualidad y la violencia de género en la escuela no sólo constituye una exigencia mundial de primer orden, sino que implica y compromete a todo el dispositivo educativo, desde la producción de libros de texto y la construcción de instalaciones sanitarias, hasta la formación, contratación, sensibilización y capacitación de docentes.

Este reto para los años venideros, debe sumarse a las muy conocidas formas de exclusión de las personas con discapacidad, de los grupos migrantes, de los y las privadas de libertad, de las poblaciones indígenas, de las minorías étnicas y culturales, como los Dalits y los Roma, sin dejar de nombrar a las personas que son brutalmente alejadas de la escuela a causa de los conflictos bélicos.

Se estima que al menos la mitad de los 120 millones de niños y niñas que no reciben educación, se encuentran en países que sufren situaciones de conflicto o que los han sufrido recientemente.

De los 3.6 millones de personas muertas en las guerras desde 1990, casi la mitad fueron niños y niñas³⁴.

CALIDAD, CONTENIDO Y DIVERSIDAD

Hemos demostrado reiteradamente que el acceso escolar, por sí solo, no representa una garantía y que la necesidad de impulsar la educación de calidad, basada en el aprendizaje y en la vivencia de los derechos humanos, es requisito para desarrollar una resistencia eficiente contra todas las formas de exclusión y discriminación³⁵, pues los estereotipos de género, las amenazas a la seguridad emocional de los niños y niñas y la currícula insensible a la diversidad conspiran directamente contra la realización del derecho a la educación³⁶.

La resistencia a que la educación funcione según sus propósitos fundamentales resulta en la negación de un aprendizaje significativo, pues el conocimiento que no se construya en el desarrollo de una personalidad respetuosa de los derechos humanos es un conocimiento de baja calidad. Consecuentemente, la única educación pertinente y adecuada, es aquella que se base, realice y profundice los derechos humanos.

La calidad entonces no se reduce a un criterio de eficiencia cuantificable sino que abarca la profundidad del compromiso humano hacia el presente y el futuro de todas las personas.

El derecho a la educación constituye una responsabilidad colectiva que implica el respeto hacia las particularidades de cada persona; es la praxis de la diversidad, en la medida en que el aprendizaje supone el reconocimiento y el respeto *del otro y la otra* y por lo tanto de la posibilidad del consenso, la aceptación del disenso y del diálogo respetuoso dirigido a la convivencia pacífica.

³⁴ UNICEF (2004). *Estado mundial de la Infancia. 2005. La infancia amenazada*. New York, p. 10.

³⁵ MUÑOZ, V. E/CN.4/2005/50, op cit, parr 8-9.

³⁶ Plan de acción de la primera fase (2005-2007) del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, parr. 13.

Pero si esperamos sistemas educativos que potencien las prácticas interculturales, estaremos en la obligación de reflexionar sobre la resignificación del Estado, porque la articulación de los procesos de democratización aparece hoy como el principal desafío de la transformación del sector público y del sector educativo en especial³⁷.

Ese nuevo carácter de las relaciones políticas, económicas y territoriales, pareciera ir substituyendo el referente nacional por el regional o mundial³⁸, motivo por el cual el propósito de fomentar el respeto de las civilizaciones distintas de la del estudiante³⁹, sugiere que la cuestión de la interculturalidad debería incorporarse, de pleno derecho, en todos los sistemas educativos.

La necesidad de construir ciudadanías activas, inclusivas, responsables y autónomas, debe levantarse también sobre la base de las culturas, las lenguas, las tradiciones autóctonas⁴⁰ y el derecho consuetudinario, tanto como de la deconstrucción e interpretación de los derechos humanos.

Esa interacción en el ámbito de las autonomías de los pueblos y las personas, construye un aprendizaje riquísimo y alienta el fortalecimiento de capacidades y de oportunidades, pues a mayor trayectoria de experiencias educativas endógenas aparece una mejor y más amplia preparación de los recursos destinados a la educación⁴¹.

Algunas tendencias internacionales defienden una concepción del derecho a la educación basado en estándares pedagógicos que proponen un sistema educativo uniformado y racionalista.

Esos estándares podrían tener alguna importancia, pero también suponen relaciones formales, conceptuales y lingüísticas que reflejan un modelo patriarcalista, que se disfraza de cohesión social y termina siendo expulsor y discriminatorio.

Por su propia esencia, ese modelo teme a su pronosticada defenestración y quizás por eso insiste en sujetar todos los procesos de socialización bajo una misma escala y una misma medición.

La homogeneidad es una empresa imposible en la educación, puesto que el prurito del estado-nación es incompatible con la interculturalidad. La presión dirigida hacia la consolidación de un único idioma para los pueblos indígenas, por ejemplo, es una muestra de esa intolerancia que ha potenciado el patriarcalismo.

La pretensión de eliminar en nuestros-as jóvenes sus lenguajes propios y su expresividad peculiar, también es una forma de violencia contra ellos y ellas que nada tiene que ver con el requerimiento de límites en su formación.

El derecho a la educación de cada pueblo parte de la necesidad de mantener y expresar un sentido de pertenencia y de proveniencia esencial, que involucra otro sentido de resistencia enmarcado en el derecho a la autonomía cultural, social y política.

³⁷ En términos similares, KRAWCZYK, N. y VIEIRA, V. L. (2003) “*Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina*”. EN: América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada. Cortez Editora. Sao Paulo, p. 116.

³⁸ Una tesis parecida se encuentra en: VÉLEZ DE LA CALLE, C. “*La libertad de enseñanza en un contexto intercultural, su dialogicidad y sus retos en la globalidad*”. EN: www.genesis.amigomed.edu.co.

³⁹ Artículo 29 inciso c) de la Convención sobre los derechos del niño y la niña.

⁴⁰ Actualmente habitan 40 millones de indígenas latinoamericanos-as, que hablan 500 lenguas diferentes y una incalculable cantidad de dialectos.

⁴¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2003) *Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas*.

Además, ese derecho a la educación supone la necesidad de desarrollar formas que garanticen el enriquecimiento de modalidades educativas basadas en las propias realidades y aspiraciones de los pueblos.

Pero el nuevo concepto de la educación en la interculturalidad es altamente reactivo para los sistemas convencionales, que le temen como al vacío, pues desborda el planteamiento mecánico de su pedagogía para las demandas del mercado.

Según el modelo predominante de los sistemas educativos tradicionales, el aprendizaje se considera un *producto*, así como la naturaleza se convierte en bien objeto del comercio.

Los mismos sistemas de protección de los derechos humanos han sucumbido algunas veces a esa tendencia, rechazando la supremacía de los derechos económicos, sociales y culturales, a los cuales se ha atribuido formalmente un carácter “programático” o “progresivo”.

El imperativo “programático” de los derechos económicos, sociales y culturales es motivado por una racionalidad que produce desigualdad, porque se centra en un concepto de Estado que se nutre de la disfuncionalidad operativa derivada de la mala distribución de la riqueza.

En la práctica, entonces, el carácter progresivo de estos derechos humanos, ha significado una autorización para que los Estados los violen. En el caso de la educación, hemos experimentado más bien una regresividad aguda, no sólo porque siguen sin asistir a la escuela millones de niños, niñas y adolescentes, sino también porque los contenidos de la educación en muchos casos atienden más a las necesidades de los empleadores, que a las aspiraciones legítimas de las personas, bloqueando así la construcción de los aprendizajes, con las consecuencias que hemos advertido a lo largo de la exposición.

LA EXTENSIÓN DE LA MEMORIA

Debo decir, sin embargo, que ninguna de esas aspiraciones constituye voces nuevas en la historia, porque el mundo ha crecido con esas raíces y porque la esperanza también aprendió a obtener sus frutos desde la infancia de la humanidad.

El carácter histórico de los derechos humanos tiene como base una pulsión vital que difícilmente se puede detener y que está presente en toda ecología, en todo cuerpo y movimiento.

Cada sueño y cada lucha abren surcos. De la misma forma, cada norma del derecho en los viejos anaqueles de la ONU, trata de la memoria viva de los pueblos, las personas, las niñas, las abuelas que vivieron levantando su palabra en contra de la opresión y de la muerte.

Hasta aquí llegan esas voces. Desde aquí florece el aprendizaje que dejaron las penurias. Ahora nos toca dar sentido a esa memoria, para que no haya más desigualdad, nunca más puertas cerradas, nunca más aulas vacías.

Si a pesar de todo, nada pasa, será tiempo de empezar de nuevo y mirar lo que hemos hecho con el más simple de los derechos y la más ardua de las conquistas, que es vivir y crecer con los demás.

BIBLIOGRAFÍA

AIKMAN, S.; UNTERHALTER, E. AND CHALLENGER, CH. (2005). *The education MDGs: achieving gender equality through curriculum and pedagogy change*. Beyond Access Project.

- ANITHA, B.K. (2000) *Village, Caste and Education*, Rawat Publications, Jaipur.
- ARENAS, G. (1999). *La cara oculta de la escuela*. Estudios y Ensayos. Centro de publicaciones de la Universidad de Málaga.
- ARNHEIM, R. (1983). *Arte y percepción visual*. Alianza Forma. Madrid.
- ARNOT, M. (2004). *Gender equality and opportunities in the classroom: thinking about citizenship, pedagogy and the rights of children*. Paper presented at the Beyond Access: Pedagogic strategies for gender equality and quality basic education in schools. Nairobi, 2-3 february.
- ARUNA, R. (1999) *Learn Thoroughly: Primary Schooling in Tamil Nadu*. Economic and Political Weekly, pp., 11-14, May.
- ASSMANN, H. (2002) *Placer y ternura en la educación. Hacia una sociedad aprendiente*. Narcea. Madrid.
- AYUDA EN ACCIÓN (2005). *Situación y visión de la niña en el área rural*. San Salvador, El Salvador, abril.
- BOLÍVAR, A. (2004). *Ciudadanía y escuela pública en el contexto de diversidad cultural*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, ene-mar, Vol. 9, Núm 20.
- BOURDIEU, P. (1999) *La domination masculine*. Editions du Seuil, Paris.
- CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT ET AL (2005). *Missing the mark: girls' education and the way forward*. Washington, March 2.
- CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA (2004). *Informe anual sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en el Perú*.
- COMMITTEE ON ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION (2000). General Recommendation No. 25: Gender related dimensions of racial discrimination. 20/03/2000. General Recommendation No. 29 related on Article 1, paragraph 1 of the Convention.
- GARDNER, H. (1997) *Arte, mente y cerebro. Una aproximación cognitiva a la creatividad*. Paidós Básica. Barcelona.
- GHAIDA, D. AND KLASE, S. (2004). *The economic and human development costs of missing the Millennium Development Goal on Gender Equity*. World Bank. May.
- GLOBAL CAMPAIGN FOR EDUCATION (2005). *Girls can't wait. Why girls' education matters and how to make it happen now*. Belgium, 8 march.
- GLOBAL MONITORING REPORT EFA. UNESCO 2006. *Panorámica del informe*. 2005.
- GREIG, A., KIMMEL, M. LANG, J. (2000) *Men, masculinities: Development: broadening our work towards gender equality*. UNDP. Gender in Development. Monograph series No. 10. May.
- HERRERA FLORES, J. (2005) *De habitaciones propias y otros espacios negados. Una teoría crítica de las opresiones patriarcales*. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto. Número 33. Bilbao.
- INSTRAW (2005). *Human Rights of Women: New Challenges. Beijing at 10: Putting policy into practice*.
- IRIN NEWS (2005). Namibia. *Growing controversy over teen pregnancy*. 20 october.
- KOTHARI, M. (2005). Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada como un componente del derecho a un adecuado estándar de vida. E/CN.4/2005/48, 3 Marzo.
- KRAWCZYK, N. Y VIEIRA, V. L. (2003). "Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina". EN: América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada. Cortez Editora. Sao Paulo, p. 116.

- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M. (2001) *Los cautiverios de las Mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. UNAM, México.
- LE DOUX, J. (1999) *El cerebro emocional*. Ariel/Planeta. Barcelona.
- LEAHEY, T. H. Y HARRIS, R. J. (1998). *Aprendizaje y cognición*. Prentice Hall. Madrid.
- MATURANA, H. Y PÖRKSEN, B. (2004). *Del ser al hacer. Los orígenes de la biología del conocer*. J.C. Sáez Editor. Santiago de Chile.
- MATURANA, H. Y VARELA, F. (1998). *El árbol del conocimiento*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.
- MATZ, P. (2002). *Costs and benefits of education to replace child labour*. ILO. International Programme on the elimination of child labor (IPEC).
- MELCHIORE, A. (2004). *At what age?... are school-children employed, married and taken to court? Right to education project*. Second edition.
- MENSCH, B., ET AL. *Premarital sex and school dropout in Kenya: Can schools make a difference?*,
- MILLENNIUM PROJECT. TASK FORCE EDUCATION. *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions*
- MONA J. AND RAJYALAKSHMI, C. (2001). *Education of Marginalized Social Groups in Bihar*. EN: A Vaidynathan and P R Gopinathan Nair(Eds.), *Elementary Education in Rural India: A Grassroots View*, Sage Publication, New Delhi.
- MUÑOZ, V. (2005) Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación. E/CN.4/2005/50
- MUÑOZ, V. (2005). *Understanding human rights education as a process toward securing quality education*. Paper presented to the Regional Expert seminar for south and southeast Asia: Combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance: role of education and awareness-raising. Bangkok, Thailand, 19-21 September.
- MUÑOZ, V. (2006) Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación. E/CN.4/2006/45.
- OXFAM GB (2005). *Beyond Access: Transforming Policy and Practice for Gender Equality in Education*, UK, 2005.
- PEOPLES MOVEMENT FOR HUMAN RIGHTS LEARNING (PDHRE). *Transforming the patriarchal order into a human rights system toward economic and social justice for all*. New York. www.pdhre.org
- PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*..
- PNUD (2005). *Informe sobre desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. New York.
- POPULATION COUNCIL (1999). Policy Research Division Working Paper, No. 124, New York.
- POPULATION COUNCIL (2004). *Gender differences in time use among adolescents in developing countries: Implications of rising school enrollment rates*. No. 193.
- RAJA BENTAOUET KATTAN, N. B. (2004). *User fees in primary education*. World Bank. Washington.
- SAGOT, M. (2004). *La invisibilidad de las niñas y las adolescentes: trabajo doméstico y discriminación de género*. ILO-IPEC. San José, Costa Rica.
- SAVE THE CHILDREN (2005). *Fighting back. Child and community-led strategies to avoid children's recruitment into armed forces and groups in West Africa*. London.

- SMITH CHURCHLAND, P. (1995). *Neurophilosophy. Toward a unified science of the mind/brain*. MIT Press. Cambridge.
- SOB, D. (2005) “Dalit Women of Nepal. *Issues and Challenges*. Feminist Dalit Organisation –Nepal. Paper presented at the International Consultation on Caste-Based Discrimination, Kathmandu, December 2004 and *The Mission Piece of the Puzzle; Caste Discrimination and the Conflict in Nepal*, Center for Human Rights and Global Justice, New York University School of Law.
- STAVENHAGEN, R. (1990). *Derecho consuetudinario en América Latina*. EN: Entre la ley y la costumbre. Instituto Indigenista Interamericano. México.
- STRAATMAN, R. ET AL. (2002) *Menarquía y sus implicancias en la educación de las niñas rurales de Ayacucho, Perú*”.
- THE CHRISTIAN SCIENCE MONITOR. April 5, 2005. Mike Crawley, Correspondent.
- UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education on behalf of the Sub-regional EFA Forum for East and Southeast Asia and the UN Thematic Working Group on EFA. *Guidelines for Preparing Gender Responsive EFA Plans*.
- UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS (2005). *Global education digest*, Montreal.
- UNGEI (2005). *Girls Too! “Scaling up”, good practices in girl’s education*. Paris, 2005.
- UNICEF (2003). Centro de investigaciones Innocenti. *Asegurar los derechos de los niños indígenas*. Florencia.
- UNICEF (2004) . *Prácticas sexistas en el aula*. Asunción, Paraguay.
- UNICEF (2004). *Estado mundial de la Infancia. 2005. La infancia amenazada*. New York.
- UNICEF (2004). *Las niñas, el VIH/SIDA y la educación*. New York, p.2.
- UNICEF (2005). *Progress for children. A report card on gender parity and primary education*. Number 2, New York, April.
- UNICEF (2005). *Progress for children*. Number 2, New York, april.
- UNIFEM (2004). *Pathway to gender equality. CEDAW, Beijing and the MDGs*.
- VÉLEZ DE LA CALLE, C.. *La libertad de enseñanza en un contexto intercultural, su dialógica y sus retos en la globalidad*. EN: www.genesis.amigomed.edu.co
- WORLD ECONOMIC FORUM (2005). *Women’s Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*. Geneva.
- WORLD VISION (2004). *The Girl-child and Government service provision*. California, USA.
- ZAYAS, L. (1993). *Las maestras parvularias: rehenes de un sistema escolar sexista*. Programa latinoamericano de formación e investigación sobre la mujer. Asunción, Paraguay.

COMUNICACIONES

1ª Sección

El derecho a la educación



*LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y
EL DERECHO A LA EDUCACIÓN*

GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA: CAMBIOS DE ESCALA Y CONSECUENCIAS METODOLÓGICAS

Xavier Bonal

Aina Tarabini

Universitat Autònoma de Barcelona

INTRODUCCIÓN

No hay duda de que si algún concepto ha sacudido las ciencias sociales en los últimos años éste ha sido el de *globalización*. En efecto, a pesar de su notable ambigüedad conceptual y de su carácter polisémico, el término *globalización* ha constituido a menudo un recurso para dar sentido a profundas transformaciones en el terreno económico, político o cultural que alteran la casuística de los fenómenos sociales y, en consecuencia, obligan a replantearnos tanto determinadas hipótesis sobre la realidad social como las metodologías para su contrastación.

La educación no es, por supuesto, un terreno que haya permanecido alejado de estas transformaciones. Intentar captar los cambios que hoy observamos en los sistemas y las políticas educativas no puede llevarse a cabo sin atender a las diversas formas en que esa *globalización* altera los procesos y las relaciones educativas de diverso modo. Así, es difícil entender la emergencia de un programa como el PISA y las consecuencias que está teniendo sobre las políticas educativas nacionales, comprender los cambios en la prima salarial de los diversos niveles de calificación o valorar las tendencias en los procesos de mercantilización educativa sin apelar, de forma explícita o implícita, a un conjunto de cambios sociales que avenimos en denominar *globalización*.

Constatar la importancia de la *globalización* y sus impactos educativos no significa, sin embargo, disponer de las claves para realizar sociología de la política educativa, análisis comparado de sistemas educativos o evaluación de los efectos de la política educativa sobre la eficiencia o la equidad social. Y es precisamente aquí donde creemos que se sitúa una de los retos epistemológicos y metodológicos actuales más importantes de las ciencias de la educación. En efecto, reconocer la importancia que tienen los procesos de *globalización* sobre las diferentes dimensiones de la política educativa no puede reducirse a un simple cambio de contexto o de escenario para a continuación mantener los mis-

mos instrumentos de análisis. La profundidad de los cambios obligan a replantearse preguntas y métodos de análisis y, demasiado a menudo, observamos cómo el término globalización sirve únicamente como nuevo escaparate de análisis que no cambian, y no como proceso que altera los objetos de estudio o, sobre todo, las metodologías de análisis.

Paradójicamente, existe un cierto paralelismo reduccionista entre dos posiciones opuestas: entre aquellas posiciones escépticas que consideran que no hay nada nuevo en la supuesta globalización que altere los fenómenos sociales contemporáneos (Hirst & Thompson, 1999) y aquellas posiciones que se sitúan en la denominada hiperglobalización para acto seguido afirmar la “muerte” del Estado-nación, el cosmopolitismo global o la convergencia cultural mundial (Ohmae, 1995; Held et al, 1999). Los primeros invitan a que nada cambie en los análisis, porque en realidad, la globalización es más supuesta que real. Los segundos consideran tal potencia a los procesos de globalización que invitan a dar un salto analítico que ya no pasa por transformar objetos y métodos, sino por eliminarlos por completo. Sin duda, donde más explícitamente se proyecta este reduccionismo es en el papel otorgado al Estado-nación como agente fundamental o marginal de política educativa. La primera posición lo defiende como nivel de decisión clave en la política educativa, mientras que la segunda reclama prescindir de él para entender cómo es la nueva política educativa.

Entre estos extremos opuestos se sitúa una posición reflexiva que invita a considerar las transformaciones que la globalización genera en el Estado-nación, y por extensión, en la política educativa. Según esta posición, ni puede considerarse que la globalización no altere las formas en que el Estado interviene en educación ni se debe prescindir del Estado como nivel fundamental de intervención política. La globalización tiene efectos que modifican las bases de intervención del Estado en educación, pero no hay que olvidar que el Estado, en casi todos los países, preserva su capacidad de provisión, regulación y financiación de la educación. Nadie resume mejor esta posición, a nuestro juicio, que Roger Dale en sus trabajos desarrollados en los últimos años. En la siguiente sección nos ocupamos de recoger sus ideas clave sobre las implicaciones metodológicas de la globalización en la política educativa.

LA ESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA: DE LA ESCALA NACIONAL A LA GLOBAL

En 1989 se publicó un reconocido libro de Roger Dale, *The State and Education Policy*, una significativa aportación al estudio de la política educativa y, especialmente, a la comprensión del cambio en la lógica de formación de la política educativa. Dale, en buena medida inspirado en los trabajos de Claus Offe, desarrolló en este trabajo una completa teoría para realizar sociología de la política educativa. Partiendo de la constatación de la educación como aparato de Estado, Dale analiza en su libro las contradicciones del Estado en el capitalismo contemporáneo e identifica los problemas fundamentales a los que éste se enfrenta (*core problems*). Favorecer el proceso de acumulación de capital, garantizar un contexto adecuado para su reproducción y legitimar el sistema y a sí mismo son los problemas básicos que debe resolver el Estado en su quehacer político.

Estos problemas son, según Dale, estructurales, y no agotan en absoluto la agenda de actividades del Estado. Más que delimitar qué es lo que debe hacer el Estado en educación, sostiene, los problemas fundamentales establecen los márgenes de lo posible en política educativa y aseguran, sobre todo, la exclusión de medidas y procesos que puedan perjudicar el éxito en esas funciones. Sin embargo, nos señala Dale, la resolución simultánea de los pro-

blemas es más contradictoria que complementaria. A menudo, una política educativa que responda a los problemas de acumulación capitalista puede colisionar con una política encaminada a asegurar las necesidades de legitimación del Estado en educación. Por ejemplo, una política rígida de *numerus clausus*, encaminada a formar pocos alumnos en excepcionales condiciones de calidad puede colisionar con aquellas medidas políticas dirigidas a garantizar el acceso a la educación y la igualdad de oportunidades (Dale 1989: 31).

Las colisiones entre los problemas básicos del Estado en el capitalismo se gestionan en gran medida por medio de lo que Dale denomina el *mandato* de los sistemas educativos, es decir, aquello que se considera deseable y legítimo que cumpla el sistema educativo (Dale, 1989: 65). El mandato viene fijado por las condiciones históricas de cada momento y puede, obviamente, cambiar en función de las circunstancias históricas¹. Junto con el mandato, Dale desarrolla los conceptos de *capacity* y de *governance* de los sistemas educativos. Por *capacidad* Dale entiende la posibilidad efectiva de cumplir el mandato, esto es, la autonomía y los márgenes reales del Estado para conducir el sistema educativo hacia los objetivos de democratización, calidad, etc. que defina cada mandato. Por *governance* se entiende en cambio los procedimientos para conseguir los objetivos deseados, es decir, los sistemas de gestión de la política educativa.

El análisis de Dale en su libro de 1989 restringe los conceptos de *mandate*, *capacity* y *governance* al ámbito del Estado-nación. Es en el nivel estatal en el que estos tres conceptos son definidos y depende también del Estado la regulación de los cambios en el mandato, la capacidad o la gestión de los sistemas educativos. Dale analiza, por ejemplo, la reestructuración del mandato educativo bajo el Thatcherismo muestra las decisiones estratégicas de política educativa de los gobiernos conservadores británicos para modificar un mandato centrado en la igualdad de oportunidades a uno que prioriza la eficiencia económica de la educación y el denominado *new vocationalism*.

En trabajos más recientes, Dale se pregunta oportunamente hasta qué punto la globalización obliga a replantear unos instrumentos de análisis pensados exclusivamente desde una lógica nacional. En diversos textos Dale revisa determinados aspectos de su propia teoría (Dale, 1997), se pregunta si la globalización es una invitación a revisar los métodos de la educación comparada (Dale 2000a), critica el planteamiento sobre globalización y educación de la denominada escuela de Stanford (Dale 2000b) o explora los mecanismos de influencia de los organismos internacionales en las políticas educativas nacionales (Dale, 1999).

En lo que aquí nos interesa, nos centraremos en dos dimensiones de la obra de Dale que pueden ayudarnos a esclarecer qué supone considerar los efectos de la globalización sobre la educación. Ambas dimensiones permiten entender que la globalización conlleva cambios en el papel del Estado en educación y que dichos cambios son, por lo general, una erosión de su centralidad como agente clave en la dirección de la política educativa.

Por una parte, Dale revisa cómo la globalización altera los conceptos de mandato, capacidad y *governance* que él mismo utiliza en *The State and Education Policy*. Recurriendo a la economía política internacional, Dale observa el auge de lo que algunos autores han denominado *Estado competitivo* (Cerny, 1997) por contraposición al Estado Keynesiano de Bienestar. La globalización supone una progresiva erosión del segundo y el paso de un Estado capitalista que debe equilibrar los objetivos de acumulación y legiti-

¹ Véase por ejemplo un análisis de los cambios de mandato del sistema educativo español desde la transición en Bonal y Rambla (1996).

mación a uno que debe priorizar el proceso de acumulación para mantenerse atractivo al capital extranjero o a la inversión estratégica en tecnología y para ser competitivo en un marco de mayor interdependencia global y de extrema movilidad del capital industrial o financiero. El advenimiento del Estado competitivo modifica las condiciones bajo las cuales se elabora el mandato, la capacidad y la *governance* de los sistemas educativos. El mandato se modifica porque el sistema educativo tiene que responder más que nunca a los requisitos del proceso de acumulación. Pero la erosión de los derechos sociales conduce a los sistemas educativos a tener que asegurar también una función de contención social y de formación de una ciudadanía que se adapte a las reglas del juego. La capacidad, por otro lado, en un entorno de Estado competitivo, se puede esperar que se reduzca como consecuencia de la contención del gasto público educativo, mientras que la gestión de los sistemas de enseñanza, la *governance*, está sujeta a cambios derivados del desplazamiento de responsabilidades o administración del sistema a través de la descentralización o por una mayor presencia de las instancias supranacionales en los marcos de decisión política. Pero no se trata solamente de cambios en los niveles de decisión públicos, las nuevas formas de *governance* generan nuevas formas de gestión entre sector público y privado y fragmentan las funciones de provisión, regulación y financiación de la educación entre el Estado, el mercado y la comunidad (Dale, 1997 & 2000a).

Según Dale, las alteraciones que la globalización produce en el mandato, la capacidad y la *governance* de los sistemas educativos invitan a repensar la política educativa desde una escala exclusivamente nacional a un análisis que incorpore una aproximación multinivel. El Estado no desaparece en absoluto de la escena política, pero sí pierde autonomía de decisión y aumenta su dependencia respecto a otras instancias de decisión y respecto a otros agentes sociales.

Pero, por otro lado, Dale sostiene que los factores que median la capacidad de intervención del Estado en educación no agota los efectos de la globalización sobre la educación. Existen efectos directos que se proyectan a nivel organizativo y sectorial que son producto de la existencia de una nueva agenda educativa global. Como contraposición al planteamiento de la escuela de Stanford en torno a “cultura educativa común” (*Common World Educational Culture*, CWEC), representada por los trabajos de John Meyer, Francisco Ramírez o John Boli, Dale defiende la existencia de una agenda educativa que se estructura globalmente (*Globally Structured Educational Agenda*, GSEA). Frente a la lógica del isomorfismo institucional de Meyer (2000), según el cual la educación constituye un recurso para la consolidación del Estado Nación, Dale contrapone la existencia de un interés directo sobre la educación, no como recurso, sino como objeto (*topic*) de interés para las distintas formas de poder (Dale, 2000b: 428). La globalización otorga, en este sentido, un creciente protagonismo a los organismos internacionales como agentes de estructuración de la política educativa. Si el isomorfismo de Meyer invita a pensar en la globalización como intensificación de la emulación institucional entre Estados y la convergencia en unos valores universales y en una cultura común, la existencia de una agenda global conduce a pensar en la globalización como un proceso guiado por el capitalismo según el cual éste es el principal motor del cambio. La estructuración de la agenda educativa global no es sólo conducida por factores materiales, pero sí sitúa en el nivel material el motor que en última instancia explica los desplazamientos “hacia arriba” y “hacia abajo” en las prioridades de política educativa (Dale, 2000b: 438).

La GSEA que defiende Dale invita a pensar en las relaciones entre globalización y política educativa a partir de la existencia de un cambio de paradigma representado por

una globalización que modifica sin precedentes el papel del Estado a escala nacional e internacional. Este cambio se proyecta por medio de diferentes mecanismos que permiten entender a través de qué medios la globalización impacta, directa e indirectamente, sobre las políticas educativas nacionales (Dale, 1999). La globalización, por lo tanto, implica un cambio en la naturaleza de los problemas del Estado-nación y en su capacidad de dar respuesta a dichos problemas. Un cambio de mandato, capacidad y *governance* expresado fundamentalmente a través de una cesión de soberanía (voluntaria u obligatoria) a agencias supranacionales.

LOS MECANISMOS COMO MÉTODO

Es en la idea de *mecanismos* donde Dale relaciona teoría y metodología. En efecto, los mecanismos son para Dale la expresión de las diferentes formas en las que la GSEA influye sobre las políticas educativas nacionales. La existencia de mecanismos es el nexo entre el nivel supranacional y el nacional, un nexo que la globalización altera radicalmente. Si las formas tradicionales de relaciones políticas en educación se basaron fundamentalmente en el “préstamo” o el “aprendizaje” de medidas políticas (*policy borrowing* y *policy learning*), la globalización supone una mayor intensidad cualitativa y cuantitativa de relaciones entre los niveles nacional y supranacional y la proliferación de nuevos mecanismos de influencia. Dale no defiende la absoluta novedad de los mecanismos, pero sí que su intensidad supone un salto cualitativo en las relaciones internacionales educativas.

Los mecanismos pueden distinguirse en función de diferentes variables: la autonomía estatal en la relación con el organismo supranacional, el impacto sobre los procesos y/o sobre los objetivos, la capacidad de definir la agenda política o por el contrario solamente las “reglas del juego”, el terreno educativo en el que se localiza la influencia (organización, currículo, gestión), etc. De este modo Dale llega a distinguir entre cinco mecanismos “nuevos” que reflejan las formas en las que la globalización impacta sobre las políticas educativas: imposición, estandarización, armonización, instalación de interdependencia y diseminación. La capacidad política de los distintos organismos internacionales y su lógica interna de funcionamiento explican las diferencias en un tipo u otro de mecanismos y los distintos usos de los mismos.

Los distintos mecanismos reflejan, por consiguiente, posiciones desiguales en las relaciones de poder internacionales y sus consecuencias sobre las posibilidades de unos y otros países tanto para intervenir en la “forma” que adopta la globalización como en las posibilidades de seguir o no seguir determinadas agendas. Estos mecanismos se visibilizan claramente en las formas concretas que adquiere la “agenda educativa global” en distintas partes del globo y en la capacidad demostrada por las distintas naciones para seguirla o adulterarla. No es lo mismo, por ejemplo, el impacto que ha supuesto el Consenso de Washington en las agendas educativas de los países del sur, con la adopción del “menú corto de política educativa” (Heyneman, 2003), que lo que significó en su día el Tratado de Maastricht en la orientación de las políticas educativas de los países europeos. Tampoco es lo mismo ni tiene las mismas consecuencias sobre la política educativa la nueva prioridad de la función social de la educación para luchar contra la pobreza que se define en los objetivos del Milenio, que la importancia que la estrategia de Lisboa concede a la educación como motor de la competitividad y de la cohesión social. En ambos espacios converge la necesidad de búsqueda de estrategias que superen la escala nacional y en ambos casos es visible que el proceso de globalización orienta discursos, agendas e incluso instrumentos, pero los mecanismos de impacto y las consecuencias políticas de estas agendas son diferentes y desiguales.

De este modo, aún a riesgo de simplificar, es fácil identificar que el mecanismo de imposición es el que mejor define las formas en que la agenda educativa global se ha instalado en las políticas educativas del sur. La dependencia y el mecanismo de crédito condicionado ha asegurado un cumplimiento muy alto de las prioridades y estrategias definidas por el Banco Mundial y otros organismos internacionales de desarrollo y ha repercutido en tendencias de reforma educativa hacia la descentralización, el aumento de la oferta privada de enseñanza y las políticas de recuperación de costes. Aunque la capacidad de negociación de cada país ha sido distinta, la convergencia en las prácticas ha sido elevada. No así los impactos, puesto que la aplicación de las mismas agendas en diferentes contextos está lejos de arrojar los mismos resultados.

El caso europeo se sitúa en el otro extremo en lo que se refiere a las necesidades de seguimiento de la agenda educativa global. Existen mecanismos indirectos y menos explícitos que aseguran que los países miembros participan de la convergencia en los objetivos de las políticas, y cada vez más también el contenido de las “mejores” políticas. Pero formalmente, el criterio de voluntariedad, asegurado mediante el derecho de veto, otorga una posición y una voz distinta a los Estados miembros. De este modo, el mecanismo que ha predominado en los procesos de convergencia hacia una agenda educativa global para el desarrollo europeo ha sido el de la armonización de políticas y el de la estandarización, este último especialmente reforzado en los últimos años gracias al método abierto de coordinación y a instrumentos de evaluación educativa como el PISA. Enfrentarse a la globalización supone en el espacio europeo, igual que en los países dependientes, converger hacia metas y medios comunes, pero el contenido de esas metas y especialmente, de los medios para conseguirlas, difiere notablemente de las prescripciones que emanan del Consenso de Washington.

En la segunda parte de este trabajo nos detenemos en explorar con cierto detalle algunos ejemplos que ilustran las posibilidades que proporciona el análisis de los mecanismos como “método” de estudio de las relaciones entre globalización y política educativa. Para ello tomaremos dos ejemplos que difieren notablemente: por una parte, la estructuración de una agenda global de lucha contra la pobreza y su proyección en políticas educativas nacionales; por otra parte, el análisis del Método Abierto de Coordinación de la Unión Europea como mecanismo de relación entre Estados y de definición de objetivos comunes de política educativa.

LA AGENDA GLOBAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: ENTRE LA DISEMINACIÓN Y LA IMPOSICIÓN

Desde la década de los noventa numerosos gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales han definido la educación como una herramienta clave para luchar contra la pobreza. Bajo esta lógica se entiende que la educación genera importantes beneficios económicos (la educación tiene repercusiones sobre los ingresos y la productividad laboral), sociales (la educación es una herramienta para promover la cohesión social) y culturales (la educación aumenta el capital cultural familiar y repercute sobre aspectos tan importantes como la salud, la fertilidad o la organización familiar) que la convierten en una herramienta clave para el desarrollo nacional. Las conferencias internacionales desarrolladas a lo largo de la década, tanto en materia educativa como social, (las conferencias internacionales de Jomtien 1990 y Dakar 2000, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, etc.) han contribuido a consolidar este orden de prioridades, definiendo claramente el *mandato* de la política educativa de los países del sur.

En este apartado analizaremos el origen y significado de esta agenda y revisaremos su capacidad de influencia sobre el diseño y aplicación de políticas educativas nacionales. En particular nos centraremos en el caso de América Latina, donde el Banco Mundial ha tenido una gran capacidad de influencia tanto en la definición de la agenda como en la proposición de políticas concretas para conseguir las metas previstas en ella. Hay que tener en cuenta que una misma agenda puede tener y tiene impactos profundamente diferentes en función del lugar de aplicación. La posición que ocupa una determinada región en el sistema global y las particularidades económicas, sociales y políticas de los países que la componen son dos elementos claves para entender los “procesos de recontextualización” de las agendas internacionales. Para entender las particularidades que adopta la agenda internacional en la región latinoamericana, por tanto, será necesario contemplar algunas características estructurales de la región, así como su relación con los organismos de financiación internacional. En este ensayo, en particular, nos centraremos en el segundo aspecto mencionado.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la agenda de lucha contra la pobreza se enmarca dentro de lo que se ha conocido como *Post-Washington Consensus* y que su origen no puede desvincularse del significado y los impactos que tuvieron los Planes de Ajuste Estructural en toda la región latinoamericana. Después de más de una década de políticas de reducción de costes, privatización y descentralización y dada la creciente sensibilidad internacional respecto a la dureza del ajuste², el Banco Mundial se vio “obligado” a modificar algunos puntos de su agenda que le aseguraran la legitimidad necesaria para dar continuidad a su programa.

El *World Development Report* de 1990, publicado con el título explícito de *Poverty*, planteó por primera vez la posibilidad de aplicar estrategias complementarias al modelo de desarrollo centrado en el mercado y reconoció la excesiva dureza de los programas de ajuste sobre los sectores más pobres de la sociedad. La lucha contra la pobreza se convertía, así, en el objetivo prioritario del Banco, estableciendo una doble estrategia para conseguirlo: por una lado, promocionar un crecimiento basado en el uso intensivo de la mano de obra mediante la apertura de las economías y la inversión en infraestructura; por el otro, suministrar servicios sociales básicos de salud y educación para la población pobre (Word Bank, 1990).

El nuevo discurso de lucha contra la pobreza, no obstante, no se replantea en ningún caso la condicionalidad impuesta para acceder a los créditos y sigue considerando que los efectos del ajuste son puramente transitorios y temporales, asociados fundamentalmente a la falta de crecimiento de los países de origen. De lo que se trata, por tanto, no es de cambiar las políticas de estabilización y reforma estructural, sino de buscar estrategias complementarias a dichas reformas que permitan a los pobres “participar” del proceso de desarrollo. Bajo esta óptica, se da una importancia crucial a la provisión educativa para la población pobre, entendida como un mecanismo clave para aumentar su capital humano y sus posibilidades de “activación”, contribuyendo a aumentar la productividad laboral, el crecimiento económico y el desarrollo social.

El *mandato* de política educativa para América Latina, por tanto, pretende dar respuesta a las necesidades de acumulación y contención social, partiendo de la constatación de que unos niveles excesivos de pobreza podían impedir el desarrollo económico de la región.

² La publicación por parte de la UNICEF del estudio *Adjustment with a human face*, a final de los ochenta tuvo un papel esencial en este proceso de sensibilización internacional.

En segundo lugar hay que destacar los efectos de esta agenda sobre el diseño y aplicación de políticas educativas nacionales. Si bien la agenda de lucha contra la pobreza no supone imposición alguna por parte de los organismos internacionales que la propugnan, ésta es adoptada, explícita o implícitamente, por la mayoría de países latinoamericanos, viéndose reflejada claramente en sus modelos de política educativa. La causa de ello se debe fundamentalmente al fuerte componente normativo que la caracteriza, actuando a través de un poderoso mecanismo diseminador. Veámoslo.

El análisis de la política educativa latinoamericana permite identificar tres grandes etapas de reforma en la región. La primera, desarrollada durante la década de los sesenta, se caracterizó por la expansión cuantitativa del sistema, dando especial énfasis a la ampliación del acceso, particularmente de la educación primaria. En esta primera fase, la igualdad de oportunidades educativas –como mínimo de acceso– ocupó el eje central de la reforma, debido a la influencia de tres factores claves: el modelo de desarrollo dominante de la época (Industrialización por Sustitución de Importaciones), la popularización de las tesis del capital humano y la promoción por parte de la UNESCO de la educación como un derecho universal para todos.

La segunda fase de reformas, se desarrolló durante la década de los ochenta y se caracterizó por el abandono del ideal cuantitativo como eje de la reforma educativa. Autores como Reimers (2000) destacan el abandono de la equidad como objetivo de la política educativa, trasladando el énfasis de la reforma a la calidad del sistema. Debido a la creciente preocupación de los estados por hacer frente a los enormes niveles de endeudamiento y por integrarse al ritmo de la economía global, las políticas educativas desarrolladas durante este período se centraron en mejorar la competitividad y la productividad del sistema, aplicando reformas centradas en la gestión, el financiamiento y el funcionamiento de la educación.

La tercera fase, se empieza a desarrollar a partir de la década de los noventa y se caracteriza por mantener el énfasis en la gestión, la calidad y la competitividad iniciado en los ochenta, pero introduciendo de nuevo la importancia de la oportunidad educativa. En esta etapa empiezan a desarrollarse políticas compensatorias y focalizadas, dirigidas a los sectores más vulnerables de la sociedad. Estas políticas, orientadas por principios de discriminación positiva a favor de los sectores pobres, se entendieron como la mejor vía para garantizar de forma paralela la eficiencia en el ejercicio del gasto social y la eficacia en la provisión de servicios para los sectores sociales más necesitados y mostraron, en términos generales, una clara complementariedad con las prioridades de la nueva agenda internacional de desarrollo y, en particular, con los presupuestos del Banco Mundial.

Las políticas educativas focalizadas se han caracterizado por la diversidad tanto en su forma de actuación como en su fuente de financiación. Unas actúan sobre la demanda (vía transferencia de renta condicionada a las familias pobres, fundamentalmente) y otras sobre la oferta (a través de programas de innovación pedagógica dirigidos a las escuelas con más alumnado pobre o de inversión de infraestructura y material); unas son financiadas directamente por el Banco Mundial, otras reciben su asesoramiento técnico y otras sólo se inspiran en sus propuestas. Pero todas coinciden en un elemento fundamental: entienden la inversión educativa como la mejor vía para luchar contra la pobreza y, por tanto, asumen el *mandato* establecido por la agenda global.

Si no se trata, sin embargo, de políticas impuestas por organismos internacionales, ¿cómo podemos explicar su adecuación a los presupuestos de la agenda global y su generalización en toda la región? Para responder a esta pregunta hay que tener presente el ori-

gen de dicha agenda y recordar el papel del Banco Mundial en la región latinoamericana. En un momento de post-ajuste estructural, caracterizado por el fuerte agravamiento de la situación social y por la incapacidad de los estados latinoamericanos de dar respuesta a las múltiples demandas de bienestar social, la focalización se presenta como la vía más eficiente y eficaz para llegar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, como el único camino para garantizar los niveles mínimos de bienestar necesarios para garantizar el orden social y asegurar el desarrollo sostenido de los países del sur. El fuerte componente normativo que acompaña a estas medidas es, por tanto, un elemento esencial para entender su generalización en toda la región latinoamericana.

En definitiva, el mecanismo de imposición que caracterizó a los programas de ajuste se ha visto acompañado (no sustituido) por un mecanismo de diseminación basado en la persuasión, el asesoramiento y la sugestión para la adopción de una determinada agenda. Este nuevo mecanismo que a primera vista es menos “fuerte” no debe hacernos pensar que es por ello menos eficaz o que tiene menos influencia sobre el diseño de políticas educativas nacionales. Al contrario, la adopción de esta agenda y su grado de desarrollo es monitorizada intensamente por los organismos internacionales que la promueven. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Conferencias de Educación para Todos establecen metas concretas con indicadores evaluables que permiten medir el grado de evolución de los diversos países en la adopción de la agenda prevista. El Banco Mundial, por su parte, y gracias al mantenimiento de los planes de ajuste que sirven como mecanismo de imposición, tiene capacidad para forzar un determinado procedimiento para llegar a esta agenda. La *capacidad* y la *governance* de los diversos países latinoamericanos para cumplir el *mandato* de política educativa previsto en la agenda global sigue estando marcado, por tanto, —entre otros factores³— por el marco de posibilidad que imponen los planes de ajuste estructural. Puede afirmarse, pues, que si bien el BM no es el único actor internacional que define la agenda educativa de lucha contra la pobreza, es el que tiene mayor capacidad para imponerla en América Latina.

EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN: HACIA LA ESTANDARIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EUROPEAS

En el año 2000, la Declaración de Lisboa estableció que el objetivo de la UE para esta década era “ser la economía basada en conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de conseguir un crecimiento sostenido con trabajo y cohesión social”. Para conseguir este objetivo, se afirmó que no era suficiente una transformación de la economía europea sino también, y sobre todo, una modernización del estado de bienestar y de los sistemas educativos europeos. En el año 2010 Europa debía ser líder mundial en términos de calidad de la educación, siendo necesario para ello una profunda reestructuración de sus sistemas educativos nacionales. Puede afirmarse, pues, que en términos generales el mandato de los sistemas educativos europeos coincide con el que se ha establecido para los países del sur, en la medida que ambos buscan satisfacer de forma prioritaria la función de acumulación. Es cierto que el mandato explícito para los países del sur es la lucha contra la pobreza, pero no se puede olvidar que en última instancia este objetivo se vincula con la búsqueda del desarrollo, el crecimiento económico y la competitividad.

³ No debemos olvidar que la estructura social, económica y política de cada país sigue siendo esencial para entender el desarrollo de determinadas políticas educativas.

El Consejo de Lisboa no se limitó a diseñar un objetivo global (un mandato) para los estados miembros de la Unión, sino que estableció un método para alcanzarlo: el llamado Open Method of Coordination (OMC). Dada la enorme variedad de las estructuras sociales europeas, se entendió que la mejor manera para conseguir los objetos propuestos era establecer resultados comunes y permitir a su vez procedimientos diversos para alcanzarlos. Es decir, el objetivo del OMC es llegar a un proceso de convergencia entre los estados miembros para el cual se establecen objetivos compartidos, se miden los progresos de cada país, se difunden buenas prácticas y se exige rendición de cuentas pero no impone el procedimiento a seguir. El OMC, por tanto, se guía por cinco principios rectores: la subsidiariedad, basada en el equilibrio entre el nivel europeo y nacional; la convergencia, basada en la búsqueda de resultados comunes; el aprendizaje mutuo, basado en el intercambio de buenas prácticas; la aproximación integrada, basada en las acciones paralelas en diferentes ámbitos; la gestión por objetivos, centrada en el establecimiento de metas comunes para todos los estados.

Dicho método diseñado inicialmente para solucionar el problema de trabajo en la unión, se fue extendiendo progresivamente hacia otras áreas, como lucha contra la pobreza y la exclusión social, inmigración o educación. En este proceso, muchas de las áreas de intervención que previamente se consideraban bajo la soberanía de los estados nación se fueron incorporando al nivel europeo, generando en palabras de R. Dale (2003) una “amplificación de la agenda”.

En el campo educativo, en particular, se establecieron tres grandes objetivos a los que debían llegar los sistemas educativos europeos en el plazo de diez años: mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos (destacando el énfasis puesto en la formación del profesorado y en la eficiencia de los recursos), facilitar el acceso de todos a la educación (dando una atención especial a la flexibilidad de los sistemas educativos para hacer posible la educación a lo largo de toda la vida) y abrir la formación y la educación a un mundo más amplio (estimulando, entre otras medidas, la movilidad y el intercambio y el incremento de los lazos entre sistema educativo y mercado laboral).

Para evaluar y medir el progreso de los diferentes países en la consecución de estos objetivos, se adoptó una lista de indicadores o niveles de referencia (*benchmarks*) que inicialmente se dirigió a cada estado miembro, obligándoles a alcanzar determinadas cotas predefinidas. Pocos meses después de su formulación, sin embargo se reorientó la propuesta inicial y se establecieron indicadores relativos al promedio de todos los estados, permitiendo que algunos se situaran por debajo de la media. Según la lógica de la UE, por tanto, se trata de impulsar un proceso de aprendizaje continuado a través del cual todos los estados vayan llegando progresivamente –unos a corto, otros a medio y otros a largo plazo– a los objetivos deseados. Hay que tener en cuenta que la UE indica explícitamente que los objetivos marcados en el terreno educativo sólo pueden conseguirse a través de la cooperación entre los estados miembros con lo cual, los indicadores establecidos no se constituyen tan sólo en un mecanismo de evaluación de los progresos de cada estado sino, en un mecanismo de comparación de las “mejoras prácticas” existentes y en una forma de presión para los estados más “atrasados” en la consecución de los objetivos.

Una diferencia crucial entre la agenda educativa de lucha contra la pobreza y la agenda educativa europea, por tanto, es que la primera se centra en el *mandato* de la educación, mientras que la segunda pone un gran énfasis en la *capacidad* de los diferentes estados para llevar a cabo este mandato.

S. Regent (2003) ha calificado este proceso como “nuevo modelo de *governance*”, caracterizado por adoptar un método regulador débil (*Soft regulatory method*). J. Mosher (2000) a su vez se refiere al OMC como una “aproximación post-reguladora de *governance*”. Las características de este método, por tanto, nos permiten afirmar que el mecanismo utilizado en la UE para la adopción de una agenda educativa común se basa en la estandarización, sustituyendo al mecanismo de armonización que predominó durante la época del tratado de Maastrich. Hay que tener en cuenta, además, que dentro de la nueva propuesta europea vuelven a ponerse en marcha los mecanismos de *policy learning*, basados en el aprendizaje entre los diferentes estados miembros.

Las preguntas que se nos plantean en este marco, por tanto, son fundamentalmente dos: en primer lugar, ¿cómo influye el OMC en las políticas educativas nacionales? Y en segundo lugar ¿cuál es la fuerza del mecanismo de estandarización?

En primer lugar hay que tener en cuenta el proceso a través del cual las guías, metas y objetivos de la Agenda de Lisboa se transfieren a escala nacional. Este proceso está definido dentro de lo que podemos llamar la segunda etapa del OMC. Una vez establecidos los objetivos y *benchmarks* comunes entre países miembros (primera etapa), cada estado debe diseñar su propio plan de acción, adecuándose a las metas y procedimientos establecidos por la Unión. Formalmente cada estado puede desarrollar su plan de acción de la forma más adecuada a las características de cada país. La finalidad de esos planes de acción, sin embargo, es llegar al objetivo de la UE de la forma más eficiente posible y, por tanto, se dan “recomendaciones” específicas a cada estado sobre la forma más apropiada para implementar las medidas previstas. Una de las “recomendaciones” más difundidas por la UE es la necesidad de aplicar un proceso de descentralización en el que todos los actores –estatales y mercantiles, públicos y privados, nacionales y locales– participen en el proceso de aplicación de las reformas. Lo que más sorprende de este proceso, tal y como indica R. Dale (2002) es que un tema tan político y debatido como el de la descentralización se presenta desde la UE como una cuestión puramente técnica. Otras de las sugerencias de la Unión en las que puede cuestionarse la existencia de un carácter únicamente técnico son la necesidad de suprimir los obstáculos a la libre circulación de servicios y mercancías o determinadas propuestas de reorientación del gasto público.

No podemos olvidar que si bien el proyecto de creación y extensión de la UE se apoyó fundamentalmente en aspectos económicos, ya desde su inicio se trataba de un proyecto de tipo político, en la base del cual se esconde un determinado modelo de desarrollo. En este marco, los planes de acción de cada gobierno nacional tanto en materia educativa como en los otros ámbitos de intervención quedan delimitados por la finalidad última de la Unión: convertirse en la economía más competitiva y dinámica del mundo. Hay que tener en cuenta, además, que los temas de bienestar y política social han estado tradicionalmente subordinados al principio del libre mercado, que desde el inicio centró las acciones de la Unión (Streeck, 1999). El Tratado de Maastrich, en particular, supuso un fuerte impulso para las políticas de libre mercado, disciplina monetaria y fiscal y flexibilización y privatización del mercado laboral, institucionalizando en la Unión lo que S. Gill (1998) llama un “neoliberalismo disciplinario” (*disciplinary neo-liberalism*).

En definitiva, más allá de los debates ideológicos respecto al modelo político de la Unión, lo que está claro es que las propuestas de política social y educativa forman parte de un proyecto político-económico más amplio y que, por tanto, no se trata sólo de cuestiones técnicas sin ninguna implicación ideológica.

En segundo lugar hay que tener en cuenta la función sancionadora que puede ejercer la UE sobre sus estados miembros. Si bien el OMC no tiene capacidad coercitiva, el establecimiento de parámetros para identificar qué estados han tenido éxito o han fracasado en la consecución de los objetivos sirve como poderoso mecanismo de control y presión. Una vez elaborados los planes de acción por parte de cada estado, éstos pasan a ser evaluados por parte de la UE, elaborando anualmente informes sobre la evolución de cada estado en relación con los objetivos previstos y sobre la idoneidad de sus planes de acción para conseguirlos. Los últimos informes de la UE (2004, 2005 y 2006) indican que todavía hacen falta muchos esfuerzos por parte de los estados miembros para llegar a las metas previstas, asociando los escasos resultados obtenidos a la falta de voluntad política⁴.

Podemos afirmar, por tanto, que si bien el OMC no implica una transferencia de competencias desde el nivel nacional hacia el europeo, este método refuerza las instituciones europeas en la medida que les otorga tareas centrales en la definición y el control de todo el proceso. Hay que recordar, además, el derecho a veto que ostentan los estados algunos estados de la Unión, hecho que genera posiciones desiguales para asumir la agenda recomendada. Aquellos estados más débiles desde el punto de vista económico y político y aquellos de reciente incorporación pueden considerarse los más afectados por la agenda de la Unión.

En conclusión, la agenda de Lisboa supone un incremento de los campos de acción de acción de la UE en tanto que agente supranacional, generando una importante ampliación de la agenda europea. La importante reestructuración de los sistemas educativos nacionales que se plantea desde la Unión como mecanismo para llegar a los objetivos de acumulación, nos permite afirmar que dicho proceso supone un impulso esencial para la creación de un espacio europeo de educación.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La revisión de la agenda educativa europea y latinoamericana sirven para ilustrar la insuficiencia de la escala nacional para analizar la política educativa en un contexto de globalización. Si bien los estados siguen siendo agentes claves en la regulación, provisión y financiación de la educación, la lógica de producción de la política educativa pasa por considerar la importancia de otros actores y factores que influyen sobre los propios márgenes de actuación del estado. La opción de considerar una agenda educativa global a diferencia de la concepción del isomorfismo de la Escuela de Stanford, tiene consecuencias metodológicas en el análisis de la política educativa. La idea de mecanismos propuesta por R. Dale permite conectar los niveles supranacional y nacional, no de modo mecánico, sino incorporando las relaciones de poder entre las diferentes escalas de decisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAL, X., & RAMBLA, X. (1996). Is there a Semiperipheral Type of Schooling? State, Social Movements and Education in Spain, 1970-1994. *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 1, 13-27.
- CERNY, P. G. (1997). Paradoxes of the Competition State: the dynamic of political globalisation. *Government and Opposition*, 32, 251-271.

⁴ Los informes de la UE también reconocen la existencia de condicionantes sociales, económicos y políticos que dificultan el progreso de algunos países hacia los objetivos previstos. Esta cuestión, sin embargo, queda siempre subordinada a la voluntad política de cada estado.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES Europeas (2004) *Hacer frente al desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*. Informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005) *Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006) *Ha llegado la hora de acelerar. La nueva asociación para el crecimiento y el empleo*. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera. Bruselas
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2001) *Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación*. Bruselas
- DALE, R. (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- DALE, R. (1997). The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship. In A. H. Halsey, Lauder, H.; Brown, P. & Wells, A.S. (Ed.), *Education: Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press.
- DALE, R. (1999). Specifying Globalisation Effects on National Policy: focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14, 1-17.
- DALE, R. (2000a). Globalisation: A New World for Comparative Education? In J. Schreier (Ed.), *Discourse Formation in Comparative Education* (pp. 87-109). Berlin: Peter Lang.
- DALE, R. (2000b). Globalisation and Education: Demonstrating a “Common World Education Culture” or Locating a “Globally Structured Educational Agenda”? *Educational Theory*, 50, 427-448.
- DALE, R. (2002). The construction of an European education space and education policy.
- DALE, R. (2003) *The Lisbon Declaration, the reconceptualization of governance and the reconfiguration of European educational space*. RAPPE Seminar “Governance, Regulation and Equity en European Education Systems”. London: Institute of Education.
- GILL, S. (1998), “New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy,” *Pacific Review* 10(1): 23-40.
- HELD, D., MCGREW, A., GOLDBLATT, D. & PERRATON, J. (1999). *Global Transformations*. Cambridge: Polity.
- HEYNEMAN, S. P. (2003). The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000. *International Journal of Educational Development*, 23, 315-337.
- HIRST, P. & THOMPSON, G. (1999). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance, 2nd edition*. Cambridge: Polity Press.
- MOSHER (2000) “The Lisbon European Council and the Future of European Economic Governance”, *ECSA Review* (13: 3), 2-7.
- OHMAE, K. (1995). *The End of the Nation State*. New York: Free Press.
- REGENT, S. (2003), The Open Method of Coordination: a New Supranational form of governance?, *European Law Journal*, Vol. 9, nº 2, 190-214
- REIMERS, F. (2000). “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina.” *Revista Iberoamericana de Educación* (nº 23: ¿equidad en educación?): 1-17.
- STREECK, W. (1999) “Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model”, *11th Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics*, Madison, Wisconsin. Junio 8-11.
- WORLD BANK (1990). *World Development Report: Poverty*. Washington D.C.: World Bank.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DESDE LA PROPUESTA DE JOMTIEN AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DAKAR

M^a Isabel Corts Giner
Universidad de Sevilla

El 10 de diciembre de 1948, tres años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, y como cimientto sobre el que construir un nuevo mundo, en el que el reconocimiento de la dignidad de todos los hombres y mujeres, hiciera posible la libertad, la justicia y la paz, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración de los Derechos Humanos que en su artículo 26 expone:

- 1.- *“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada ; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
- 2.- *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo dela personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones unidas para el mantenimiento de la paz.*
- 3.- *Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. “*

A partir de ese momento las Naciones Unidas se comprometió, mediante la organización de la Comisión de Derechos Humanos, a velar por el cumplimiento de estos derechos en los estados miembros, ofreciéndoles la ayuda necesaria para superar los obstáculos que pudieran impedirlo¹. Asimismo, estableció las características necesarias para que la educación res-

¹ Como es obvio, la bibliografía sobre el Derecho a la Educación es abundante .Entre otros estudios podemos citar la obra recopilatoria de FERNANDEZ, A Y JENKNER,S.(1995): *“Declarations y Coonventiones internacionales sur le droit à l’education et à la liberté de l’enseignement.”*Frankfurt, Info3 VERLAG, FERNANDEZ,A.Y NORDMANNJ.D. (1998): *Droit à l’education:état des lieux et perspectives.”*Nations Unies, Conseil Economique et Social,E/C.12/1998/14, MEHEDI, M. (1999) *“El contenido del derecho a la*

ponda a las exigencias de la dignidad humana: **disponibilidad**, es decir, suficientes instituciones y programas de enseñanza en el ámbito del Estado, convenientemente dotados de elementos materiales y humanos. **accesibilidad** que significa, no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica, **aceptabilidad**, para padres y alumnos tanto de la forma como de los contenidos de la educación y **adaptabilidad** a las necesidades personales de los alumnos y a las de las comunidades y sociedades².

Cuarenta años más tarde, en 1990 la **Conferencia Mundial sobre Educación para Todos** celebrada en Jomtien³, declara que mas de 100 millones de niños, de los que unos 60 son niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria y, de los que están escolarizados, otros 100 millones no consiguen completar la educación básica y como consecuencia no consiguen los conocimientos y capacidades esenciales para su desarrollo, que más de 960 millones de adultos, de los que dos tercios son mujeres, son analfabetos, y más de la tercera parte de los adultos del mundo carecen de acceso al conocimiento impreso y a las nuevas tecnologías. Recordó que la educación incide decisivamente en las oportunidades de bienestar y calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades, ya que mejora los niveles de ingreso, la salud, los cambios estructurales de la familia, la promoción de los valores democráticos de participación, la convivencia y la actividad autónoma de las personas.

Ante esta situación marcó unos determinados objetivos: que la educación satisfaga las necesidades básicas de aprendizaje de las personas en todos los sentidos: personal, cultural, social, profesional, etc; que se amplíe el significado de la educación básica mediante la universalización de su acceso, el fomento de la equidad, la ampliación de sus contenidos, la mejora de las condiciones de aprendizaje, el cuidado del desarrollo y el progreso de cada persona.

Estos objetivos serían revisados en 1996 en el **Foro Consultivo sobre Educación** celebrado en Amman, en que se llegó a la conclusión de que, si bien se habían llevado a cabo avances significativos en el ámbito de la educación básica, sin embargo, muchos países estaban todavía muy lejos de aproximarse a las metas señaladas.

En otras conferencias celebradas en la década de los 90 se continuó insistiendo en la necesidad de hacer realidad el derecho de la educación para todos, así tenemos la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, Nueva York 1990, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro 1992, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Nueva York 1994, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena 1993, la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, Salamanca 1994, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, Copenhague 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín 1995, la Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, Hamburgo 1997 y la Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil, Oslo 1997.

En Abril de 2000, la UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP Y el Banco Mundial promovieron el **Foro Mundial sobre la Educación** que se celebró en Dakar⁴. En los diez

educación". Naciones Unidas,E/CN4/Sub.2/1999/10, ETZIONI, A. (2000): "La tercera vía hacia una buena sociedad". Madrid, Mínima Trotta, DAUDET, Y Y SINGH, K. (2001): "Le droit à l'éducation: analyse des instruments normatifs de l'UNESCO" Paris, UNESCO, FERNADEZ, A. Y TROCME, R. (2003) "Vers une culture des droits de l'homme". Genève, Diversités.

² Ver: FERNANDEZ, A. (2004) "La educación como derecho. Evolución reciente desde una perspectiva supranacional". En *Revista Española de Educación Comparada* .pp. 61-88.

³ O.E.I. (1990) "Declaración Mundial sobre Educación para Todos." O.E.I.

⁴ Paralelamente (unos días antes) se celebró la Consulta Internacional de ONGs que criticó los escasos logros obtenidos desde la Conferencia de Jomtien y propuso su propio Plan Global de Acción.

años que lo separaban de Jomtien en el mundo se habían producido grandes cambios y no siempre positivos. La pobreza, la exclusión social, el hambre y el SIDA eran realidades que habían crecido contra todo pronóstico, el desarrollo de las nuevas tecnologías y de la comunicación, lejos de ayudar a la igualdad y equidad educativa han abierto brechas importantes, separando aun más las regiones ricas de las pobres, se habían puesto de manifiesto las dificultades para la cooperación internacional, los desacuerdos entre las agencias internacionales, el reconocimiento de que no basta el crecimiento económico si no hay una redistribución más equitativa de la riqueza, etc. Todo lo cual hizo que el foro se afrontara con un clima de más desconfianza sino de clara desesperanza y falta de convicción.

En él se presentaron los informes nacionales que más de 180 países habían realizado desde 1998, y se intentó analizar en que lugares y porque esta meta seguía siendo difícil o claramente inalcanzable. Se denuncia la falta de inversión en educación, así como el hecho de que la ayuda de los países y organizaciones intergubernamentales del Norte haya sido muy inferior a la prevista en Jomtien⁵. No obstante, se expusieron los logros obtenidos⁶, que podemos resumir en los siguientes puntos⁷:

- **Aumento significativo de los niños escolarizados** pasando la media mundial de un 80% en 1990 a un 84 % en 1998. Sin embargo estudiando detenidamente las estadísticas, aunque en todas las regiones ha aumentado las tasa de matrículas, vemos diferencias enormes entre las regiones más desarrolladas o en transición con tres millones de niños sin escolarizar y las menos desarrolladas con más de 110 millones. Podemos ver entre estas últimas los casos del África subsahariana que alcanza apenas un 60% de niños escolarizados o el Asia meridional con un el 74%, dándose el mayor avance en las regiones de América Latina y el Caribe que pasa de un 84% a un 94%. Como contrapunto, todavía 117 millones de los que un 60% son niñas están sin escolarizar. Por otra parte, las disparidades en la calidad de la educación son enormes, así como la permanencia en la escuela a lo largo de todo el periodo escolar. La deserción escolar a alcanzar más del 50 % en las regiones menos desarrolladas, dándose en 60 países una tasa de solamente el 5% de niños que logran alcanzar el nivel mínimo de aprendizaje y en los que persiste la baja participación de las niñas. Otro aspecto a destacar es el de las escasas oportunidades de las personas pertenecientes a comunidades pobres rurales o a minorías étnicas y poblaciones indígenas que han registrado pocos avances o ninguno durante el decenio analizado.
- **Expansión de la educación de la primera infancia** que ha aumentado durante el decenio 1990-2000 un 5 %, aunque como en caso anterior las diferencias entre las regiones más y menos desarrolladas es enorme: de un 80% en América del Norte y Europa Occidental, alrededor de un 15 % en Asia Meridional, Estados Árabes, África Septentrional y África subsahariana. Como cifra global se ha pasado de atender a 99 millones de niños en Jotmein a 104 en Dakar de un total de 800 millones.

⁵ El gasto por alumno como porcentaje del PNB per cápita solo aumentó de un 6% al 19% en Jotmein a un 8% al 20% en Dakar. Ver WCEFA (1990): Final Report, World Conference on Education for All. New York, UNICEF, y EFA FORUM, (2000): Satitiscal Document, World Education Forum. Paris, UNESCO.

⁶ Ver, TORRES, R.M^a (2000): “Una educación para todos: la tarea pendiente.” Buenos Aires, Unesco. IIP, y de la misma autora: ¿Qué pasó en el Foro Mundial de la Educación? www.fronesis.org/documentos. Consultado en Marzo de 2006.

⁷ UNESCO. FISKE, E. (2000): “Foro mundial sobre la educación. Dakar 2000. Informe final.” .Paris. UNESCO. Pags. 10-15.

- ***Crecimiento del número de adultos alfabetizados*** alcanzando un 85% para los hombres y un 74% para las mujeres siendo el avance notorio en algunas regiones africanas como Kenia y Swazilandia y en China. Sin embargo también aquí debemos establecer correcciones ya que en los países menos avanzados la mitad de la población adulta es analfabeta todavía, y la proporción de mujeres sigue siendo de dos terceras partes como en 1990.

De este análisis, se dedujo que el objetivo primordial de Jomtien para el año 2000: ***conseguir el acceso universal a la educación primaria y terminación de la misma***, no se ha cumplido, ni tampoco el de ***la eliminación de las diferencias entre hombres y mujeres respecto de las oportunidades educativas***, y mucho menos el de ***la calidad y equidad de la educación***. Por tanto se consideró necesario y urgente volver a hacer un llamamiento a los gobiernos para que tomaran conciencia de la situación de la educación en sus países, asumieran sus responsabilidades y actuaran con eficacia, declarando que ***“la educación para todos”*** “es un derecho de la persona y una obligación y una prerrogativa de cada Estado, reafirmando que “el corazón de la actividad” debe estar en el nivel nacional, y que desarrollar la educación requiere la participación activa no solo de los dirigentes sino de todos los ciudadanos y que pensamiento y acción deben ir unidos.

En las sesiones plenarias se fue definiendo el nuevo marco de acción, prolongando en cinco años el periodo de planificación, es decir hasta el año 2015. Podemos resumirlo en cuatro amplios apartados:

- ***Mejorar la calidad y la equidad de la educación para todos***. Como medios para conseguirlo se propone: poner la tecnología al servicio de la educación, superar los obstáculos para que la educación de las niñas alcance las mismas cotas que las de los varones, atender a las necesidades educativas especiales y variadas para que la educación sea realmente integradora, dar a la educación primaria un carácter universal y gratuito, ampliar el acceso a los programas de desarrollo de la primera infancia, elaborar el contenido de la educación básica para responder a las necesidades y los valores de la sociedad, hacer la escuela atractiva para los niños, formar a los docentes para que puedan ayudar eficazmente a los educandos, y evaluar periódicamente los logros del aprendizaje para la mejora de la calidad educativa.
- ***Utilizar eficazmente los recursos humanos, financieros, etc dedicados a la educación***: Para ello habrá que aumentar considerablemente la inversión interna y externa en educación, coordinándola de manera que sea eficaz, superar los efectos del SIDA sobre la educación básica en aquellos países como los del África subsahariana en los que constituye una de las peores amenazas, utilizar la reducción de la deuda de los países en desarrollo, que como reconoce el documento llega a ser aplastante, a favor de la educación, trabajar con el mundo de las empresas para fortalecer la educación básica, hacer que los recursos educativos lleguen a todas las escuelas, utilizarlos eficazmente y servirse de los recursos naturales para la elaboración de los materiales de enseñanza aprendizaje, asegurar la educación básica en situaciones de emergencia y crisis, movilizar nuevos recursos para la educación básica, aumentar la insuficiente financiación nacional, también la externa, y establecer relaciones de colaboración eficaces con los organismos de financiación.
- ***Cooperar con la sociedad civil para alcanzar los objetivos sociales mediante la educación***. En este apartado se marcan como objetivos prioritarios: luchar contra la pobreza y la marginación mediante la educación básica, promover la salud pública, en especialmente entre los jóvenes, mediante la educación básica, apoyar la integra-

ción social mediante una educación bilingüe en la lengua nacional y en la materna, mejorar los resultados del aprendizaje mediante el mejoramiento de la salud, la higiene y la nutrición, promover la participación de los medios de comunicación en los programas educativos, incluir a los excluidos mejorando el acceso a la educación y su calidad, promover la alfabetización universal, renovando y ampliando el concepto de educación básica.

- **Promover la educación para la democracia y el civismo**, ya que, como definió la Conferencia de Amman, “la educación es la clave que permite establecer y reforzar la democracia y abre el camino a un desarrollo sostenible y humano, y a una paz fundada en el respeto mutuo y la justicia social”⁸. Así los sistemas educativos deberán promover los valores democráticos y las escuelas deberán asumir la responsabilidad de formar ciudadanos informados, responsables y participantes en la vida social y política, promoviendo comportamientos y valores, y transmitiendo a las sucesivas generaciones los conocimientos sobre las estructuras y funciones de las instituciones democráticas.

Enunciados de manera más concreta, los objetivos que todos los países participantes se comprometieron a alcanzar antes del año 2015 fueron⁹:

- **Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia.**
- **Conseguir el acceso y la finalización universal de la enseñanza primaria** gratuita, obligatoria y de calidad.
- **Satisfacer las necesidades educativas de jóvenes y adultos para su integración en la vida activa.**
- **Aumentar el número de adultos alfabetizados en un 50%, con atención especial hacia las mujeres**, facilitándoles en acceso a la educación básica y a la formación permanente
- **Conseguir la igualdad y equidad entre los géneros** en la enseñanza primaria y secundaria.
- **Mejorar los aspectos cualitativos de la educación** especialmente en lectura, escritura aritmética y competencias prácticas especiales.

Unos meses después de la celebración del foro de Dakar, en septiembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas se planteó la necesidad de combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano, con un horizonte puesto también en el 2015. Para ello determinó ocho objetivos que van desde la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, a la reducción de la mortalidad infantil, la promoción de la mujer la mejora de la salud, el respeto al medioambiente y el logro de la enseñanza primaria universal. Así, considera la educación como un factor fundamental del desarrollo, entendiéndolo que el logro de mayores niveles de acceso, la conclusión de los ciclos escolares, el alcanzar una mayor calidad educativa no solamente son necesarios para garantizar los derechos sociales básicos, sino que influye muy positivamente en el crecimiento económico y en la equidad, así como en el fortalecimiento de la capacidad de desarrollo institucional en general. Asimismo advierte, que el crecimiento económico no es suficiente para lograr los objetivos de desarrollo sino que implica cambios institucionales que permitan colocar a las políticas sociales en el centro de las estrategias del desarrollo.

⁸ Ibidem. Pag. 32.

⁹ Podemos ver un cuadro comparativo de las metas propuestas en Jomtien y Dakar en : TORRES, M^º R. ¿Qué pasó en el Foro Mundial de la Educación? Pags.7-8. www.fronesis.org/documentos. Consultado el 21/4/2006.

Hoy, en el año 2006, podemos afirmar que todavía queda un largo camino que recorrer para que estos objetivos puedan ser una realidad en el 2015. Efectivamente en el Informe realizado en el año 2004 por K. Tomasevski¹⁰, relatora especial sobre el Derecho a la Educación pone de manifiesto, además de las dificultades, de diversa índole para llevar a cabo su trabajo, entre las que figuran las financieras, los obstáculos que ha encontrado en muchos países y que impiden que el cumplimiento de este derecho pueda ser una realidad. Entre ellos cita como más frecuentes e importantes:

- **La insuficiente inversión** de los gobiernos en educación, dada la prioridad otorgada al gasto militar en las asignaciones presupuestarias, y que ha conducido al cobro de derechos de matrícula en la enseñanza obligatoria¹¹, quedando por tanto los pobres excluidos de la educación, reiterando la obligación de los gobiernos de financiar adecuadamente la educación, para que a nadie se le prive de ella por falta de recursos y en algunos casos ofrecer a las familias pobres incentivos financieros para que envíen a sus hijos a la escuela y los mantengan en ella y, de esa manera, romper el círculo vicioso de la pobreza, agravada por la exclusión de la educación. Por otra parte, esta falta de inversión en educación hace que en muchos países el número de escuelas sea insuficiente, además de no tener las garantías básicas en materia de salud ambiental y seguridad.
- **Los problemas administrativos** que hacen que un gran número de niños, por motivos diversos según el país, queden fuera de las estadísticas oficiales y por tanto fuera de la posibilidad de ser admitidos en la escuela, porque para el Estado no existen.
- **La diversa significación de los términos lingüísticos**, que aplicado a la educación primaria demuestra que existen diferencias importantes entre su duración real, que puede llegar a ser de solamente tres años, a pesar de que ya en 1946 la Organización Internacional del trabajo determinara que la escolarización terminaba a los 16 años, dando lugar a que los niños que terminan su escolarización a los 10 años queden sin ningún derecho.
- **Las normas legales** de determinados países que son discriminatorias especialmente para las mujeres, no poniendo atención en el cumplimiento de la obligatoriedad de su educación o en algunos casos, negándoles este derecho. A la vez, señala como el matrimonio y los embarazos son causa en un gran número de países africanos, asiáticos y de América del Sur de la exclusión de las mujeres de la escuela¹².
- **La dejación por parte de algunos estados de su responsabilidad** en materia educativa al trasladarla a los gobiernos locales, dando lugar a diferencias muy significativas entre zonas pobres y ricas de un mismo país.
- **La inadecuada formación de los maestros** que unida a la pésima retribución, que reciben y a la falta de recursos didácticos, hace casi imposible que pueda darse una educación de calidad.

¿Cómo ha sido la trayectoria hacia el logro de este Derecho a la Educación en América Latina? El corto espacio de esta comunicación hacer un estudio exhaustivo, pero sí podemos marcar las líneas generales, que nos ayuden a comprender la evolución que

¹⁰ TOMASEVSKI, K. (2004). "Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación." Nueva York. Consejo Económico y Social. Naciones Unidas.

¹¹ El informe citado incluye un cuadro revelador en el que queda patente que este derecho de matrícula en la enseñanza primaria pública está impuesto en los países más pobres. pag. 13.

¹² *Idem*. Pp. 17 y 18.

ha experimentado desde la Conferencia de Jomtien hasta la puesta en marcha de los objetivos de Dakar¹³.

Antes de centrarnos en el tema de la educación y para poder comprender su situación deberemos tener en cuenta algunas características de la América Latina. Se trata de una región muy compleja y heterogénea, con diferencias geográficas, políticas, sociales, económicas y culturales, con grandes problemas de desarrollo que van a condicionar los avances educativos, y a su vez las desventajas educativas van a ser un obstáculo para el desarrollo. La diferencia de oportunidades no solo educativas sino de salud, empleo, acceso a los recursos económicos, etc entre los que viven en la ciudad y en las zonas rurales es enorme, impidiéndoles muchas veces a estos últimos su participación en el avance económico de sus países. La pobreza extrema sigue siendo hoy muy elevada, una de cada cinco personas viven en la indigencia, solamente Chile ha podido reducirla a la mitad en el 2004, otros como Brasil, Costa Rica, Méjico, Panamá y Uruguay han logrado avances significativos, mientras que el resto, precisamente en los que el problema es mayor, apenas han progresado. Por otra parte, la falta de equidad en la distribución de los ingresos, el bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población, hace que el crecimiento económico, cuando lo hay, repercute de manera muy desigual entre sus habitantes, no teniendo apenas efecto entre los más pobres, impidiendo la movilidad social. La falta de empleo de calidad es otro de los factores que podemos considerar como manifestación del círculo vicioso de la pobreza.

Ya desde la creación de la UNESCO y de la Organización de Estados Americanos, los Seminarios Interamericanos, promovidos por estos dos organismos, pusieron de manifiesto la mala situación de la realidad educativa de estos países, caracterizada por el altísimo índice de analfabetismo, la escasa generalización de la educación primaria, la falta de calidad de la educación a todos los niveles y el débil compromiso de los gobiernos para con la educación¹⁴. Conseguir una enseñanza primaria obligatoria y gratuita que permitiera la universalización de la educación básica, incrementando los recursos humanos y financieros necesarios, fue ya un objetivo propuesto en las Octava y Novena Conferencias de la UNESCO en 1954 y 1956¹⁵.

Entre los años 1960 y 1970 se produjeron ciertos avances en la educación de los países de América Latina, incluyéndola en los programas nacionales y regionales de desarrollo económico y, aunque con contradicciones y limitaciones, se consiguió disminuir las tasa de analfabetismo, aumentar la escolarización de los niños en la enseñanza básica, ampliar la duración de esta a ocho años, rebajar el abandono escolar, aunque con grandes diferencias no solo entre los países, sino dentro de ellos, entre las zonas rurales y las urbanas¹⁶.

¹³ Es muy numerosa la bibliografía que podemos consultar sobre la evolución de la educación en los países iberoamericanos, formada tanto por los documentos generados por los Organismos, Conferencias, Comités, Cumbres y Fros celebrados, como en monografías y artículos de revista. A modo de ejemplo podemos citar entre los últimos estudios aparecidos los de BELLO, M^aE. (2003) "Educación y Globalización. Los discursos educativos en América Latina. Barcelona. Anthropos,

¹⁴ Ver, LÁZARO L.M. "Entre la esperanza, el desencanto y la incertidumbre: la educación en América Latina", 1960-2002" en LÁZARO.L.M. Y MARTINEZ, M^aJ. (eds) (2003): *Estudios de Educación Comparada*. Valencia. Universidad de Valencia. En este estudio, el autor hace un acertado análisis del desarrollo educativo de esta región en el periodo señalado. También es muy interesante el realizado por MARTINEZ, M^aJ.(2005) "La educación en América Latina: entre la calidad y la equidad".Barcelona, Octaedro, 2005.

¹⁵ Ver UNESCO (1960): "La situación educativa en América Latina. La enseñanza primaria: estado, problemas, perspectivas", París,UNESCO.

¹⁶ Para contrastar las cifras ver OREALC/ UNESCO (1977): "Evolución y situación actual de la educación en América Latina". Madrid, Santillana.

En la década de los ochenta, llamada la “década perdida”¹⁷, la grave situación económica mundial y su repercusión en la región, originó, entre otras medidas, un descenso considerable de la inversión en educación y una paralización, cuando no un cierto retroceso de los logros conseguidos en la anterior¹⁸, lo cual llevó a la Organización de Estados Iberoamericanos a promover las **Conferencias Iberoamericanas de Educación**, que a partir de 1988 en que se celebró la primera en La Habana, hasta la de Toledo en el 2005, han servido no solo para plantear, discutir y buscar soluciones a los problemas educativos, revisar los objetivos propuestos por las Agencias Internacionales y las Comisiones Nacionales y plantear estrategias, sino también de conexión con los acuerdos y directrices tomadas en las **Cumbres de Jefes de Estado**¹⁹.

La lenta recuperación económica que comenzó alrededor de 1990, aunque con crecimiento inestable e insuficiente y un gran peso de la deuda externa, además con un alcance muy diferente según los países de la región, permitió una cierta mejoría social y educativa, que si bien no logró reducir la pobreza ni disminuir las desigualdades ni generar el empleo necesario, sí permitió aumentar el gasto social, así en Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica alcanzó entre los 550 y 1000 \$ anuales per cápita, aunque en otros países la cifra fuera muy inferior: de 50 a 175 \$ en Perú, Paraguay, El Salvador, Bolivia; República Dominicana, Guatemala Honduras y Nicaragua, destinando un 25% a educación²⁰. Se consiguió, en términos generales, un aumento significativo de la tasa de matriculación respecto de los años setenta: según las cifras dadas por la UNESCO se duplica en el nivel primario y secundario, mientras que en el superior se multiplica por seis²¹. A estas cifras, como siempre tendremos que aplicarles el correctivo de las diferencias nacionales e intranacionales que siguen siendo enormes. Por otra parte, los avances en cuanto a la calidad educativa seguían siendo, en general muy pequeños.

En 1991, en la llamada Declaración de Quito, los Ministros de Educación reconocen que la Región vive un momento definido por la necesidad de iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo que responda a los desafíos de la transformación productiva, de la equidad social y de la democratización política²². Así, a partir de 1990, gran parte de los países plantearon reformas educativas importantes, globales o parciales, condicionadas la mayoría por los principios del neoliberalismo²³. En ellas se busca mejorar no solo los aspectos cuantitativos, sino también la calidad y el logro de la equidad educativa. Las

¹⁷ Ver LÁZARO, L.M. (2003) ob. cit. p. 178 y sigs.

¹⁸ Ver *Revista de Educación* (1987), nº 283, Número monográfico dedicado al tema “Crisis económica, crisis educativa”.

¹⁹ MARTINEZ, M^a J. en la obra citada (2005) realiza un análisis de las temáticas y conclusiones de estas conferencias hasta el año 2003. También este tema, abarcando solo hasta la del año 2000 está tratado en STRAMIELLO, C.I. “La problemática educativa de América Latina a través de las Conferencias Iberoamericanas de Educación” en *Revista Española de Educación Comparada*, 2003, nº 9, pags 193-218. La XIV Conferencia, en el 2004 tuvo lugar en San José de Costa Rica, en Octubre de 2004 y trató especialmente el tema de la financiación y de las inversiones en educación, y la última celebrada hasta el momento, en Toledo, en Julio de 2005, debatió el tema de la cooperación en Educación Superior.

²⁰ LÁZARO, L.M. (2003) ob. cit. pags. 183-184. Para todas las cifras y estadísticas relativas a la economía en esta región resulta imprescindible la consulta, entre otros, de los documentos emitidos anualmente por la Comisión Económica para América latina (CEPAL) sobre “Panorama social de América Latina”.

²¹ UNESCO (1999) *Statistical Yearbook*, II, S.3. Paris.

²² Ver CEPAL-UNESCO (1992) : “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” Santiago de Chile. Naciones Unidas.

²³ Ver LÁZARO, L.M. (2003), ob. Cit. P. 198 y sigs.

reformas más significativas y que de alguna u otra forma cambiaron la estructura del sistema educativo fueron las emprendidas por Chile, iniciada ya en 1990, Argentina, Méjico y Colombia en 1993, y Bolivia y El Salvador en 1994²⁴.

Entre los **objetivos principales** que plantean coinciden todos en señalar la *formación integral y el desarrollo de la persona, la formación en los valores humanos universales y de la propia cultura, y el de la formación en la identidad nacional*, también la *formación en hábitos intelectuales y la capacitación para el trabajo y la responsabilidad*, así como la *formación del pensamiento crítico*, están explicitados en todas, excepto en El Salvador y Bolivia respectivamente, mientras que otros como la *formación en los derechos humanos, la formación en el respeto a la pluralidad lingüística y cultural*, ni Bolivia ni Chile los contemplan, la *educación para la salud y para el respeto al medio ambiente* no son compartidos ni por Chile ni por El Salvador²⁵.

Junto a estos objetivos cabría señalar otros encaminados a lograr una mayor calidad, según las propuestas de la OCDE, como generales la descentralización de los niveles no universitarios, la reducción de la deserción educativa, la evaluación del rendimiento y de los logros escolares mediante pruebas regulares, y la atención a las diferencias individuales²⁶.

En cuanto a los **principios**, todas las reformas comparten los de el *Derecho a la Educación y la igualdad de oportunidades, la educación permanente, la participación y el desarrollo e innovación*, y la mayoría el *respeto a las culturas y la solidaridad y responsabilidad social*, mientras que otros como la *igualdad de los géneros* no son contemplados por Chile, Méjico y El Salvador, la calidad por Bolivia, Colombia, Chile y Méjico, la *identidad nacional* por los dos primeros anteriores y por Colombia, el *sentido democrático* por este y por Chile y la *libertad de enseñanza* no se contemplan en las de Bolivia, El Salvador y Méjico.

Las **propuestas estructurales** más interesantes fueron : el *aumento de los años de la escolarización obligatoria* en el que se darán diferencias importantes, así será de ocho años en Bolivia, Chile, de nueve en Méjico, de 10 en Argentina y Colombia y de once en Argentina y El Salvador; *la mayor atención a la educación infantil* incluyendo en varios países el último y en el caso de El Salvador los dos últimos años de este nivel en el periodo obligatorio, *la equiparación estructural y de titulación en los distintos itinerarios de la enseñanza secundaria*, dignificando la formación profesional.

²⁴ Sobre las reformas educativas de este periodo en esta región, son interesantes los estudios realizados por: GARCIA GARRIDO, J.L. Y DEL VALLE, J. (2000): "La educación iberoamericana, entre dos siglos" en *Revista española de Educación Comparada*, nº 6, pags 11-46.; BRASLAVSKY, C.Y COSSE, G. (1996) "Las actuales reformas de América Latina. Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones" Santiago de Chile. PREAL; GAJARDO, M. (1999): "Reformas educativas de América Latina. Balance de una década" Santiago de Chile, PREAL, Colecc. Documentos, nº 15; MARTINIC, S. Y PARDO, M. (eds) (1998): "Economía política de las reformas educativas". Santiago de Chile. CIDE-PREAL; MOLINA, C.G. (1999): "Las reformas educativas en América Latina, ¿Hacia más equidad?" Washington: D.C. Interamerican Development Bank.; RIVERO, J. (1999): "Educación y exclusión en América latina. Reformas en tiempos de Globalización". Lima, Tarea, y del mismo autor (2000) "Reforma y desigualdad educativa en América Latina" en *Revista Iberoamericana de educación*, nº 23, pags 103-133 ; SCHIEFELBEIN, E. (1995): "La reforma educativa en América Latina y el Caribe: un programa de acción" en *Boletín del proyecto Principal de Educación*, nº 37, pags.3-34.; Tudesco, J.C. (1998): "Desafíos de las reformas educativas en América Latina". en *Propuesta educativa*, nº 19, pags 54-71; HENALES, L. Y EDWARDS, B. (2000) "Neoliberalism and educational reform in Latin America", en *Current Issues in Comparative Education*, nº 2.

²⁵ Ver GARCIA GARRIDO, J.L. Y DEL VALLE, J. (2000) op cit.

²⁶ Ver LÁZARO, L.M. (2003), ob. Cit.p. 198-199.

La situación actual, a pesar de todos estos intentos, y con la amenaza de una nueva crisis económica, no es muy halagüeña. Veamos algunos datos²⁷:

Respecto del **acceso a la educación primaria**, considerándolo, según la definición de la CINE, “el primer nivel usualmente obligatorio destinado a proporcionar a los alumnos una sólida educación básica en lectura, escritura y aritmética, junto con conocimientos elementales de en geografía, historia, ciencias naturales, ciencias sociales y música”²⁸, se puede decir que la región está muy cerca del objetivo de Dakar. En efecto la UNESCO da un promedio de matriculación del 93% en el año 2000 (en 1990 era de un 86%), que superaría la media mundial (el 84%), y aunque existen diferencias por países, en prácticamente todos al menos el 80% de niños en edad escolar están escolarizados. Otro aspecto positivo es que los índices de paridad entre los sexos no revelan grandes diferencias excepto en Guatemala y República Dominicana, en los que es desfavorable para los varones.

Ahora bien, cuando analizamos las estadísticas de acceso a la escuela, debemos tener en cuenta un dato que apuntaba el informe presentado por K. Tomasevski en el 2004 y que hemos citado anteriormente, que en algunos de estos países, los problemas administrativos hacen que un gran número de niños, por motivos diversos según el país, queden fuera de las estadísticas oficiales y por tanto fuera de la posibilidad de ser admitidos en la escuela, porque para el Estado no existen. Por otra parte la duración y la calidad de este ciclo educativo, según los países y las zonas entre un mismo país presentan diferencias también ya apuntadas y que rebajarían el optimismo que puede suponer los porcentajes citados.

Respecto a **la finalización de la enseñanza primaria** o las llamadas tasas de supervivencia al quinto grado, es decir a cinco años de escolarización, el logro es menor. Solamente diez países registran un porcentaje superior al 90%, dándose aquí mayores diferencias entre los sexos, siendo menor para los niños en sobre todo en Colombia, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. Solamente en Guatemala, Bolivia y Perú se invierte la tasa. En el 2002 un 25% de la población entre 15 y 19 años no había terminado este nivel educativo, lo que hace prever que en el 2015 en el Salvador, Honduras Guatemala y Nicaragua, que presentan un alto nivel de pobreza, entre casi un quinto y un tercio de los niños no completarían este nivel. Sin embargo, en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Méjico, Panamá, Perú y Uruguay, en esta misma fecha, lograrían terminar la educación primaria al menos un 95%²⁹. A estas previsiones habría que hacer la salvedad, de que cuanto mas se avanza hacia la meta, el progreso se hace más difícil, ya que supone llegar hasta los sectores más marginales, bien por su ubicación territorial, bien por su pertenencia a los estratos sociales con mayor problema de pobreza y de inserción social, por lo que habría que no solo identificarlos, sino poner en marcha estrategias especiales para acercarlos al sistema educativo y mantenerlos en él.

También aquí debemos hacer referencia a las desigualdades que existen dentro de las cifras generales manejadas, y a los factores que las originan: En primer lugar, *la pobreza*,

²⁷ Para nuestras referencias nos basamos en el informe presentado en las naciones Unidas y dirigido por MACHINEA, J.L. (2005) “*Objetivos del desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*”. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Y en el Proyecto regional de Indicadores Educativos Cumbre de las Américas (2005): “*Panorama educativo 2005. Progresando hacia las metas*”. En www.unesco.cl/esp/bibl./document. Consultado en Abril 2006.

²⁸ UNESCO (1997) “*Clasificación Internacional Normalizada de la Educación*”.

²⁹ UNESCO (2004) “*La conclusión universal de la educación primaria en América latina: ¿estamos realmente tan cerca. Informe regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*” Santiago de Chile. OREALC.

así, en el 2002, de los jóvenes de 15 a 19 años que pertenecen al sector social más pobre de los países que presentan las tasas más altas de conclusión de los estudios primarios, entre un quinto y un sexto no terminó la educación primaria, mientras que entre los del estrato social superior el promedio es de uno cada veinticinco. Estas diferencias se agudizan en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua ya que la proporción de jóvenes de las clases más pobres que no terminan este nivel se sitúa en un 47% a un 64%. En segundo lugar *el nivel educativo de los padres* ya que el bajo nivel educativo constituye en estos países un mecanismo de transmisión intergeneracional, pues solo el 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación básica, logran terminar, frente al 60% de los que sus padres la completaron, lo que se traduce en un alto grado de rigidez social que tiende a perpetuar las desigualdades en cuanto al acceso al desarrollo y al bienestar. En tercer lugar *el área de residencia* ya que las oportunidades de concluir la primaria en las zonas rurales es tres veces menor que en las urbanas, afectando especialmente a las niñas. Nicaragua Guatemala, Honduras, El Salvador, Bolivia y Paraguay, Brasil y República Dominicana es donde la desigualdad es mayor, mientras Chile presenta la brecha menor³⁰. Por último, *la pertenencia étnica* plantea desigualdades importantes, aunque menores que las anteriores, siendo las más altas las de Guatemala., Nicaragua y Panamá

Los problemas más acuciantes que pueden dificultar el cumplimiento de la universalización de la educación primaria, además de los ya citados: pobreza, falta de empleos de calidad, el abandono de las zonas rurales, falta de formación de los padres, mala situación sanitaria, etc, pobreza apuntados por el “Informe sobre los Objetivos del Desarrollo del Milenio” son: *la violencia en la escuela y en su entorno*, necesitándose políticas intersectoriales que aborden las variables educativas junto con otras de carácter social vinculadas a situaciones de violencia, *los desastres naturales y los conflictos sociales* que reclaman políticas de prevención de los primeros y de reducción de los segundos mejorando los mecanismos institucionales democráticos, *las necesidades educativas especiales y de inclusión* con políticas educativas de atención a la diversidad y orientación a padres y profesores y *la educación bilingüe intercultural* que debe ser promovida por las políticas educativas para ayudar a superar el retraso de los grupos étnicos, que por motivo de la lengua se encuentran en desventaja.

Respecto del **Aumento del número de adultos alfabetizados en un 50%, y la mejora de los aspectos cualitativos de la educación**, entendiendo la alfabetización según la define la UNESCO: “habilidad para leer, escribir y comprender una oración breve relacionada con la vida cotidiana”, de los 92 millones de personas que en América Latina no han terminado los estudios primarios, 36 millones son analfabetos, lo que significa que está muy lejos de alcanzar la reducción propuesta del 50%. No hay grandes diferencias entre sexos, salvo en Bolivia, El Salvador, Guatemala y Perú, en los que el número de mujeres analfabetas es mayor que el de los hombres

Este grave problema preocupa tanto más cuanto que los objetivos de Dakar no se referían solamente a disminuir el analfabetismo tal como lo hemos definido anteriormente, sino que va más allá, a que *las personas adquieran los conocimientos y habilidades indispensables para enfrentar los desafíos del mundo actual y desarrollen su capacidad de aprender a lo largo de la vida*. Y es este sentido tampoco los logros han sido los previstos, ni siquiera entre las personas escolarizadas. Tanto los resultados del primer estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE),

³⁰ Idem.

como del Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA) fueron muy desfavorables, mostrando niveles muy bajos de aprendizaje. En este último, los estudiantes de los cinco países examinados: Chile, Argentina, Méjico, Brasil y Perú, entre un 44% (Argentina) y un 79% (Perú) se sitúan en nivel 1 o inferior³¹.

Para reducir este alto nivel de fracaso escolar, es decir, mejorar la calidad educativa, no bastará mejorar las políticas educativas, sino habrá que analizar la influencia de los factores propiamente escolares especialmente los directores y profesores, hacia los que habrá que desarrollar estrategias de motivación, formación, selección y estabilidad, especialmente para aquellos que desempeñen su labor docente o de gestión en las escuelas de zonas alejadas y barrios marginales, así como es necesario disminuir la ratio de alumnos, mejorar las condiciones materiales de los centros, optimizar la utilización de los recursos y emplear metodologías de enseñanza –aprendizaje más eficaces.

En relación al logro de **extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia**, los resultados son muy desiguales, alcanzando en la región la tasa media de matrícula de niños de 3 años solamente un 42.5%, siendo la mayor la de Méjico con aproximadamente un 70% seguida de Ecuador, Argentina y Perú, y la más baja la de Guatemala y Honduras con un 30% y un 20% respectivamente. Hay que resaltar que estos servicios se concentran en las zonas urbanas, atendiendo a los sectores de mayores ingresos.

La situación descrita nos muestra que todavía queda un largo camino que recorrer para que el derecho a la educación en toda su amplitud se cumpla en la Región de América Latina, para que la educación sea un factor decisivo en la distribución equitativa de las oportunidades de las personas en la sociedad, no solo garantizando el acceso y la conclusión de la educación básica, sino ofreciendo a todas las personas un nivel de aprendizaje adecuado. Solamente así se podrá lograr una educación de calidad que mediante un uso eficiente de los recursos disponibles, consiga ser relevante para el desarrollo de las personas, asuma la diversidad como una riqueza y no como un criterio de exclusión y se actualice de manera continua para ir adaptándose a las necesidades de las personas y de la sociedad.

Para terminar queremos hacerlo con los retos que el citado “Informe sobre los Objetivos del Milenio”³² propone a las políticas educativas como estrategias necesarias para seguir avanzando:

- **Precisar el sentido de la educación en el mundo globalizado** fomentando el desarrollo de nuevas competencias que preparen a las personas para una vida activa y participativa.
- **Abordar el tema del profesorado** en todas sus dimensiones: formación, trabajo, evaluación, etc, revalorizando la función docente y procurar que estos dispongan de las facultades, los recursos y el respaldo técnico necesario para llevar a cabo su labor con autonomía.
- **Transformar la cultura y el funcionamiento de la escuela**, creando un clima escolar adecuado, fomentando la participación de padres y de la comunidad y fomentando nuevas relaciones.
- **Promover la diversificación de la oferta educativa** en función de las necesidades de las poblaciones atendidas, impulsando modelos innovadores y una mayor autonomía en la gestión.

³¹ MACHINEA J.L. (2004) ob. Cit .p. 153-155.

³² *Idem*, pp. 161-164.

- **Fomentar la participación de todos los agentes sociales**, concienciándolos de que la educación es una tarea de la sociedad y no solo de las escuelas, y promoviendo que estas sean espacios abiertos a la comunidad y responsables por sus acciones ante ella.
- **Pasar de la descentralización administrativa a una verdadera transferencia de recursos y poder de decisión a las escuelas**, apoyándolas y fortaleciendo su capacidad de gestión.
- **Aumentar la financiación de la educación pública** y mejorar el uso de los recursos disponibles.
- **Atender las necesidades específicas de las poblaciones que presentan un mayor retraso educativo**, garantizándoles la pertinencia de los servicios educativos.

No dudamos de la importancia de estas estrategias para conseguir los avances educativos que esta región necesita, y para los que sin duda está trabajando, pero, como ya hemos apuntado, si no van acompañadas de medidas políticas para lograr una mayor estabilidad, participación ciudadana y terminar con la corrupción, económicas para lograr una mayor equidad en el reparto de la riqueza, la creación de empleos de calidad que permitan una mayor movilidad social, una revitalización de las zonas rurales, creación de infraestructuras de comunicación que permitan salir del aislamiento a los habitantes de las zonas más apartadas, sociales de atención a los más desfavorecidos, de ayuda a las comunidades y etnias menos desarrolladas etc, existe un alto riesgo de que el logro de los objetivos de Dakar no puedan alcanzarse.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PROSPECTIVA

María José García Ruiz

Universidad Nacional de Educación a Distancia

INTRODUCCIÓN

Desde la gestión de la educación por el Estado moderno, el derecho a la educación ha constituido un concepto y una realidad en evolución permanente hasta nuestros días. Esta evolución a la que sigue estando sujeta el derecho a la educación puede ser analizada desde una doble vertiente cuantitativa y cualitativa. Desde un prisma cuantitativo, ha sido históricamente constatable que todo logro de universalización de un nivel educativo ha conducido inexorablemente a la voluntad y a la lucha por la democratización del nivel educativo siguiente. Así, la universalización de la enseñanza elemental conseguida en el entorno de los países occidentales industrializados a finales del siglo XIX, condujo paulatinamente a la democratización de la enseñanza secundaria, consagrada en la mayor parte de los documentos legislativos aprobados en los países europeos en la segunda posguerra mundial. Las décadas que transcurren desde el año 1970 hasta el año 2010 han sido acotadas por autores como Jones como aquellas encargadas de operar la “tercera revolución educativa” de las ocurridas desde finales del siglo XIX en occidente, consistente en la *universalización de la educación terciaria* (JONES, 1995: 150). Incluso este mismo autor avanza que acabamos de inaugurar la “era del Aprendizaje a lo Largo de la Vida”, cuarta revolución educativa que sitúa entre los años 1990 y 2030 (*ibidem*: 151), en la que las políticas educativas internacionales y nacionales del entorno occidental apuntarán a la universalización de la educación a lo largo de toda la vida del sujeto. Por la difícil predicción de la etapa siguiente, Jones no especifica una cronología concreta que delimite el transcurso y la consecución de la quinta y última revolución educativa, que él cataloga como “la democratización del Aprendizaje a lo Largo de la Vida en el Tercer Mundo” (*idem*). Simplemente apunta que esa última fase incluye inexorablemente un plan de la UNESCO de exportación y aplicación de los elementos económicos y culturales septentrionales y occidentales más idóneos a los países del sur. En lo que atañe a la vertiente cuantitativa del derecho a la educación, y ciñéndonos a los países occidentales, podemos decir, pues, que

nos hallamos en plena intersección de la tercera y la cuarta revolución educativa. Es decir, nos hallaríamos, siguiendo esta cronología, a punto de conseguir la plena democratización de la educación terciaria, mientras que la gran mayoría de los países post-industrializados occidentales, como consecuencia de la opción política de las instancias internacionales y nacionales a favor de la sociedad del conocimiento, hemos iniciado ya la era del Aprendizaje a lo Largo de la Vida. No en vano algunos autores han apuntado que el Aprendizaje a lo Largo de la Vida constituye “la última forma de control social” en los sistemas educativos, respaldada por “amenazas de obligatoriedad” (COFFIELD, 1999: 9-10).

Desde un prisma cualitativo, la comprensión del concepto de “derecho a la educación” ha estado vinculada –y aún hoy lo está– a la forma de Estado en que se han desarrollado los sistemas educativos y, muy especialmente, a la función social que dicho Estado ha investido a la educación. En enseñanza secundaria, como es sobradamente conocido, entre dichas funciones, dos tendencias antitéticas y contrapuestas han moldeado la concepción del derecho a la educación y la estructura con que dicho derecho se ha articulado en los sistemas educativos occidentales. Se trata de funciones y tendencias ampliamente arraigadas en pensamientos políticos antagónicos cuyo debate hoy sigue plenamente vigente (*vid.* PUELLES BENÍTEZ, 1993; PEDRÓ y PUIG, 1998; GARCÍA GARRIDO y GARCÍA RUIZ, 2005; FITZ, DAVIES and EVANS, 2006, etc.). Son las tendencias que han concebido y conciben a la educación como instrumento de control social, y aquellas que la consideran factor de emancipación y cambio social (PUELLES, 1993: 1). Las primeras tendencias se han concretado, generalmente, en estructuras de enseñanza secundaria diversificadas, y las segundas se han articulado en grados diversos de enseñanza secundaria comprensiva. Las implicaciones de la comprensión y de la articulación de la educación como un derecho de libertad o como un derecho social responsabilidad del Estado son, obviamente, grandes y muy dispares, como veremos a lo largo del texto. No sólo respecto de la educación que reciben los estudiantes durante el tramo de la enseñanza secundaria, sino de la que podrán recibir en niveles posteriores. También la enseñanza superior ejerce funciones sociales específicas vinculadas a la misión que el Estado y la sociedad civil le atribuyen. Son funciones que, como en el caso de la enseñanza secundaria, interpretan diferencialmente el derecho a la educación y le dotan de un contenido específico. Históricamente la dicotomía en este nivel de la enseñanza ha girado en torno, bien una comprensión liberal de la enseñanza universitaria, bien una comprensión profesionalizadora como misión última de la misma (FERNÁNDEZ, 1999: 227). Aunque en muchos ámbitos esta polaridad sigue alimentando un recurrente debate, otros autores consideran superada esa dicotomía y basan la función social de la universidad en los primeros años del siglo XXI en los criterios de la pertinencia social, la internacionalización y la calidad de sus enseñanzas (*idem*). Por último, es necesario aludir a la función social del Aprendizaje a lo Largo de la Vida, en tanto que tramo susceptible de devenir el último y definitivo nivel educativo de nuestros sistemas educativos. A este respecto se observan dos posturas netamente diferenciadas. La primera es la que mantienen algunos autores e instituciones que siguen acogiendo a la terminología de *educación permanente* tan en boga en la década de los setenta. Para este primer grupo, la *educación permanente* debería mantener la función social igualatoria y compensatoria de las desigualdades sociales, culturales y educativas con que nació en sus orígenes: “la educación permanente (...) ha de recuperar la función de “segunda oportunidad” necesaria en todo sistema educativo (...) en su modalidad de formación continua que responde al objetivo de dar a todos los “descolgados” una nueva oportunidad de hacerse con las claves de los saberes básicos (...)” (FERNÁNDEZ,

1999: 241-242). Para un segundo grupo de autores e instituciones, en el otro extremo de la polaridad, el Aprendizaje a lo Largo de la Vida constituye un auténtico nuevo paradigma educativo del siglo XXI con enormes y aún inexploradas repercusiones en los ámbitos del rol de la escolarización, de la modificación de la fisonomía de los sistemas educativos y de consagración de nuevas pedagogías y entornos de aprendizaje (GARCÍA GARRIDO y GARCÍA RUIZ, 2005: 45). Para estos autores, la función social del Aprendizaje a lo Largo de la Vida no sería primordialmente la de compensación social sino también la de innovación educativa para la construcción de una sociedad del conocimiento articulada en redes de comunicación y trabajo.

1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO LIBERAL

Las políticas nacionales e internacionales de educación en los primeros años del siglo XXI están siendo protagonistas de uno de los mayores logros históricos en política educativa. Este logro radica en que los tradicionalmente antagónicos principios educativos de la libertad y la excelencia educativa, y de la igualdad educativa, se han desvinculado de los partidos políticos que históricamente los representaban, y son hoy día promovidos de forma unánime por todas las fuerzas políticas como principios indisolublemente unidos: “hoy en día se considera que la calidad y la equidad son dos principios indisolubles” (BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, 2006: 950). A este nuevo pacto en educación, ciertamente, han contribuido factores como los efectos de los paradigmas de la responsividad y de la rendición de cuentas (*vid.* PEDRÓ y PUIG, 1998) de las nuevas políticas neoliberales. Paradigmas que han demostrado que sólo “una educación de calidad para todos” contribuye a la formación del capital humano rentable y proporcional a las costosas inversiones que en el PIB los Estados destinan hoy día a la educación.

Este hito histórico ha sido el resultado de una larga lucha que se remonta incluso a los orígenes de los sistemas nacionales de educación y cuyas directrices más fundamentales merecen ser reseñadas, siquiera brevemente.

Como es sabido, pertenece a la esencia del Estado Liberal la asunción de la gestión directa de la educación y, como consecuencia, la concepción por vez primera de la educación como un derecho o como un servicio público abierto a todos (PUELLES, 1993: 1). En el germen del Estado Liberal nacen ya dos modelos o tendencias contrapuestas, llamadas a perpetuarse durante décadas: el liberal o dual, que contempla un sistema público de enseñanza con dos tramos educativos distintos (instrucción elemental para el pueblo y gratuita, e instrucción superior para las capas medias y altas de la sociedad y onerosa), y el jacobino o social, que contempla una instrucción igual para toda la población. El Estado Liberal del siglo XIX y buena parte del siglo XX desarrollará fundamentalmente el modelo liberal o dual, configurando sistemas educativos con esas estructuras. Y ello mucho más en países como Inglaterra donde, frente a los Estados continentales y fieles a concepciones lockianas del Estado, éste se define por sus atributos no intervencionistas y de interferencia mínima. Puede decirse que, hasta la década de la segunda posguerra mundial, la educación ejerció en la mayor parte de los países europeos una función de selección o de control social. El desarrollo de la concepción de la educación como derecho de libertad (libertad de creación de centros docentes y libertad de cátedra) potenciará desde una fecha temprana la intervención de las organizaciones no estatales (especialmente la Iglesia) en educación. Surgen en los distintos países europeos instituciones educativas de enseñanza secundaria promovidas por estas organizaciones (de carácter necesariamente oneroso) para la preparación de los alumnos para los estudios universitarios. Son institu-

ciones como la *public school* o la *grammar school*, en cuyo entorno se institucionalizan una serie de dispositivos selectivos de ingreso a las mismas, como los exámenes *11 plus* o la práctica de la distribución de tests de inteligencia que, en definitiva, reposaban en concepciones denominadas *débiles* de la igualdad en educación. Concepciones que cifraban dicha igualdad en la consideración de la misma oportunidad de acceso de los alumnos a futuras experiencias educativas, sin considerar que poderosas fuerzas vinculadas con otras áreas de la estructura social incidían también en el éxito escolar del alumno (MUSGRAVE, 1979: 342). Esta concepción educativa, explícita en el patrimonio legislativo y documental de los sistemas educativos occidentales (ej. leyes de educación inglesas de 1902, de 1921, de 1936, Informe Hadow de 1926, Informe Norwood de 1943, etc.) revela dos cuestiones cruciales vinculadas con la comprensión del derecho a la educación en el Estado Liberal:

- 1.- Desde un prisma cuantitativo y hasta la segunda posguerra mundial, el derecho a la educación se ceñía al derecho a la educación elemental o primaria. El derecho a la educación secundaria constituía, aún, una prerrogativa de aquellas clases sociales capaces de sufragárselo.
- 2.- El ámbito universitario, especialmente las instituciones de enseñanzas liberales y academicistas, era objeto de una especial veneración en la gran mayoría de los países europeos. El mayor estatus social de las enseñanzas académicas frente a las técnicas y profesionales reprodujo esta condición en el ámbito de la enseñanza secundaria. De suerte que, en la mayoría de los países con modelos tripartitos o cuatripartitos de enseñanza secundaria, las instituciones de enseñanza secundaria académica ostentaban la primacía frente a otras instituciones del mismo nivel. Resultando que, aunque el derecho a la educación secundaria estuviera cubierto por la posibilidad de acceso y asistencia a una institución específica, un elemento de agravio comparativo y de selectivismo permanecía en el sistema derivado de la desigual consideración social de las enseñanzas académicas y las profesionales. Es esta una problemática que sigue aún incidiendo en nuestros sistemas educativos.

2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Entre las escasas bondades que podrían atribuirse a una contienda bélica de las características de aquella desarrollada en la Segunda Guerra Mundial cabe destacarse la unificación de voluntades que, en los ámbitos de política general, se produjo en los distintos países europeos entre los diversos partidos políticos de intereses hasta entonces encontrados. Así, en países como Inglaterra conservadores y laboristas abandonan sus posturas radicales características de etapas históricas anteriores y se inclinan hacia posturas intermedias y moderadas en todos las áreas de la vida y también en la política educativa. En este período, que muchos autores han catalogado como “años de consenso político” (*vid.* BATHO, 1989; BARBER, 1994; y GORDON, ALDRICH y DEAN, 1991) los partidos políticos de los diversos signos respaldan de forma unánime medidas de reconstrucción social como el aplaudido *Beveridge Plan* británico, norma que ha recibido el honor de ser calificada como “creadora del Estado de Bienestar” (THE NEW ENCYCLOPAEDIA BRITÁNICA, 1988: 93). Igual consenso mayoritario reciben la gran mayoría de leyes educativas de posguerra en los países europeos cuya virtud principal radicó en la consagración de la democratización de la enseñanza secundaria. Con la institución del Estado de Bienestar, quedan sancionados los derechos sociales del ciudadano: trabajo, vivienda, sanidad y, por supuesto, educación. Y quedan legislativamente fortalecidas las instancias

ministeriales encargadas de promover dichos derechos, apareciendo en los documentos normativos nuevos términos que designan una intención política más intervencionista: *control, dirección, política nacional* (BOARD OF EDUCATION, 1944: art. 1). El derecho a la educación implica ahora el acceso a la enseñanza secundaria y también a la enseñanza universitaria o superior. Fruto de esta concepción es la escolarización masiva de la población en todos los niveles educativos.

En lo que atañe a la enseñanza secundaria cabe destacar la extensión de la obligatoriedad escolar en la legislación educativa de muchos países europeos hasta la edad de los dieciséis años. En lo que respecta al carácter de la enseñanza secundaria, algunos de estos textos normativos se destacan por un notable carácter ecléctico, necesario para su respaldo por todos los partidos políticos. Ello significó en la práctica dos cosas. Por un lado, la indefinición del articulado respecto del carácter concreto de las escuelas de enseñanza secundaria a ser promovidas en la nueva etapa de posguerra permitió la institución a título experimental de las primeras escuelas comprensivas largamente reivindicadas por los teóricos laboristas ya desde 1841 y, posteriormente, por diversos sindicatos docentes en la década de 1920. Por otro lado, con el paso de los primeros años se constata que el desarrollo de los documentos normativos de la posguerra no reveló grandes modificaciones respecto a la tradicional vinculación entre determinados tipos de enseñanza ligados a clases sociales específicas: la *grammar school*, el *Gymnasium*, etc., continuaron siendo frecuentadas por alumnos de clase media, y mecanismos como la selección a los 11 años procuraban escasas posibilidades de ingreso para los hijos de los trabajadores, grupo crecientemente preocupado por el futuro de sus hijos. Es decir, comenzó a ser patente para los sectores laboristas y progresistas que la democratización de la enseñanza entendida como derecho de acceso a la enseñanza secundaria no garantizaba la igualdad de oportunidades futuras de los alumnos. En la década de los sesenta, por ello, estos sectores políticos apuestan por definiciones “fuertes” de igualdad de oportunidades (MUSGRAVE, 1979: 343). Hasta entonces las políticas socialistas habían asumido que todos los alumnos tenían la capacidad de competir en el ámbito educativo una vez que tenían acceso al mismo. Las nuevas concepciones veían ahora claro el escaso realismo de dichas asunciones y la necesidad de compensar entornos sociales desfavorecidos. En aras a potenciar una auténtica igualdad de oportunidades estas fuerzas políticas adoptaron el criterio de que el rendimiento educativo de las diversas clases sociales –y no sólo el acceso a la educación– (el *output* y no sólo el *input*) debía ser igual. Como mecanismo administrativo óptimo para igualar las diferentes procedencias sociales se instituyó la educación compensatoria. Es la época de la designación política de las “áreas de prioridad educativa” sancionadas en informes como el Plowden (1967), etc. Y, de manera simultánea, se fomentó la política de institución de la escuela comprensiva por toda Europa.

La reorganización de la enseñanza secundaria en bases comprensivas ha sido considerada como “el cambio más radical en enseñanza secundaria tras el establecimiento de la gratuidad y la obligatoriedad en este nivel” (LONDON SCHOOLMASTERS’ ASSOCIATION, 1954: 2). La introducción de la escuela comprensiva en los distintos países del entorno europeo estuvo favorecida por una serie de factores impulsores entre los que cabría destacar los siguientes:

- La concepción de la educación como derecho de la persona que el Estado de Bienestar tiene que garantizar.
- El desarrollo, como consecuencia de lo anterior, de una conciencia de fuerte clasismo y segregación social existentes en el sistema educativo, clasismo incompatible con la utópica aspiración de integración de las clases vigente desde la posguerra.

- La potenciación del argumento del desarrollo económico a través de la educación, en sintonía con la tónica ideológica de la época. En el caso del Reino Unido, pero también en otros países europeos, la introducción de la escuela comprensiva se hallaba íntimamente vinculada a un marco nacional de crisis económica que no podría ignorar y que reivindicaba el empleo de la misma como vehículo para el desarrollo económico. En este sentido, el retraso de la selección de los alumnos en la enseñanza secundaria aseguraría la capacidad del sistema escolar de detectar y promover a los alumnos más capaces, terminando con el despilfarro que para un país representaba la pérdida de una buena parte de sus mejores cabezas por mor de la segregación temprana. Con ello, la escuela contribuiría a fomentar el progreso de la nación. Las dos potencias hegemónicas de la época, los EE.UU. y la Unión Soviética, contaban ya con sistemas escolares comprensivos. Por otra parte, en el campo de la teoría y en el ámbito de los organismos internacionales los años sesenta y los inmediatamente anteriores y posteriores fueron años de interés especialmente manifiesto hacia la teoría del capital humano y la visión de la educación como clave en el desarrollo económico (ENGUIITA y LEVIN, 1989: 51). El argumento del desarrollo económico no tenía implicaciones sólo en el ámbito estructural de la escuela secundaria (ej, retraso en la selección de los alumnos), sino en el ámbito curricular de dicha escuela: la política educativa de corte comprensivo apunta a igualar el estatus de las enseñanzas académicas y profesionales y, en este sentido, busca potenciar los dominios científico, técnico y profesional a través del diseño de un sistema flexible que se ajuste a las necesidades de la población escolar en su totalidad evitando una especialización precoz y ofreciendo una educación general eficaz (FERRANDIS, 1988: 7).

Por la permanente actualidad del debate enseñanza comprensiva *versus* enseñanza diversificada en las políticas educativas contemporáneas merecen destacarse, siquiera brevemente, las principales limitaciones y las más destacables virtudes del principio de comprensividad y de la escuela comprensiva tal y como fueron entonces instituidos.

Entre las limitaciones más destacables del principio de comprensividad y de la escuela comprensiva merecen reseñarse las siguientes:

- 1.- En algunos casos, especialmente en aquellos de los países de tradición empírica y de legislación de *hechos* y no de *principios*, el principio de comprensividad careció de una teoría educativa socialista sólida que respaldase y guiase el modelo de escuela comprensiva que debía ser implantada (*vid.* LAWTON, 1977). La escuela comprensiva, por otra parte, se institucionalizó en muchas ocasiones en una realidad social y educativa fuertemente condicionada por los patrones educativos conservadores anteriores. En este sentido, incluso los mismos proponentes de la escuela comprensiva revelaron una concepción ambigua de la escuela comprensiva, ya que legislativamente fue definida como escuela que “preservará lo valioso de la educación impartida en la *grammar school* haciéndolo extensivo a más alumnos de los que en la actualidad disfrutaban de la misma” (DES, 1965: 1). Esta definición equívoca impidió la dotación de un *ethos* propio y específico a la escuela comprensiva desde sus comienzos, ya que la escuela comprensiva nació con un concepto devaluado y con pretensiones de emular a la *grammar school*.
- 2.- En algunos países, la ausencia de definición de una política curricular vinculada a la escuela comprensiva determinó que la reorganización de la enseñanza secundaria se cifrara, en última instancia, en la eliminación del temprano examen selectivo y en la adopción de la reforma de un carácter esencialmente estructural. En muchos

casos, las estructuras unificadas que se instituyeron presentaron grandes posibilidades de diversificación (en el caso de Inglaterra el documento normativo que crea la escuela comprensiva contempla hasta seis modelos de escuela comprensiva, algunos de ellos de corte eminentemente selectivo y académico).

Entre las virtudes del principio de comprensividad y de la escuela comprensiva deben destacarse las siguientes:

- 1.- La rotundidad de la expansión numérica de la escuela comprensiva desde la década de los sesenta hasta nuestros días es un indicativo del apoyo que, a la postre, las autoridades locales de educación y los sindicatos docentes proporcionaron a esta modalidad institucional. Aunque la correcta interpretación de estos datos exige matizar que, pese a la denominación que ostentan, la organización, currículo y metodología que se cursan *en el seno* de las mismas han adoptado formas y prácticas que bien pueden calificarse de *heterodoxas* respecto a los componentes del mismo principio de comprensividad. Y mucho más cuando, en la década de los noventa, el gobierno laborista de Tony Blair redefinió de forma rotunda los aspectos pedagógicos y organizativos propios de las escuelas comprensivas.

ESCUELAS Y ALUMNOS

| | 1965 | 1990 |
|------------------|-----------|-----------|
| MODERN | 3.498 | 205 |
| Escuelas o Dept. | 1.470.840 | 107.969 |
| Alumnos/as | | |
| GRAMMAR | 1.180 | 150 |
| Escuelas o Dept. | 659.959 | 98.289 |
| Alumnos/as | | |
| TECHNICAL | 169 | 4 |
| Escuelas o Dept. | 83.473 | 2.075 |
| Alumnos/as | | |
| COMPREHENSIVE | 221 | 3.082 |
| Escuelas o Dept. | 210.932 | 2.457.918 |
| Alumnos/as | | |
| TOTAL | 5.068 | 3.441 |
| Escuelas o Dept. | 2.225.204 | 2.666.251 |
| Alumnos/as | | |

FUENTE: DES (1981): "Statistics of Education 1979", *Schools*, Vol. 1. London, HMSO.

DES (1991): "Statistics of Education 1990", *Schools*. London, HMSO.

- 2.- La aparición paulatina del elemento curricular, el diseño progresivo de una política curricular, como auténtico núcleo de los debates escolares en el futuro (lo que verdaderamente garantiza o no una auténtica justicia social es la igualdad de acceso al contenido curricular), relegando en lo sucesivo los aspectos estructurales a cuestiones de orden menor.
- 3.- Como elemento decisivo, destacar la constatación entonces asumida de que "la educación no puede compensar la sociedad" (BERNSTEIN, 1970, citado en MUSGRAVE, 1979: 344), interpretada aquí en el sentido de que la percepción y la asignación del estatus de las diversas instituciones educativas y enseñanzas residen en los diversos agentes sociales, los cuales pueden mantener sus apreciaciones y pre-

ferencias a pesar de las múltiples políticas educativas en otro sentido. Y de que para cambiar dichas apreciaciones es preciso el concurso de dichos agentes sociales.

La principal conquista del Estado de Bienestar en el ámbito del derecho a la educación radicó, pues, en la democratización de la enseñanza secundaria. Si bien desde un prisma cualitativo notables diferencias persistirían en la desigualdad social vinculada a las diversas enseñanzas académicas y profesionales que la escuela comprensiva no logró erradicar.

3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO NEOLIBERAL Y EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Desde la década de los ochenta venimos asistiendo a la quiebra del Estado de Bienestar. En los países occidentales diversas formas de Estado han suplido al modelo estatal anterior, siendo los más característicos el Estado Neoliberal y el Estado de corte socialdemócrata. Los efectos de la globalización, y los imperativos económicos que determinan las políticas en los primeros años del siglo XXI han ocasionado que, en la redefinición o redimensionamiento del nuevo rol del Estado en sus diversas formas, los diversos países hayan adoptado soluciones y estrategias afines, y estas han sido las inspiradas por el modelo anglosajón: “Cabe preguntarse si estos razonamientos y estrategias (que apuntaremos más adelante) son patrimonio exclusivo tan sólo de unos gobiernos, concretamente de los de corte neoliberal o conservador. La respuesta, en cuanto se refiere a Europa, es que no. A decir verdad, los gobiernos conservadores y neoliberales, especialmente en los países con estructuras políticas descentralizadas, reaccionaron con mayor velocidad y adoptaron medidas correctoras con mayor presteza ante los primeros síntomas de alarma. Pero, hoy en día, las estrategias son comunes también a los gobiernos de corte socialdemócrata, aunque aparezcan matices algo distintos en las exposiciones de motivos. El producto resultante es, también el terreno educativo, notablemente parecido y equivalente” (PEDRÓ, 1993: 8). Diversos analistas del entorno occidental coinciden en sus apreciaciones al detectar una serie de elementos generales y comunes en la política educativa internacional de los países occidentales (*vid.* BALL, 2006: 67-69; PEDRÓ, 1993; ÁLVAREZ, 2001: 38). Aunque estos autores afirman que en el marco de los procesos de globalización las competencias de los diversos Estados difieren, admiten que, sin sucumbir al “mito del Estado sin competencias” (WEISS, 1997, citado en BALL, 2006: 67), las nuevas formas de las actividades estatales occidentales –caracterizadas por la contratación, desregulación y la privatización– han reducido en términos ideológicos y prácticos la capacidad de intervención estatal directa. Otros autores apuntan como líneas políticas comunes que han contribuido a redefinir el rol del Estado en el nuevo contexto de crisis económica y crisis estructural la descentralización, la participación de los agentes sociales en la gestión de la educación, la adopción del paradigma de rendición de cuentas o *accountability*, y la tendencia a la privatización entendida esta última como la gestión del servicio público mediante los dispositivos y estrategias más eficientes típicas del sector privado (*vid.* PEDRÓ, 1993). Al Estado resultante le han calificado de Estado *empresario* (*idem*). Por último, y en lo que atañe a los análisis actuales en torno a las mutaciones del Estado, hay que citar los estudios de aquellos autores que advierten el actual tránsito “del Estado docente a la sociedad educadora” (ÁLVAREZ, 2001: 35). Tránsito que marca el inicio de una nueva época que se ha ido vislumbrando y consagrando en hitos históricos específicos. Hitos que se iniciaron en las décadas de los sesenta y setenta con el efecto de las teorías críticas heredadas del marxismo y de la crítica filosófica a la cultura y a la ciencia (y en educación con el efecto de las pedagogías libertarias –Lobrot, Summerhill, Ferrer–

herederas de la escuela nueva, y la difusión de las críticas marxistas de la reproducción –Baudelot, Establet, Bourdieu– (*ibidem*: 43). Que siguieron con el giro radical de las reformas educativas de los ochenta y noventa que consagraron una ambigua asignación de responsabilidades frente a la administración del aparato educativo (BRASLAVSKI, 1995, citado en ÁLVAREZ, 2001) y que, en la apuesta por la calidad y la eficiencia y la racionalidad del gasto dejan las puertas abiertas para que entren otros actores a participar en la gestión del sistema educativo. Giro reformístico que consagra un concepto de educación como el derecho de los sujetos a la definición colectiva del proyecto educativo de nación que se quiere para un país (es la nación –las comunidades organizadas socialmente: comunidades territoriales, comunidades de intereses, gremios profesionales– la que debe dotarse de un proyecto educativo). Que “abre la posibilidad de que la educación sea concebida como una responsabilidad del conjunto de la sociedad, en la que participan tanto el sistema educativo institucional como los actores económicos y sociales, los medios de comunicación y las distintas organizaciones sociales” (*ibidem*: 47). Hitos que continúan, finalmente, con el reconocimiento y la consagración del Aprendizaje a lo Largo de la Vida como nuevo paradigma educativo con nuevos escenarios educativos y nuevas formas de educación que escapan al control directo del Estado.

Lo que resulta claro es que las formas de gobierno de la educación están operando grandes mutaciones; se está generando un nuevo orden y unas nuevas maneras de ejercicio del poder. Esta nueva realidad no está exenta de incógnitas que afectan de lleno el tema que nos ocupa: el derecho a la educación en todos los niveles educativos y, especialmente en nuestra época, y por los imperativos democratizadores de estos niveles en nuestro momento histórico, en la enseñanza superior y con respecto al Aprendizaje a lo Largo de la Vida. Hay autores que afirman que, en nuestra época y con este Estado disminuido en competencias, “la educación se está transformando de nuevo en un bien *oligárquico*” (BALL, 2006: 69). Idénticas inquietudes manifiestan algunos académicos cuando se preguntan “(...) si los ciudadanos están dispuestos hoy a perder las conquistas individuales –los derechos de libertad– y sociales –los derechos prestacionales– que son fruto de una larga evolución histórica y de una larga lucha para su consecución” (PUELLES, 1993: 14). El vigésimo Congreso de la Sociedad Europea de Educación Comparada, celebrado en Londres en el año 2002, tuvo como título: *Hacia el final de los sistemas educativos? Europa en perspectiva mundial*. Era éste un título atrevido y provocador que, en definitiva, venía a reconocer las modificaciones que, en todos los órdenes y también en cuestión de gobierno de la educación, están experimentando los sistemas educativos occidentales. El Congreso abordó diversas cuestiones cruciales vinculadas con esta realidad de cambio y reforma de los sistemas educativos:

- el replanteamiento del rol de la escolarización en la sociedad del conocimiento.
- el incremento de la participación en el aprendizaje adulto.
- la construcción de la ciudadanía activa mediante la inversión en capital social.
- la nueva concepción del “conocimiento” que se deriva del paradigma del Aprendizaje permanente.
- las nuevas pedagogías y entornos de aprendizaje que se derivan de la nueva fisonomía que parece imponerse en los sistemas educativos.

Y, muy especialmente, abordó las cuestiones relacionadas con la cohesión social, el capital social y el control social, planteándose un interrogante que muchos académicos nos hacemos hoy ante la nueva realidad imperante: “si la forma convencional de los “sistemas educativos” se colapsa ¿qué agencias y procesos de aprendizaje contribuirán a la cohesión

social?”. En definitiva: si el Estado como entidad garante del derecho a la educación y de la democratización de la educación en sus distintos niveles pierde competencias y comparte sus responsabilidades con otros agentes ¿quién se responsabilizará y qué procesos promoverán la función de emancipación social y cambio social en educación?. Al término de este capítulo volveremos sobre este interrogante.

Si en el epígrafe anterior nos ocupamos de preferencia sobre cuestiones vinculadas con el derecho a la educación secundaria, vamos a hacerlo ahora, siquiera brevemente, respecto de aquellas vinculadas con la educación superior y del paradigma del Aprendizaje a lo Largo de la Vida. Nos interesa, especialmente, como en el caso anterior, el análisis de las funciones sociales de estos niveles educativos.

Es un hecho constatado históricamente que, en momentos en los que la sociedad se encamina hacia una nueva época, se convoca a la universidad para operar este cambio. La universidad es instrumentalizada en el siglo XIX para construir naciones y edificar Estados. “Y así, cuando Humbolt es llamado junto con otras renombradas personalidades a regenerar el Estado prusiano (...) y a hacerlo mediante la educación, contribuye a este resurgir creando en 1809 la Universidad de Berlín, que Humboldt vincula a una idea de universidad basada (...) más en principios humanistas que en fines “utilitarios” (FERNÁNDEZ, 1999: 210). En los años de posguerra y, dentro del espíritu de superación de la sociedad de clases entonces predominante, fue un artículo de fe consagrado en documentos como el Informe Robbins de 1963 el principio político de que “todos los solicitantes cualificados encontrarían un sitio en el sistema diversificado de enseñanza superior” (KOGAN y HANNEY, 2000: 65). La educación superior adoptó, en principio, un rol de contribución a la cohesión social, a la construcción de “una cultura común y un estandar común de ciudadanía” y a la democratización del saber en un sistema educativo cuya expansión, también en este nivel, se veía inminente. Fue este principio de acceso lo que legitimó la expansión continuada de la enseñanza superior, respaldada por la demanda estudiantil y que persistió hasta mediados de la década de los noventa, cuando la expansión fue contenida. Por entonces, la tasa de participación en la enseñanza superior en países como Inglaterra era del 33% del grupo de edad (*idem*). No obstante, como afirman algunos autores “el igualitarismo en educación superior siempre ha sido una cuestión compleja y ambigua” (*idem*). Y más en aquellos sistemas educativos que han revelado una independencia notable entre los diversos niveles educativos. Es decir: cuando se instituyó la escuela comprensiva en Inglaterra en la década de los sesenta, en los círculos universitarios hubo, en líneas generales, una aprobación general de un movimiento concebido como alternativa a la selectividad y al fracaso. No sentían muy de cerca las implicaciones de esta reforma en la institución universitaria, ya que ésta poseía sus propios dispositivos selectivos. Por eso diversos autores y políticos reconocen que, si la expansión y el incremento en el acceso de la enseñanza superior derivaron en una mayor igualdad de oportunidades en la enseñanza superior, ello no había sido porque éste principio hubiera sido un *item* explícito de la agenda política, porque no lo había sido (*ibidem*: 66). El principio de igualdad de oportunidades en enseñanza superior había sido desconsiderado y todavía lo era a mediados de la década de los noventa. Lo único que había era una creencia residual en la función distributiva de la enseñanza superior subyacente al apoyo a un sistema en expansión. Lo que sí hubo siempre, en círculos académicos y políticos, fue un apoyo explícito a la potenciación de la excelencia universitaria, que no era sino una continuación de las políticas tradicionales. Con la expansión de la enseñanza universitaria el cambio político radicó en que la función de

preparación de elites se reservó a una minoría de universidades. El resultado “paradójico” de la masificación de la enseñanza superior fue que las que hasta entonces habían sido instituciones de elite devinieron aún más meritocráticas (*ibidem*: 64-65). Esto se produjo, no obstante, dentro de un acuerdo general de que la enseñanza superior debía continuar su expansión. La asunción de las universidades era que el sistema diferenciaría entre las diversas formas de enseñanza superior en un sistema binario o en un sistema unitario diferenciado. Dentro de estas diversas formas o diferenciaciones existían instituciones de enseñanza superior (universidades y politécnicas, en el caso inglés) con una notable diferencia de estatus social según las enseñanzas impartidas.

La universidad como institución educativa, como vemos, no ha llegado a cumplir –al menos en muchos países occidentales– la función social de emancipación social y promoción de la igualdad de oportunidades que le asignaban los diversos documentos orientativos en la década de los sesenta. La masificación de la enseñanza superior no ha significado ni se ha traducido en la democratización o universalización de la misma, tampoco en los primeros años del siglo XXI.

Mayores expectativas de cumplimiento a corto plazo parece tener el derecho a la educación en enseñanza superior entendido desde un prisma cualitativo, es decir, como derecho al mismo estatus social y laboral de las enseñanzas cursadas en este nivel de la enseñanza, independientemente del carácter de las mismas.

Como decíamos en líneas anteriores, en momentos de emergencia de una sociedad nueva, la universidad es convocada para la generación de dicho cambio. Eso mismo está ocurriendo en el momento presente con la construcción de la sociedad europea: el Proceso de Bolonia ha querido intencionadamente comenzar dicha construcción por la institución culmen del sistema y la única capaz de tener un efecto dominó en los restantes niveles del mismo y el impacto necesario en los demás ámbitos sociales. Frente lo que ha sido la comprensión de la misión de la universidad y de su función social en las instituciones de elite (misión puramente formativa, idea de universidad basada en la búsqueda de la verdad y en principios humanistas), la Unión Europea parece estar primando la vertiente profesional no sólo en lo que atañe la participación de los agentes económicos en la gestión de dichas enseñanzas (mediante la promoción de contratos universidad-empresa) sino con la institución de unas enseñanzas de grado y posgrado (en duración y carácter) más ajustadas a la directa preparación para el empleo y en respuesta a las demandas del mundo laboral. La Unión Europea propone un modelo de universidad de orientación fundamentalmente tecnológica y productiva que “es foco de preocupación y de desarrollo en tres líneas de actuación: la profesionalización y la competitividad; la incorporación de las tecnologías a la educación superior, y el intercambio empresa-universidad” (FERNÁNDEZ, 1999: 222). La dicotomía tradicional entre la comprensión de la misión y las funciones de la universidad (formativa/professionalizante) está muy polarizada en los primeros años del siglo XXI. En términos generales la comunidad universitaria ha reaccionado de forma unánime mostrando disconformidad al modelo propuesto por la Unión Europea, muy especialmente, aunque no sólo, porque el nuevo modelo vulnera uno de los atributos desde siempre más preciados del quehacer académico: la autonomía docente e investigadora, conformadas ahora según los imperativos de las restricciones económicas sometidas ambas ahora a los dictados del ámbito laboral. Quizá uno de los aspectos más positivos del actual proceso de Convergencia Europea de la Enseñanza Superior sea la posible resolución de la tradicional antinomia “enseñanzas académicas vs enseñanzas profesionales” en la enseñanza superior,

desfavorable para estas últimas, y la institución de una auténtica paridad de estatus entre ambos tipos de enseñanzas. Al producirse esta igualdad en el ámbito de la enseñanza superior, ello tendría un indudable efecto dominó en la resolución de esta problemática en la enseñanza secundaria. La resolución de este problema pendiente tendría más garantías de éxito por el hecho de estar implicando en su consecución a los diversos agentes sociales posteriormente encargados de la contratación laboral de los egresados de estas enseñanzas.

En lo que atañe al rol de la universidad en la “postmodernidad”, quizá la política internacional actual de conducir la educación de cara a los agentes económicos constituya una oportunidad idónea para que la universidad “repiense su misión” en el siglo XXI (*ibidem*: 215). No para abdicar de su apoyo a un saber liberal: como Newman, pensamos que la cultura intelectual “es enfáticamente *útil*” y que “la persona que ha aprendido a pensar y a razonar, a comparar, distinguir y analizar (...) alcanzará una situación intelectual que le permitirá desempeñar las ciencias y profesiones”. Ni para someterse a concepciones sesgadamente economicistas y evaluadoras de la calidad de la enseñanza. Pero sí para recuperar el rol de liderazgo de la vida pública que le atribuía Ortega a la universidad –y que le corresponde ahora más que nunca en la sociedad del conocimiento– desde criterios quizá de una mayor “pertinencia social” (*ibidem*: 217) “irradiando nuevos valores entre los estudiantes (innovación, flexibilidad, noción de riesgo..., propios del “hombre-creación”, gestor de su propio destino laboral (nuevo humanismo del siglo XXI” (*ibidem*: 218) y aunando en sí las funciones de orientación y guía, formación superior de base y formación profesional (*ibidem*: 219). Debería también asumir de lleno un decidido rol (respecto del cual aún titubea) en el ámbito de la formación continua o del Aprendizaje a lo Largo de la Vida, implantando así el “espíritu Robbins” o la obligación democratizadora que, desde hace décadas, la sociedad reclama a la universidad y que en la época de la sociedad del conocimiento se revela ya imperativa.

Quedaría referirnos, por último, al último y definitivo “nivel de la enseñanza” susceptible de integrar nuestros sistemas educativos occidentales: el Aprendizaje a lo Largo de la Vida. El Aprendizaje a lo Largo de la Vida parece haber emergido en la escena política actual con el ímpetu de una nueva moda. Prácticamente todas las instancias internacionales en los primeros años del siglo XXI lo han incorporado a sus agendas reformísticas: la Unión Europea, como es sabido, ha escogido el principio del Aprendizaje a lo Largo de la Vida como principio articulador de su acción educativa y formativa para el período 2007-2013. Y, dado el influjo que en la actualidad las orientaciones de las políticas internacionales ostentan en el seno de los países, también las legislaciones de los distintos países han incorporado esta nueva realidad educativa en sus objetivos educativos tanto en el nivel de la enseñanza secundaria como superior.

El Aprendizaje a lo Largo de la Vida constituye un paradigma educativo que guarda en su seno aún numerosas incógnitas. Tanto en cuestiones relativas a su terminología (es aún notable la abundancia de términos empleados para designar a una realidad que sólo aparentemente se refiere a un mismo ámbito: educación permanente, aprendizaje permanente, aprendizaje a lo largo de la vida, educación recurrente, etc.), como en lo relativo a las implicaciones que sus numerosos procesos parecen prometer. El Aprendizaje a lo Largo de la Vida constituye un auténtico paradigma educativo en tanto que agrupa un conjunto de “creencias, valores, teorías, modelos y técnicas educativas (...) (*vid.* HOLMES, 1986) que consagran la capacidad innata de aprendizaje de habilidades y conocimiento de los seres humanos durante todo su tramo vital y, por tanto, sancionan

la validez de todas las instituciones educativas (pertenecientes al sistema formal de la enseñanza o no) como susceptibles de ser ámbitos relevantes de aprendizaje continuo. Por los atributos de *universal* como de *duradera a lo largo del ciclo vital* el Aprendizaje a lo Largo de la Vida constituye un paradigma y una política de vocación democratizadora. En este sentido, una de las funciones más destacables del Aprendizaje a lo Largo de la Vida es la función compensatoria de las desigualdades sociales con que nació en sus orígenes. Ciertamente, el fermento intelectual de la idea del *Aprendizaje permanente*, que se remonta a finales de la Primera Guerra Mundial, arranca del debate activo sobre la extensión de los derechos humanos a las mujeres y a los sectores pertenecientes a la clase obrera. Todo ello constituyó un caldo de cultivo para la concienciación de que la educación no podía seguir siendo el patrimonio de una élite ni podía ni debía ceñirse a un tramo cronológico de edad limitado (FIELD, 2000: 4). Numerosas instituciones (también de enseñanza superior) se han consagrado desde su creación al desarrollo de este *ethos* o “imperativo democrático de la educación permanente” (FERNÁNDEZ, 1999: 241). A título de ejemplo, el art. 3 de los Estatutos de la UNED, al especificar las funciones de la UNED en su servicio a la sociedad explícita como una de las más fundamentales “el diseño y desarrollo de programas de educación permanente, promoción cultural y formación profesional”.

En el otro lado de la polaridad, el Aprendizaje a lo Largo de la Vida amenaza con constituirse en el último nivel de control social de los sistemas educativos. Numerosos autores sancionan la visión de que el Aprendizaje a lo Largo de la Vida puede servir para legitimar la desigualdad (FIELD, 2000: 111), para incrementar la polarización entre los ricos-en-información y los pobres-en-información (*ibidem*: 130), de que es esperable un sesgo social de la nueva etapa del Aprendizaje a lo Largo de la Vida con una creciente desigualdad de acceso a todo tipo de recursos, también a aquellos menos tangibles (redes de comunicación y contacto sociales, etc. que constituyen el capital social de los individuos).

Para finalizar este artículo quiero volver al interrogante que dejamos abierto líneas más arriba y que constituye (o puede constituir) una de las mayores paradojas de la época en la que nos encontramos: en un momento histórico occidental de construcción de sociedades del conocimiento que reclaman la democratización del saber en el ámbito de la enseñanza superior y de los diversos ámbitos sociales ¿qué agencias se encargarán de procurar la cohesión social y de promover la función social de la educación en estas instancias si los actuales Estados transitan hacia formas más débiles de poder?. Una respuesta, en nuestra época de poder de las instancias supranacionales es, precisamente, dichas agencias internacionales. Sólo citar, a modo de ejemplo, el informe recientemente publicado por la Unión Europea encaminado a poner término a la brecha digital y a paliar los efectos de la misma durante su existencia [*vid.* COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2005): *Digital Divide Forum Report: Broadband Access and Public Support in Under-Served Areas*. Brussels.]. La segunda respuesta es, necesariamente, las universidades, en tanto que creemos que esa función de liderazgo que les corresponde en la sociedad del conocimiento les debe llevar a asumir un rol protagonista en la democratización del saber que la sociedad reclama hoy día y que ya llevan ejerciendo años instituciones de enseñanza superior a distancia. Por último, nos corresponde a la misma sociedad civil (sociedad educadora), en acción educativa intencionada, y por exigencia de solidaridad educativa con todos, el papel redistribuidor de los recursos educativos y culturales mediante aprendizajes proporcionados extraescolarmente en el espacio comunitario y social. No cabría, por otra parte, mejor

oportunidad para demostrar que creemos y que contribuimos a una sociedad educadora orientada a un saber plenamente democratizado y de acceso universal.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GALLEGO, A. (2001): “Del Estado docente a la sociedad educadora: ¿un cambio de época?”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 26.
- BALL, S. J. (2006): *Education Policy and Social Class. The selected works of Stephen J. Ball*. London, Routledge.
- BARBER, M. (1994): *The Making of the 1944 Education Act*. London, Cassell.
- BATHO, G. (1989): *Political Issues in Education*. London, Cassell.
- BOARD OF EDUCATION (1944): *Education Act 1944*. London, HMSO.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (2006): *Aprobación definitiva por el Congreso de la Ley 121/000043 Orgánica de Educación*. Serie A, nº 46-16.
- BRASLAVSKY, C. (1995): “La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 9.
- COFFIELD, F. (1999): “Introduction: Lifelong Learning as a new form of social control?”. In COFFIELD, F. (ed.): *Why's the Beer Always Stronger up North? Studies of lifelong learning in Europe*. Bristol, Policy Press.
- DES (1965): *Circular 10/65 on the Organization of Secondary Education*. London.
- ENGUITA, M. F. y LEVIN, H. M. (1989): “Las reformas comprensivas en Europa y las nuevas formas de desigualdad educativa”, *Revista de Educación*, nº 289.
- EVANS, T. and NATION, D. (eds) (1996): *Opening Education. Policies and practices from Open and Distance Education*. London, Routledge.
- FERNÁNDEZ, J. M. (1999): *Manual de política y legislación educativas*. Madrid, Editorial Síntesis.
- FERRANDIS TORRES, A. (1988): *La escuela comprensiva: situación actual y problemática*. Madrid, CIDE.
- FIELD, J. (2000): *Lifelong learning and the new educational order*. Stoke on Trent, Trentham Books.
- FITZ, J., DAVIES, B. and EVANS, J. (2006): *Educational Policy and Social Reproduction. Class inscription and symbolic control*. London, Routledge.
- GARCÍA GARRIDO, J.L. y GARCÍA RUIZ, M.J. (2005): *Temas candentes de la educación en el siglo XXI*. Madrid, Ediasa.
- GORDON, P., ALDRICH, R. and DEAN, D. (1991): *Education and Policy in England in the XXth Century*. London, The Woburn Press.
- JONES, B. (1995): *Sleepers, Wake! Technology and the Future of Work*. Melbourne, Oxford University Press.
- KOGAN, M. and HANNEY, S. (2000): *Reforming Higher Education*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- LAWTON, D. (1977): *Education and Social Justice*. London, Sage Publications.
- LONDON SCHOOLMASTERS' ASSOCIATION (1954): *Problems of the Comprehensive School*. London.
- MUSGRAVE, P. W. (1979): *The Sociology of Education*. London, Methuen. 3rd ed.
- PEDRÓ, F. (1993): “Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 1.
- PEDRÓ, F. y PUIG, I. (1998): *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona, Paidós.

PUELLES BENÍTEZ, M. de (1993): “Estado y Educación en las Sociedades Europeas”,
Revista Iberoamericana de Educación, 1.
THE NEW ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago/London. 1988. 15th ed.
WEISS, L. (1997): “Globalization and the myth of the powerless state”, *New Left Review*,
225, 3-27.

LAS CULTURAS SILENCIADAS Y SU DERECHO A LA EDUCACIÓN

Inmaculada González Pérez
Mercedes García de la Torre Gómez
Remedios Guzmán Rosquete
Universidad de La Laguna

INTRODUCCIÓN

El mayor consenso internacional entorno a los principios y valores que deben regir la educación ante la diversidad cultural, lo hallamos en el marco de los Derechos Humanos promulgados desde las Naciones Unidas (NNUU); y más concretamente desde la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Y es que a pesar de que existen algunas críticas sobre éstos, lo cierto es que rara es la asociación, institución o grupo humano que no apele a ellos con el objeto de mejorar su situación en el mundo.

Los Derechos Humanos relacionados con el tema que nos atañe, han dependido en gran medida de la manera en que se concibe la cultura en los Organismos Internacionales Gubernamentales (OIG). Por ello, se abordará la evolución de su conceptualización en los documentos internacionales más relevantes y sus consecuencias en el ámbito educativo. Los documentos vinculados a la diversidad cultural y a la educación¹ se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Derechos Humanos, diversidad cultural y educación

| TÍTULO | OIG | FECHA |
|--|--------|-------|
| Declaración Universal de los Derechos Humanos | NNUU | 1.948 |
| Declaración de los expertos sobre los problemas raciales | UNESCO | 1.950 |
| Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza | UNESCO | 1.960 |

¹ Todos los documentos analizados de la UNESCO y NNUU se encuentran disponibles en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12024&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html y en <http://www.un.org/spanish/documents/index.html> respectivamente.

| TÍTULO | OIG | FECHA |
|---|------------|--------------|
| Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales | NNUU | 1.966 |
| Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial | UNESCO | 1.969 |
| Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales | UNESCO | 1.974 |
| Recomendación relativa a la participación de las masas populares en la vida cultural | UNESCO | 1.976 |
| Declaración universal de los derechos de los pueblos | NNUU | 1.976 |
| Recomendación relativa a la educación de adultos | UNESCO | 1.976 |
| Declaración sobre la raza y prejuicios raciales | UNESCO | 1.978 |
| Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven | NNUU | 1.985 |
| Convención de los derechos del niño | NNUU | 1.989 |
| Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular | UNESCO | 1.989 |
| Declaración mundial sobre la educación para todos: satisfacción de las necesidades de aprendizaje básico | UNESCO | 1.990 |
| Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas | NNUU | 1.993 |
| Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional | UNESCO | 1.994 |
| Proyecto de Declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas | NNUU | 1.994 |
| Declaración de principios sobre la tolerancia y plan de acción de seguimiento del año de las Naciones Unidas | NNUU | 1.995 |
| Educación para la paz, los derechos humanos, la democracia, el entendimiento internacional y la tolerancia | UNESCO | 1.995 |
| Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural | UNESCO | 2.001 |
| Declaración de Durban | NNUU | 2.001 |
| Declaración del Milenio | NNUU | 2.000 |
| Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial | UNESCO | 2.003 |
| Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales | UNESCO | 2.005 |
| Resolución sobre el programa mundial para el diálogo entre civilizaciones | NNUU | 2.005 |

Fuente: Elaboración propia

No ajenos a las distintas corrientes de pensamiento existentes desde el nacimiento de las NNUU, los Derechos Humanos han ido avanzando, si bien de forma paulatina, desde posiciones favorables a la asimilación cultural, hasta la actual defensa de una educación proclive al interculturalismo. Sin embargo, los documentos internacionales se caracterizan por un pensamiento fundamentalmente multiculturalista, el cual se halla presente en todos ellos. Se ha promovido, a lo largo de la historia de los OIG, ante todo, la tolerancia y el respeto a la diversidad; relegando a un segundo plano, la importancia de los intercambios culturales y las posibles consecuencias de éstos para la diversidad cultural, especialmente si éstos se producen en condiciones de desigual poder.

DERECHOS HUMANOS Y ASIMILACIONISMO

Cuando se constituyeron las NNUU imperaba el asimilacionismo cultural. Sus planteamientos se reflejaron en las propuestas realizadas desde los OIG al defender, desde una perspectiva individual, el derecho de las personas a acceder a la cultura. Sin embargo, tuvieron menos repercusión en los documentos internacionales referidos a la educación.

La diversidad cultural como problema

El asimilacionismo proponía y pretendía una uniformidad en torno a la cultura hegemónica, mediante la aculturación de las culturas silenciadas. Es decir, planteaba que las personas debían acceder a la cultura hegemónica a través de la apropiación de sus productos culturales, acumulando saber y siendo más cultos; convirtiéndose en un elemento de prestigio para aquellos que tenían la posibilidad de acceder a determinados conocimientos. El resto de las personas que no lograban este acceso era considerado inculto o carente de cultura.

Desde esta visión las relaciones culturales, propiamente dichas, carecían de sentido. Los encuentros entre culturas no eran considerados como tales y, en todo caso, se producirían relaciones de conflicto si las culturas silenciadas se resistían a la asimilación cultural. Los mecanismos de transformación, enriquecimiento y cambio a través del contacto con otras culturas brillaban por su ausencia. Es más, la diversidad era un problema a resolver o superar, en aras de la evolución de la humanidad entorno a una única cultura que se estimaba válida para todos los seres humanos.

Ello supuso que el derecho a la cultura fuera reconocido por los OIG como un derecho individual, siendo proclamado como tal en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de las NNUU (1948) y en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) de las NNUU (1966). En la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se afirma que “*toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten*” (art. 27.1). Y en el PIDESC se señala el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (art. 15.1). Aunque no se destaca en él la contribución de las personas a la cultura sino su derecho a gozar de ella, como si estuviera ya establecida de antemano.

A finales de la década de los sesenta se comienzan a vislumbrar ciertos cambios, incorporándose en algunos documentos oficiales el concepto de grupo racial o étnico y sus derechos, como puede apreciarse en la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* de las NNUU (1969). Estos cambios se vieron favorecidos por la influencia de la *Declaración de los expertos sobre los problemas raciales* de la UNESCO (1950), cimentada en los principios boasianos² que aportaron numerosos argumentos científicos en contra de las teorías raciológicas (HARRIS, 2000:72).

² Los trabajos realizados por BOAS, F. desde finales del siglo XIX nutrieron la teoría del relativismo cultural que adquirirá enorme auge en la década de los setenta del siglo XX, aunque ello no significa que no estuvieran vigentes en la década de los cincuenta y sesenta, aunque de manera menos relevante. Durante el siglo XX también destacaron los trabajos de MEAD, M. sobre la educación de los niños en diferentes culturas; la cual siempre defendió la posibilidad de aprender a través del estudio de otras culturas, entendiendo la diversidad como recurso y nunca como inconveniente. Estas ideas adquirirán gran relevancia en décadas posteriores con la corriente interculturalista.

Una educación ajena a la diversidad cultural

El asimilacionismo cultural conllevaba una propuesta educativa monocultural que fomentaba la uniformidad en torno a la cultura hegemónica. Las culturas silenciadas, caracterizadas por su eminente ‘vacío cultural’, no poseían nada de valor que ofertar a los sistemas educativos. La estructura y la organización de la enseñanza eran ajenas a las características culturales de las culturas no predominantes y en los currículos nacionales, dirigidos tanto a la formación del profesorado como del alumnado, los contenidos referentes a las culturas no hegemónicas no encontraban cabida.

De hecho, los sistemas educativos fueron diseñados pensando o deseando el acceso de la población a la educación básica mediante procesos de transculturación; en definitiva, la educación debía ‘civilizar a los bárbaros’, debía aculturizarlos. Si para ello era necesario establecer modalidades educativas *ad hoc* para las culturas no hegemónicas, debía asumirse dicha estrategia; pero siempre, o casi siempre, bajo planteamientos paternalistas, compensatorios y homogeneizantes.

Frente a esta realidad y a pesar de la clara influencia del asimilacionismo en materia cultural, el respecto a la diversidad cultural siempre estuvo presente en las propuestas educativas de los OIG, tal vez, precisamente, por la presencia de ésta en ellos. Tanto en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de las NNUU (1948) como en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) de las NNUU (1966) se apela a una educación favorable a “*la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y los grupos étnicos o religiosos*” (art. 26 y 13 respectivamente). Y en la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (1.969) de NNUU se manifiesta la necesidad de que los Estados tomen medidas inmediatas y eficaces, “*especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos*” (art. 7).

Más allá de reclamar el derecho a la educación sin ningún tipo de discriminación, en la *Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza* de la UNESCO (1960) se pretende garantizar el acceso a ésta respetando a la diversidad cultural, indicando que se debe:

“reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas (...) emplear y enseñar su propio idioma, siempre y cuando: (i) Este derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte de sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional; (ii) El nivel de enseñanza de estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; y (iii) La asistencia a tales escuelas sea facultativa” (art. 5. c).

En cierta medida, casi desde su nacimiento, los OIG demandaron tímidamente una educación multicultural, pero con cierta vocación de ostracismo; es decir, cada cultura con sus propias escuelas, cada persona con su grupo cultural.

DERECHOS HUMANOS Y MULTICULTURALISMO

El relativismo cultural, que volvió a tener prestigio y reconocimiento tras la Segunda Guerra Mundial, adquirió un enorme auge frente a las teorías asimilacionistas durante la década de los setenta. Con él, la diversidad cultural se reconoció como una riqueza antes que un mal a subsanar. La influencia de esta corriente de pensamientos fue especialmente relevante en los OIG, acompañándolos durante más de treinta años, tanto en el ámbito cultural como en el educativo, llegando a pervivir hasta la actualidad.

El valor de las culturas

El relativismo defendió la idea de que todos los sistemas culturales son esencialmente iguales en cuanto a su valoración. De esta corriente de pensamiento derivó el multiculturalismo³, proponiendo la defensa de la coexistencia pacífica de diversas culturas, la valoración y el respeto a la diversidad pero sin incluir la necesidad, conveniencia o importancia de las relaciones entre culturas. Muchos autores multiculturalistas incluso plantearon la necesidad de no establecer relaciones con otras culturas como mecanismo de supervivencia y defensa frente a la pérdida de identidad.

Ello supuso relegar a un segundo plano las relaciones culturales y prestar poca importancia al análisis de éstas. A pesar de sus limitaciones, el relativismo introdujo una actitud básica relevante a la hora de enfrentar el reto de conocer otras culturas: una actitud empática y abierta que permitía valorar la pluralidad.

Concibió la cultura como un mecanismo o instrumento y no como un producto que debía ser adquirido, considerando que ésta constituía un sistema de comprensión, interpretación e interrelación con el mundo. Ello implicaba que la cultura, en realidad, no se poseía sino que constituía parte integrante de toda persona, la cual le dotaba de identidad como individuo y como grupo. Destacó en este sentido, la *Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural* de la UNESCO (1976), donde se manifiesta lo siguiente:

“La cultura ha dejado de ser únicamente una acumulación de obras y de conocimientos que produce, compila y conserva una minoría selecta para ponerlos al alcance de todos, o que un pueblo rico por su patrimonio ofrece a otros como modelo del que les hubiese privado la historia; que la cultura no se limita al acceso a las obras de arte y a las humanidades sino que es a la vez adquisición de conocimientos, exigencia de un modo de vida, necesidad de comunicación (...)”.

En este documento se defiende la necesidad de la afirmación de la identidad, de la autenticidad y de la dignidad, debiendo los Estados “*proteger, salvaguardar y rehabilitar todas las formas de expresión culturales como las lenguas nacionales o regionales, los dialectos, las artes y tradiciones populares, pasadas y presentes, así como las culturas campesinas y obreras y las de otros grupos sociales*” (II.4.g).

El carácter inclusivo de la cultura también estuvo presente en la *Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular* de la UNESCO (1989). Aunque dicho concepto se encuentre elaborado respecto a un tipo específico de cultura, se pone de manifiesto su carácter inclusivo ya que se considera que:

“La cultura tradicional y popular es el conjunto de creaciones que emanan de una comunidad cultural fundadas en la tradición, expresadas por un grupo o por individuos y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad en cuanto expresión de su identidad cultural y social; las normas y valores se transmiten oralmente, por imitación o de otras formas. Sus formas comprenden, entre otras, la lengua, la literatura, la música, la danza, los juegos, la mitología, los ritos, las costumbres, la artesanía, la arquitectura y otras artes” (punto A).

Los planteamientos multiculturalistas se reflejaron también en la *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales* de la UNESCO (1978), en la cual se puso de manifiesto entre otras muchas cuestiones que:

“La cultura, obra de todos los seres humanos y patrimonio común de la humanidad, y la educación, en el sentido más amplio de la palabra, proporcionan a los hombres y mujeres medios cada vez más eficaces de

³ Hay que señalar que desde la década de los setenta hasta la actualidad el concepto de multiculturalismo o multiculturalidad ha sufrido grandes matices, siendo utilizado de forma muy dispar generando graves confusiones.

adaptación, que no sólo les permiten afirmar que nacen iguales en dignidad y derechos, sino también reconocer que deben respetar el derecho de todos los grupos humanos a la identidad cultural y al desarrollo de su propia vida cultural en el marco nacional e internacional, en la inteligencia de que corresponde a cada grupo el decidir con toda libertad si desea mantener y, llegado el caso, adaptar o enriquecer los valores que considere esenciales para su identidad” (art. 5).

El derecho de todo pueblo a que se respete su identidad nacional y cultural (art. 2), también se plasmó en la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos* de las NNUU (1976), donde se señala que todo pueblo tiene el derecho “*de hablar su propia lengua, de preservar y desarrollar su propia cultura, contribuyendo así a enriquecer la cultura de la humanidad*” (art. 13) y a que no se imponga a ningún pueblo una cultura extranjera (art. 15). Este instrumento internacional es tal vez uno de los más completos y reivindicativo elaborados a lo largo de toda la historia de las NNUU, aunque nada se comenta en él de la apertura a otras culturas ni del enriquecimiento mutuo entre los pueblos.

Igual sucede con el *Proyecto de Declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas* de las NNUU (1994) que defiende la identidad cultural indígena y denuncia cualquier proceso de asimilación e integración de sus culturas en otras:

“Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural, en particular a la prevención y la reparación de: a) todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica (...); d) toda forma de asimilación e integración a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo” (art. 7).

Además, en el art. 8 destaca que “*los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales*”. Y en la *Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven* (1985) de NNUU se les reconoce a estas personas el derecho a “*conservar su idioma, cultura y tradiciones*” (art. 5.1).

Por último, incluso en la importante *Declaración Mundial sobre Educación para todos* de la UNESCO (1990), que se proclama en un marco de elevado consenso, se reconoce que “*los saberes tradicionales y el patrimonio cultural autóctono tienen una utilidad y una validez por sí mismos y que en ellos radica la capacidad de definir y promover el desarrollo*” (art. 1.2.).

Los límites del relativismo se reflejaron a la hora de formular estos instrumentos, pero fueron momentos caracterizados por la reivindicación de lo propio, antes que el posible valor de lo ‘ajeno’ ya que éste se presentaba como imposición y no como opción. Ante el miedo de las culturas silenciadas a la pérdida de identidad, éstas realizaron un arduo trabajo en los OIG dirigido al reconocimiento de lo propio, tratando de perdurar en un marco donde los Estados escasamente atendían sus reivindicaciones: su derecho a existir.

Una educación respetuosa con la diversidad

Los planteamientos teóricos en torno a la cultura se trasladaron al ámbito educativo. La educación debía fomentar la tolerancia y el respeto hacia las diferencias. Ello supuso el derecho de cada cultura a educarse sin perder su propia identidad, reconociéndose fundamentalmente el derecho a una educación en la lengua materna, a crear escuelas propias y a formar a profesorado indígena o perteneciente a las culturas no predominantes.

Estas propuestas se concretaron a través de diversos instrumentos internacionales entre los que destaca la *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos* de la UNESCO (1976) se puso claramente de manifiesto que la educación de adultos debería

contribuir al desarrollo de *“la comprensión y el respeto de la diversidad de costumbres y culturas, en los planos nacionales e internacionales (...)”* (apart. II.2.d). Y que *“las actividades relativas a la educación de adultos deberían expresarse libremente, educarse y hacer educar a sus hijos en su lengua materna; desarrollar su propia cultura y aprender otros idiomas además de la lengua materna”* (apart. III. 22).

En la *Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular* de la UNESCO (1989), sugiriendo implementar programas de estudio para proteger la cultura tradicional y popular con el objeto de *“fomentar así un mejor entendimiento de la diversidad cultural y de las diferentes visiones del mundo, especialmente las de quienes no participan en la cultura predominante”* (punto D).

Bajo la misma línea de propuestas fue formulada la relevante *Convención de los derechos del niño* (1989) de NNUU donde se señala que la educación del niño deberá estar encaminada a inculcarle *“el respeto de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya”* (art. 29.1.c); además de preparar al niño para *“asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena”* (art. 29.1.d).

E incluso, en la relevante *Declaración Mundial sobre Educación para todos* de la UNESCO (1990) se indica que la educación debe tener *“en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad”* (art. 5). Con tal objeto se propone la realización de programas de alfabetización en lengua materna ya que ello *“refuerza la identidad y la herencia cultural”* (art. 5). Esta propuesta se formula bajo un marco general donde se reconoce que la *“amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo”* (art. 1.1.). Y donde la búsqueda de equidad en materia educativa sigue siendo un objetivo a alcanzar, priorizándose con tal objeto la educación dirigida a los niños de la calle, las mujeres, las poblaciones rurales y las poblaciones indígenas, minorías étnicas, raciales y lingüísticas (art. 3.4.).

El respeto a la diversidad cultural también se fomentó a través de la *Recomendación sobre la educación para la comprensión y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales* (1.974) de la UNESCO, donde se establecieron los principios rectores de la política educativa. Una de las directrices principales de ésta, indicaba la necesidad de promover *“la comprensión y el respeto de todos los pueblos, sus culturas, civilizaciones, valores y modos de vida, incluidas las culturas étnicas tanto nacionales como las de otras naciones”* (apart. III. 4). Pero no deja de sorprender que, en referencia a los medios y materiales de educación, se señalara que *“deberían prepararse y comunicarse a otros países documentos y otros materiales que ilustren la cultura y el estilo de vida de cada país, los principales problemas con que se enfrenta, y su participación en acciones de interés mundial”* (apart. VIII.38.e). Así, se deslizó la idea de ‘un país, una cultura’, evitando o esquivando la existencia de Estados multiculturales.

Y es que si bien el relativismo cultural y el multiculturalismo calaron en los planteamientos demandados por los OIG, lo hicieron en un contexto donde muchos países habían logrado su independencia y estaban preocupados en definir una cultura propia, entendiéndola como un modo de vida homogéneo, un modo de vida nacional ajeno a las antiguas metrópolis. El concepto de cultura o identidad nacional era utilizado con ardua fre-

cuencia; suponiendo, sólo en parte, el reconocimiento de la diversidad cultural ya que la pluralidad existente dentro de los países no se consideraba. Es más, se pretendía la configuración de una sola cultura como necesaria o conveniente para la consolidación de los Estados recién independizados.

A pesar de una clara preponderancia de los planteamientos multiculturalista, en cierto modo, los principios interculturales comenzaron a reflejarse en las propuestas teóricas, aunque se limitaron a hacer referencia a las influencias culturales entre países y no entre culturas internas en cada país, tal y como se pone de manifiesto en la recomendación anteriormente señalada:

“Los Estados Miembros deberían promover, en las diversas etapas y en los diversos tipos de educación, el estudio de las diferentes culturas, sus influencias recíprocas y sus perspectivas y modos de vida, a fin de estimular el reconocimiento recíproco de sus diferencias. Este estudio debería, entre otras cosas, dar la debida importancia a la enseñanza de los idiomas, las civilizaciones y los patrimonios culturales extranjeros como un medio de promover la comprensión internacional e intercultural” (apart. V. 17).

Tan sólo un documento se alejó de este planteamiento general, al reconocer la importancia de otros grupos culturales en la configuración de cada identidad cultural, acercándose a los planteamientos interculturalistas que caracterizan los documentos posteriores: la *Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural de la UNESCO* (1976). En ella se considera que “*la afirmación de la identidad cultural no puede llevar al aislamiento de los grupos sino que, por el contrario, ha de ir acompañada por amplias y frecuentes comunicaciones entre ellos; y que estas comunicaciones constituyen una exigencia fundamental (...)*” (consideraciones iniciales).

DERECHOS HUMANOS E INTERCULTURALIDAD

Las críticas realizadas al relativismo cultural permitieron el auge de las propuestas interculturalistas, más concretamente de aquellas que entienden el interculturalismo⁴ como el intercambio y el enriquecimiento entre culturas distintas, sin que ello tenga que implicar la pérdida cultural propia por parte de los participantes en el proceso de relaciones. Ello tiene claras consecuencias para la educación, cobrando especial relevancia los espacios educativos donde convivan diversas culturas. Aunque mucho tardaron los OIG en incorporar dichos planteamientos, vigentes desde los ochenta, lo cierto es que bien avanzada la década de los noventa éstos de hicieron presente en los documentos internacionales.

De la defensa de las culturas a la necesidad de los intercambios culturales

A diferencia del multiculturalismo que pone el acento en la “esencia” de cada pueblo o cultura, el interculturalismo enfatiza la interacción que se da entre las culturas. El hecho de dar gran relevancia a las relaciones culturales está íntimamente ligado a la concepción de la cultura defendida desde las corrientes interculturalistas. Éstas proponen una manera de concebir la cultura que difiere de las defendidas por las teorías asimilacionistas y por el relativismo cultural. En primer lugar plantea que las culturas no son cerradas, ni estáticas, ni acumulativas; alejándose de una perspectiva asimilacionista. La cultura se entiende como un proceso en constante transformación, teniendo la pluralidad cultural un importante papel en él; es más, considera que una cultura no evoluciona si

⁴ Hay que señalar que desde la década de los ochenta hasta la actualidad el concepto de interculturalismo o interculturalidad ha sufrido grandes matices, siendo utilizado de forma muy dispar generando graves confusiones respecto a la propuesta multiculturalista.

no es a través de contactos con otras. Las relaciones culturales, bajo esta perspectiva, cobran enorme importancia.

La segunda cuestión es que entienden la cultura como un sistema de comprensión, interpretación e interrelación con el mundo. Es decir, coinciden con el relativismo cultural en una visión cualitativa de la cultura, donde la cultura deja de ser un producto y los mecanismos de adaptación y regulación de los sujetos con el mundo cobran relevancia. Pero difiere del relativismo en un aspecto esencial: no puede entenderse una cultura sin atender las relaciones que establece con el resto.

Esta manera de entender la cultura se reflejó en la *Declaración de principios sobre la tolerancia y Plan de Acción de seguimiento* de las NNUU (1995) donde, se menciona que la tolerancia se fomenta a través del “*conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión*” (art. 1.1.) y se realiza un llamamiento a los medios de comunicación para que desempeñen “*una función constructiva, facilitando el diálogo y un debate libres y abiertos (...)*” (art. 3.2.).

El instrumento que sin duda más se acerca a la corriente interculturalista, tal vez por su propia naturaleza, es la *Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional* de la UNESCO, que a pesar de haber sido proclamada en 1966 se ha mantenido intacta en su ratificación en 1994. Esta declaración además de reconocer el valor de las culturas en sí misma reconoce el valor de la influencia mutua, el derecho de las culturas a conocer las aportaciones realizadas por todas ellas y la obligación de compartir sus conocimientos (art. 4).

Una educación más allá de la tolerancia y el respeto

Entender la importancia de las relaciones culturales a la hora de configurar cada cultura, supone un enorme reto en materia educativa. Más allá del respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad, la educación intercultural propone el intercambio de conocimiento, valores,... entre las culturas. Ello conlleva necesariamente reivindicar espacios donde la diversidad cultural esté presente, de tal manera que sean posibles estos anhelados encuentros. Más allá de escuelas específicas en función de cada cultura, la educación intercultural pretende hacer de la diversidad un elemento clave de la educación de las personas. Y como ésta ha de producirse en pie de igualdad, no hay otro camino que transformar los currículos dando cabida en ellos a las culturas silenciadas y otorgándoles de voz en la educación. Además, supone una importante transformación de la organización de los centros, de tal manera que permita el conocimiento de diversas costumbres.

Es decir, las minorías tienen derecho a acceder a la cultura predominante pero también, las personas pertenecientes a ésta última tienen derecho a acceder a las culturas silenciadas, patrimonio de todos. Ello supone proponer una educación dirigida a todo el alumnado y no únicamente a los grupos culturales más perjudicados.

A pesar del relativo avance en materia cultural, éste hubiese podido ser más relevante en materia educativa. Las numerosas y sugerentes críticas realizadas a las diferentes teorías sobre la cultura no fueron tenidas lo suficientemente en cuenta a la hora de buscar canales factibles en educación para lograr intercambios culturales en igualdad. Y si bien se manifiesta una clara presencia del pensamiento multiculturalista en los documentos legales internacionales, el interculturalismo no fue totalmente relegado y poco a poco se fue haciendo presente.

Las propuestas más específicas que caracterizan los empeños de la década de los noventa se plasmaron en el documento *Educación para la paz, los derechos humanos, la democracia,*

el entendimiento internacional y la tolerancia de la UNESCO (1995) el que establezcan. En él se manifiesta un reconocimiento explícito y reiterado de la necesidad de que la educación permita el conocimiento y la valoración de las diversas identidades culturales, calando por fin los planteamientos interculturalistas en materia educativa. Así, los centros de enseñanza deben convertirse en lugares donde se practique la democracia y se aprenda la diversidad y la riqueza de las identidades culturales (anexo I. 2.2.); debe darse prioridad a la formación del profesorado en materia de diversidad cultural (anexo I.2.5.); y deben transformarse los estilos tradicionales de la acción educativa, de tal manera que la educación pueda:

“desarrollar la capacidad de reconocer y aceptar los valores que existen en la diversidad de los individuos, los géneros, los pueblos y las culturas, y desarrollar la capacidad de comunicar, compartir y cooperar con los demás. Los ciudadanos de una sociedad pluralista y de un mundo multicultural deben ser capaces de admitir que su interpretación de las situaciones y de los problemas se desprende de su propia vida, de la historia de su sociedad y de sus tradiciones culturales y que, por consiguiente, no hay un solo individuo o grupo que tenga la única respuesta a los problemas, y puede haber más de una solución para cada problema. Por tanto, las personas deberían comprenderse y respetarse mutuamente y negociar en pie de igualdad con miras a buscar un terreno común. Así, la educación deberá fomentar la identidad personal y favorecer la convergencia de ideas y soluciones que refuercen la paz, la amistad y la fraternidad entre los individuos y los pueblos” (anexo II. II. 8.).

Las líneas concretas de acción indican la necesidad de reformar los programas de estudio para lograr en los educandos:

“el conocimiento, el entendimiento y el respeto de la cultura de los demás, dentro de cada país y entre los distintos países, y vincular la interdependencia mundial de los problemas a la acción local. Habida cuenta de las diferencias religiosas y culturales, corresponde a cada país determinar qué enfoque de la enseñanza de carácter ético se adapta mejor a su contexto cultural” (anexo II.IV.17.).

Respecto a los materiales y recursos pedagógicos se insta para efectuar “*las revisiones necesarias en los manuales a fin de eliminar los tópicos negativos y las imágenes deformadas del <<otro>> (...) Los manuales deben presentar diferentes perspectivas sobre un tema determinado y reflejar claramente el contexto nacional o cultural al que se refiere*” (anexo II.IV.18.). Y con el fin de forjar el entendimiento entre los diferentes grupos de la sociedad, se afirma que “*han de respetarse los derechos a la educación de las personas que pertenezcan a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, así como de las poblaciones indígenas, lo que también debe reflejarse en los planes de estudio, en los métodos y en la forma en que se organiza la educación*” (anexo II.IV.29.).

Otro documento donde se plantea la necesidad de incorporar valores culturales no hegemónicos en los currículos escolares, es la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüística* de las NNUU (1993) donde se señala que “*los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener las oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto*” (art. 4.4.).

Estas propuestas suponen un avance especialmente relevante, ya que del reclamo escuelas representativas de cada cultura, reivindicadas desde los años setenta, se progresa hacia la valorización de la presencia de la diversidad cultural en todas las escuelas, dando cabida a las culturas silenciadas. Y se demanda una educación dirigida a toda la población caracterizada por la diversidad de contenidos, métodos y tipos de organización respetuosos con la diversidad cultural. Ello, en última instancia, obliga al mutuo conocimiento en el marco educativo; en definitiva a la educación intercultural.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SIGLO XXI

No será hasta el siglo XXI cuando la propuesta interculturalista se plasme en los documentos internacionales de modo claro y explícito, apelándose a dicho concepto en ellos. Este hecho se observa, concretamente, en la manera de concebir las culturas y en la importancia otorgada a los intercambios culturales para la configuración de éstas por la UNESCO; siendo más comedidas las proposiciones formuladas de las NNUU.

Diálogo entre Civilizaciones-NNUU

El documento más relevante formulado desde NNUU es la *Declaración del Milenio (2000)* de NNUU, pero ésta no ha supuesto un avance significativo respecto a la interculturalidad; es más, en ella se apuesta por la tolerancia señalándose que “*los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas: antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones*” (punto I.6).

Posteriormente fue aprobada la *Declaración de Durban* de las NNUU (2001)⁵ donde se otorga relevancia a los valores como la solidaridad, el respeto, la tolerancia y el multiculturalismo (punto 5). Y ese mismo año, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, Naciones Unidas comienza a promover diversas iniciativas en torno al diálogo entre civilizaciones, mediante el Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones de NNUU (2001). Este esfuerzo se ha ido reforzando en los últimos años recibiendo su último impulso en 2005 a través de una Resolución específica a cerca del Programa (A/RES/60/4) donde se subraya que todas las civilizaciones “*se enriquecen y han evolucionado gracias al diálogo con otras civilizaciones*” (A/RES/60/4, 2005:1) y que éste es “*un proceso entre civilizaciones y dentro de ellas, fundado en la inclusión y un deseo colectivo de aprender, descubrir y examinar suposiciones, poner de manifiesto significados comunes y valores fundamentales e integrar perspectivas múltiples por medio de diálogo*” (A/RES/60/4, 2005:2).

Para lograr este ansiado diálogo favorable a la seguridad internacional, se propone una serie de estrategias entre las que destaca “*fortalecer el entendimiento mutuo, el respeto y los valores compartidos entre diferentes pueblos, culturas y civilizaciones; y rechazar la influencia de los grupos que fomentan el extremismo y la exclusión de otros que no comparten sus visiones del mundo*” (SG/SM/10073/rev. 1, 2005:3)⁶. También señala la necesidad de trazar medidas a través de las cuales los sistemas educativos puedan fomentar el conocimiento y el entendimiento de otras culturas y religiones (SG/SM/10073/rev. 1, 2005:3). Sin embargo, a diferencia de la UNESCO, en estos documentos no se apela a la interculturalidad de manera explícita. El respecto a las diferencias se constituye en el eje central de la lucha antiterrorista, lo que sin lugar a dudas es extremadamente relevante frente a la utilización de estrategias bélicas para la resolución de conflictos que tanto

⁵ Aprobado durante la *Conferencia Mundial contra el Racismo* celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001. Para mayor información, puede consultarse GÓMEZ DEL PRADO, J.L. (coord.) (2002): *La Conferencia Mundial contra el racismo, Durban, Sudáfrica 2000*, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, Bilbao. Otras Conferencias Mundiales se han celebrado al respecto, concretamente en 1978 y 1983.

⁶ Carta del Secretario General que anuncia la composición de un grupo de alto nivel para la Alianza de Civilizaciones, publicada el 2 de septiembre de 2005. Esta carta incluye las estrategias prácticas que deben guiar las acciones promovidas desde la Alianza de Civilizaciones.

impacto tienen en la vida de las personas y en sus propias culturas. Frente al fomento de culturas de guerra, la Alianza de Civilizaciones propone culturas de paz basadas en el respeto pero no en encuentros interculturales en pie de igualdad.

Tal vez, NNUU no haya estado a la altura de las circunstancias, y en las condiciones actuales haya optado por no dar el siguiente paso que la evolución de sus documentos demandaba.

Más allá de los diálogos culturales -UNESCO

La UNESCO, en cambio, sí ha avanzado en su propuesta interculturalista. En la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural* (2001), a pesar de ser un documento que defiende ante todo la multiculturalidad, no deja de darse relevancia a la interculturalidad, manifestando que “*el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio a los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública*” (art. 2). Y en su artículo 7 se señala lo siguiente:

“Toda creación tiene sus orígenes en las tradiciones culturales, pero se desarrolla plenamente en contacto con otras. Esta es la razón por la cual el patrimonio, en todas sus formas, debe ser preservado, valorizado y transmitido a las generaciones futuras como testimonio de la experiencia y de las aspiraciones humanas, a fin de nutrir la creatividad en toda su diversidad e instaurar un verdadero diálogo entre las culturas” (art. 7).

En el último documento aprobado por la UNESCO, la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales* (2005), se vuelve a insistir en la importancia de los intercambios culturales expresando que “*la diversidad se fortalece mediante la libre circulación de las ideas y se nutre de los intercambios y las interacciones constantes entre las culturas*” (preámbulo), estableciendo entre los objetivos de la Convención:

“a) proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; b) crear las condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente recíproca; c) fomentar el diálogo entre culturas a fin de garantizar intercambios culturales más amplios y equilibrados en el mundo en pro del respeto intercultural y una cultura de paz; y d) fomentar la interculturalidad con el fin de desarrollar la interacción cultural, con el espíritu de construir puentes entre los pueblos” (art. 1).

E incluso en el art. 4, donde se clarifican los conceptos de los que se hace uso en dicha Convención, se señala la Interculturalidad como uno de los más destacados, indicándose al respecto que ésta “*se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo*” (art. 4.8).

Falta concretar con tanta claridad esta propuesta en el ámbito educativo, de tal manera que se manifieste explícitamente su apuesta por la educación intercultural, sin rodeos. De la misma manera en que en el ámbito de la cultura, los Estados y los grupos culturales que trabajan en los OIG han perdido el temor a manifestar la necesidad de los intercambios culturales para la pervivencia de la diversidad y han señalando la interculturalidad como objetivo del diálogo, se debería reclamar con urgencia una educación intercultural dirigida a todo el alumnado en los múltiples ámbitos y niveles que la enseñanza abarca en la actualidad.

CONCLUSIONES

Los planteamientos multiculturalistas priman en los instrumentos internacionales pero, por fin, en el siglo XXI, se plasma la propuesta interculturalista de manera explícita y clara en ellos. Este avance se observa, concretamente, respecto a la manera de concebir la cul-

tura desde la UNESCO otorgando especial relevancia a los intercambios culturales con el objeto de preservar la diversidad; sin embargo, en ningún momento se hace uso del concepto de educación intercultural. Urge que los OIG afronte este reto sin demora y promuevan con claridad en todos los documentos internacionales la educación intercultural, no sólo entre diferentes países sino en el marco de cada uno de los Estados. Sin duda ello contribuiría a lograr una sociedad intercultural, configurada a su vez por múltiples estados interculturales.

Y además, será necesario que los OIG no olviden que en la situación actual las relaciones se establecen normalmente en un plano de dominación social y hegemonía cultural. Obviar estas relaciones ‘desleales’ cargadas de asimetría en la apuesta interculturalista puede suponer un enorme riesgo ya que ésta es inviable en sociedades donde impera la desigualdad. Los OIG no deberían contentarse con promover el respeto a la diversidad porque no sólo la tolerancia hará posible la paz; si no hay intercambios culturales en pie de igualdad la paz no será duradera.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA MORIYÓN, F. (1998): *Derechos Humanos y Educación*. Madrid: Ediciones de la Torre.
- GÓMEZ DEL PRADO, J.L. (coord.) (2002): *La Conferencia Mundial contra el racismo, Durban, Sudáfrica 2000*, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, Bilbao
- GONZÁLEZ PÉREZ, I. (2005): *La Cooperación Educativa ante la rebeldía de las culturas*. Madrid: IEPALA.
- HARRIS, M. (2000): *Teorías sobre la cultura en la era posmoderna*, Crítica, Barcelona.
- KAUSCH, K. y BARREÑADA, I. (2005): Alliance of Civilizations International Security and Cosmopolitan Democracy, *ICEI WP 03/05 – FRIDE Working Paper*, 13.
- UNESCO (1997), *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. Madrid: Ediciones UNESCO/Fundación Santa María/SM.
- UNESCO (1998): *Cultura y Desarrollo. Informe Mundial sobre la Cultura* (www.crim.unam.mx/cultura/informe), consultado el 5 de marzo de 2006.
- VIDAL-BENEYTO, J. (ed.) (2006): *Derechos humanos y diversidad cultural*. Barcelona: Icaria.
- Carta del Secretario General que anuncia la composición de un grupo de alto nivel para la Alianza de Civilizaciones, publicada el 2 de septiembre de 2005, (SG/SM/10073/rev. 1).

ORGANISMOS INTERNACIONALES Y REFORMAS EDUCATIVAS: EL BANCO MUNDIAL, LA OEI Y LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA ARGENTINA DE LOS 90

Lucrecia Rodrigo
Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

En Argentina, como resultado de las recurrentes crisis económicas que atravesó el país, el déficit fiscal se constituyó en una de las problemáticas centrales durante los años 80. Para la búsqueda de su equilibrio se implementaron un conjunto de medidas, entre las cuales destacaron la descentralización de los servicios públicos. En este escenario y dentro de un proceso mayor de Reforma del Estado, el gobierno argentino puso en marcha la transferencia de las instituciones educativas nacionales a las jurisdicciones provinciales¹. Así, entre los años 1992 y 1994 se transfirieron la totalidad de instituciones del nivel medio y superior no universitario poniendo fin a un ciclo de organización centralizada del sistema educativo argentino².

En el país, la aplicación de la estrategia descentralizadora estuvo relacionada con una corriente internacional de reformas educativas. Dentro de esta corriente, el discurso descentralizador de la política local y de la autonomía institucional ha ocupado un lugar central, situación que puede observarse en la cantidad de países que a nivel mundial impul-

¹ El Estado argentino está conformado por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última funciona como Capital Federal de la República adquiriendo en el año 1994, como resultado de la reforma de la Constitución Nacional, el estatus de ciudad autónoma. Al igual que las provincias tiene facultades propias de legislación y jurisdicción.

² La transferencia quedó regulada en la Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y no universitario (Nº 24.049) sancionada en Diciembre de 1991 y promulgada en Enero de 1992. No obstante, el proceso de transferencia había comenzado a fines de los '70, cuando se transfirieron de manera obligatoria a las jurisdicciones provinciales las escuelas de nivel primario.

saron procesos de descentralización³. La descentralización se presentó como uno de los conceptos claves de la retórica educativa internacional, un medio privilegiado para lograr el aumento de la eficacia global del sistema educativo y de las escuelas individuales, siendo los organismos internacionales uno de sus principales promotores. Las agencias internacionales pasaron a tener un rol fundamental en la escena educativa mundial, pues han contribuido en la construcción, difusión y legitimación de discursos y prácticas que circulan a nivel global. En los países latinoamericanos, dónde el crédito externo se vuelve necesario para llevar a cabo reformas estructurales, ocupan un lugar central, quedando en muchas ocasiones sus préstamos económicos y la asesoría técnica supeditados a la aplicación de ciertas medidas presentes en sus agendas políticas.

El objetivo de la ponencia será entonces explorar, desde el enfoque de la internacionalización de los procesos educativos, cuál ha sido el rol de las organizaciones internacionales en la puesta en marcha de la política educativa de descentralización en Argentina. Para ello se analizará la participación de dos organizaciones: el Banco Mundial y la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Tres serán los puntos que organizarán el trabajo. En primer lugar, se examinarán las características centrales que definen a ambas instituciones. Se abordará la manera en que comprenden a la educación, los principales problemas y desafíos que consideran afectan a la misma, así como sus modalidades de intervención en la reforma argentina. En segundo lugar, se hará hincapié en las diferencias y similitudes que distinguen a ambas organizaciones, de manera de dar cuenta, en tercer lugar, de la existencia de un discurso educativo común. La homogeneidad y uniformidad se considerarán rasgos centrales de la retórica educativa internacional y, en este sentido, será interpretada la relevancia concedida a nivel mundial a la descentralización de los sistemas educativos nacionales.

I. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LA EDUCACIÓN ARGENTINA

En Argentina las organizaciones internacionales participaron sobre los más importantes cambios operados durante las últimas décadas. En particular, desde 1989 las reformas estructurales de ajuste y los programas de políticas públicas se vieron entrelazados con la agenda de los organismos internacionales. De hecho, el proceso de descentralización que dio inicio a la reforma educativa argentina⁴ encontró en las propuestas de las agencias

³ Junto a Argentina, los países de América Latina que aplicaron políticas de descentralización fueron Brasil, México, Colombia, Chile y Venezuela. Entre los países europeos destacaron Portugal, España, los países nórdicos y algunos países del antiguo régimen comunista. Algunos estados africanos también sufrieron procesos de descentralización, entre ellos Zimbabwe, Kenya y Zaire. Lo mismo ocurrió en los países de Asia, por ejemplo en Indonesia, Tailandia e India. A su vez, pusieron en marcha estrategias de descentralización de sus sistemas educativos nacionales Nueva Zelanda y Australia.

⁴ El programa reformista quedó expresado en la Ley Federal de Educación (LFE N° 24.195) del año 1993. Esta ley introdujo un cambio radical en la estructura académica: la escuela primaria fue reemplazada por la Educación General Básica de nueve años de duración, y la tradicional escuela secundaria por un ciclo de tres años denominado Polimodal. Se definieron nuevos contenidos curriculares (Contenidos Básico Comunes) diseñados desde el nivel central, y especificados en el provincial e institucional. La formación docente, por medio de la Red Federal de Formación Docente, quedó regulada por la LFE. Coordinada por el Ministerio de Educación Nacional, tiene por objetivo las tareas de capacitación según los nuevos lineamientos de la reforma; asimismo, la ley permitió la construcción de un sistema de acreditación para las instituciones de formación docente. La evaluación de los resultados educativos fue otros de los temas regulados, poniéndose en marcha para ello una agencia nacional de evaluación. El Plan Social Educativo destinado a llevar acciones compensatorias, así como el conjunto de proyectos educativos especiales encargados de financiar iniciativas

internacionales de crédito y cooperación no sólo una importante fuente de financiamiento, sino también de asesoría técnica.

Las razones por las cuales se decidió analizar la intervención de las dos organizaciones mencionadas se deben, por un lado, a que el Banco Mundial se ha convertido en una de las agencias con mayor capacidad de injerencia en la esfera educativa, no sólo de América Latina sino del mundo entero. Por otro lado, la OEI ha pasado a ser en los últimos años un ámbito privilegiado de cooperación e integración en el nivel iberoamericano. Si bien su protagonismo es menor respecto al del Banco Mundial, sus propuestas están alcanzando un alto nivel de visibilidad, instituyéndose en un importante espacio de comunicación entre los Estados miembros. Para ambas organizaciones la educación se considera una esfera central de intervención para lograr el desarrollo económico y social de los países, de modo que contribuyen en la formulación de directrices para la orientación y ejecución de las políticas educativas. El ámbito de la cooperación internacional se considera, por lo tanto, un espacio privilegiado para acordar el rumbo de las políticas educativas actuales.

El Banco Mundial y su participación en la transformación educativa argentina

El Banco Mundial es uno de los organismos internacionales que más ha participado en la orientación y ejecución de las recientes reformas impulsadas en los países de América Latina. Para el Banco Mundial la educación debe abordarse como una labor de cooperación. Por lo tanto, los problemas y desafíos que presenta deben plantearse desde una estrategia de ayuda entre los gobiernos, los miembros de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

Los conocimientos producidos por el Banco Mundial se articulan en una propuesta general para el área educación que supone un conjunto de medidas para lograr el acceso, la equidad y la calidad de los sistemas educativos. En su conjunto, estos lineamientos intervienen en la definición de las políticas nacionales, ya sea como consecuencia de los préstamos económicos brindados o como resultado de su capacidad para ofrecer asesoramiento técnico. A partir de los años 80 pueden señalarse seis cambios fundamentales en la retórica del Banco Mundial que definieron la estrategia educativa de la década de los 90 (Torres, 1997). Ellos fueron: el incremento significativo de los préstamos para educación; la creciente importancia asignada a la educación primaria y, más recientemente, al primer tramo de la educación secundaria; la extensión del financiamiento a todas las regiones del mundo; la menor importancia asignada a las construcciones escolares; la atención específica a la educación de la niña; y el paso de un enfoque estrecho de proyecto a un enfoque sectorial amplio⁵. Estos cambios quedaron expresados en el documento sectorial del año 1996 “Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial”, señalándose un conjunto de estrategias para abordarlos.

Es importante destacar que la relación “costo-beneficio” y la “tasa de rentabilidad”, constituyeron las categorías centrales desde las cuales se definieron las prioridades de inversión, los rendimientos y la calidad (Torres, 1997). La reforma educativa (entendida como reforma

escolares, fueron acciones llevadas a cabo en el contexto de la reforma, siendo coordinadas y ejecutadas por el Estado central. El nivel de educación superior quedó regulado por la Ley de Educación Superior (Nº 24.521) del año 1995.

⁵ R. M. Torres (1996) señala que a diferencia de otros organismos multilaterales el diálogo que sostiene el Banco Mundial con los gobiernos en materia educativa es un diálogo sectorial, abarcativo de todos los niveles, áreas y modalidades del sistema. Esta situación le permite influir en cada país sobre las decisiones que afectan al sector en su conjunto y no únicamente sobre una parte del mismo.

escolar) se volvió entonces, no sólo ineludible sino también “urgente”. Un requisito indispensable para que las naciones participen competitivamente en la economía global. La mejora de la calidad pasó a ser una de sus recomendaciones principales, ocupando también un lugar destacado los aspectos financieros y administrativos de la reforma. En este sentido, la descentralización de los sistemas de enseñanza se convirtió en una propuesta fundamental apelándose, paralelamente, al discurso de la autonomía institucional.

Si bien el Banco Mundial sostuvo que la manera de implementar la política de descentralización de la educación puede variar según cada país, formó parte de su estrategia global para orientar la elaboración de las políticas nacionales. En otras palabras, un medio fundamental para alcanzar la “modernización” de los sistemas educativos, quedando vinculada con la mejora de la gestión, con el aumento de la participación y de la autonomía institucional, con la responsabilidad por los resultados y con el financiamiento compartido. Supuso entonces, un cambio en el papel y la organización del Estado, pues el gobierno central debía dejar de ser el único responsable de prestar servicios educativos, compartiendo esta función con los gobiernos locales, las comunidades, las familias, las personas individuales y el sector privado. Así, nuevas funciones se definieron para los Ministerios Nacionales de Educación, entre las cuales destacaron: asegurar la calidad y equidad educativa; fortalecer las administraciones locales; formular, comunicar y poner en práctica las políticas educativas; evaluar las escuelas y los programas educacionales; y brindar asistencia técnica a los gobiernos locales, las escuelas y los profesores.

La intervención del Banco Mundial en el “Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria”

La participación del Banco Mundial en la educación argentina se debe interpretar dentro de un proceso general por el cual dicha organización fue incrementando progresivamente su ámbito de actuación. En un comienzo, sus operaciones estuvieron limitadas a mandatos concretos relacionados con la provisión de financiamiento a largo plazo para proyectos de infraestructura. Si bien en un principio fueron escasos y esporádicos, esta situación comenzó a modificarse a fines de los 80. A partir de entonces la actuación del Banco Mundial asumió un protagonismo mayor, situación que no fue sólo privativa de Argentina sino que se extendió al conjunto de países de la región, como consecuencia de la crisis económica de los 70 (Corbalán, 2002). Durante esta época, la estabilización de los países en desarrollo se consideró una condición esencial para el equilibrio económico internacional, comenzando a promoverse los denominados “programas de ajuste estructural”, que tuvieron como objetivo principal el equilibrio de la balanza de pagos de los países. Fue en este momento cuando la banca multilateral comenzó a asignar una fuerte confianza a las políticas ortodoxas liberales. Políticas que se establecieron como el marco adecuado para la agenda de reformas estructurales, y que se caracterizaron por la pretensión de fortalecer los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos. Entre estas políticas destacaron aquellas dirigidas a la liberalización comercial, a la privatización, a la desregulación, a la eliminación de los subsidios y a la descentralización de los servicios públicos.

En Argentina, fue durante los gobiernos peronistas de C. Menem (1989-1999) cuando la agenda liberal del Banco Mundial comenzó a ser progresivamente aplicada dentro de un contexto de profunda crisis económica y de deuda externa, así como de despliegue de una nueva situación financiera internacional (Corbalán, 2002). A partir de entonces la relación del Banco Mundial con el país empieza a fortalecerse incrementándose

los programas y créditos, y extendiéndose su actuación hacia la definición de las políticas nacionales⁶.

Entre los proyectos sociales financiados por el Banco Mundial sobresalen aquellos dirigidos al sector educación, que atravesó durante los '90 un fuerte período reformista. Básicamente, el protagonismo de dicha institución se tradujo en la posibilidad de ayuda financiera para llevar a cabo la transformación. Precisamente, el programa político de descentralización de la educación iniciado en 1992 contó con su respaldo y apoyo. Así, entre los más importantes préstamos otorgados al sector cabe destacar el "Programa de Descentralización de la educación secundaria y mejoramiento de la calidad educativa" (Prodymes I)⁷, dentro del cual se englobaron un conjunto de subprogramas nacionales, entre ellos: el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos (PREGASE), el Programa de Estudios de Costos, la Red Federal de Información, el Programa de Becas para Estudios de Postgrado (PROFOR) y el programa destinado a la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC). El Prodymes I estuvo conformado, a su vez, por una serie de acuerdos provinciales que incluyeron elementos de fortalecimiento institucional, mejora de la calidad educativa y mejoramiento de la infraestructura. Los principales objetivos fueron la transformación de las áreas de administración, recursos humanos y de producción de la información; la mejora de la calidad de la educación; y la reconstrucción de los edificios escolares para asegurar la oferta educativa⁸.

El apoyo brindado por el Banco Mundial al PREGASE, aprobado en 1996, fue fundamental para llevar a cabo la transferencia de las instituciones escolares. La finalidad de este programa consistió en responder a las demandas de gestión educativa de las provincias como resultado del proceso de descentralización; coincidiendo, a su vez, con las principales estrategias y recomendaciones que el propio Banco Mundial venía realizando. Esta situación puede percibirse al analizar los propósitos generales del programa, que se resumieron en la modernización de la capacidad de gestión, la mejora de la eficiencia administrativa, el incremento de la productividad de los sistemas administrativos y la implementación de sistemas de información para acrecentar la calidad de las decisiones. Si bien no todas las jurisdicciones provinciales del país adhirieron al PREGASE, sí lo hizo un número importante de ellas⁹. De manera que se constituyó en uno de los aspectos centrales del proceso de transferencia.

En suma, los programas financiados con fondos del Banco Mundial tuvieron un fuerte peso y significado en la reforma educativa argentina. Fundamentalmente, en los aspectos de modernización de la gestión. No obstante, es importante aclarar que muchos de los cambios impulsados se llevaron a cabo por vía del presupuesto nacional. Sobre todo, en

⁶ Desde 1961 el Banco Mundial prestó a Argentina US\$ 8.741 millones, de esos préstamos US\$ 3.600 millones fueron concedidos desde 1989. Véase M. A. Corbalán, 2002.

⁷ El Prodymes I fue aprobado en el decreto N° 288/94, Convenio de Préstamo BIRF 3794-AR, Banco Mundial. La fecha de suscripción fue el 24 de Marzo de 1995 y la fecha de cierre el 30 de Junio de 2000.

⁸ En relación al monto inicial del préstamo, el mismo ascendió a 190 millones entre 1995 y el 2000, con una contraparte de 80 millones por parte del gobierno nacional. En 1999, tras una reprogramación, el financiamiento externo se redujo a 170 millones. Véase www.bancomundial.org.ar.

⁹ Quince fueron las provincias que se adhirieron: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. Entre 1996 y 1999 la inversión en el PREGASE del Banco Mundial superó los US\$ 12, 5 millones, y el grado de avance ha sido muy diverso según los programas y las provincias. Véase el informe llevado a cabo por W. Experton y el Equipo de Educación del Banco Mundial *Desafíos para la nueva etapa de la Reforma Educativa en Argentina*, LCSHD, Washington, 1999.

las jurisdicciones provinciales que no firmaron convenios con el Banco Mundial y que, por ende, no fueron incluidas en sus préstamos. Sin embargo, tales provincias concretaron la transformación bajo los mismos lineamientos que aquellas que fueron prestatarias del Banco Mundial. Este hecho puede ser interpretado como una de las consecuencias del “efecto indirecto” de los préstamos de la banca multilateral (Corbalán, 2002). Es decir, como resultado de una recepción acrítica por parte de los gobiernos provinciales que condujo a la adopción de programas y proyectos similares en todas las regiones.

La OEI y el intercambio educativo entre los países Iberoamericanos

A partir de las dos últimas décadas la OEI ha pasado a ser un organismo con fuerte presencia en el ámbito iberoamericano. Si bien su actuación difiere respecto a la del Banco Mundial encontrándose limitada, en buena medida, por su capacidad económica, supone un importante ámbito de reflexión acerca de los principales problemas que afectan a la educación de los países de la región.

La OEI se distingue por ser un organismo internacional de carácter gubernamental, cuyo objetivo central gira alrededor de la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura. Tres grandes líneas orientan su discurso y acción. La primera, se refiere a la necesidad de fomentar medidas relacionadas con la integración y la cooperación económica, política y cultural entre los países. La segunda, considera a la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura como vehículos para lograr la democratización, el desarrollo y la justicia social. Finalmente, la tercera, sostiene a la identidad cultural como el ámbito privilegiado para consolidar un espacio propio en el concierto de las relaciones internacionales. La educación y el desarrollo son, por lo tanto, los ejes centrales sobre los cuales se articulan las políticas y mecanismos de cooperación de la OEI.

Entre los principales eventos de cooperación internacional llevados a cabo por la OEI destacan las Conferencias de los Ministros de Educación de Iberoamérica. Realizadas anualmente, estas Conferencias se han convertido en importantes sucesos de cooperación entre los Estados Iberoamericanos. Y si bien aún no se ha establecido en ellas un plan de acción con metas y plazos específicos, sí han derivado de las mismas acuerdos y acciones entre los países participantes (Bello, 2003).

En la esfera educativa pueden identificarse también tres grandes líneas de acción en el discurso de la OEI: “educación y democracia”, “educación y desarrollo socio-económico” y “educación e integración”. La educación se relaciona con el fortalecimiento de la democracia; con el desarrollo económico, social y cultural; con la consolidación de la identidad y la integración latinoamericana. En tanto derecho social, se la considera un proceso que debe extenderse a lo largo de toda la vida para poder servir de base a las transformaciones socioeconómicas.

La educación adquiere, así, un papel fundamental en la gobernabilidad democrática, por lo cual debe ser uno de los objetivos prioritarios de las políticas de los Estados. El Estado es considerado un actor central en la definición de las políticas educativas, quien debe garantizar el deber y el derecho de todos de acceder en igualdad de condiciones a los servicios educativos. Se sostiene asimismo, que el Estado debe basar su acción hacia el ámbito educativo en el consenso y la participación, pero siempre partiendo de reconocer que hay una cuestión nacional de alta prioridad que es la educación. Sin embargo, durante los últimos años, ha pasado a sostenerse que las reformas educativas deben surgir de consensos que resulten de la participación efectiva del conjunto de sectores de la sociedad. Así, pese a que se reconoce la responsabilidad de los gobiernos de asumir las transforma-

ciones educativas como políticas de Estado, se considera necesario propiciar la participación de las comunidades locales en el diseño y ejecución de los cambios.

Si bien en los distintos documentos oficiales de la OEI abunda la idea de la urgencia de la aplicación de la reforma educativa, no parecen identificarse elementos que den cuenta de proposiciones concretas que trasciendan los lineamientos declarativos de las mismas (Bello, 2003). Es decir, que atiendan y solucionen las reconocidas necesidades de transformación de los sistemas educativos. No obstante, pueden señalarse algunos de los temas que la OEI considera necesario tratar: expansión de la educación básica, pertinencia de la formación secundaria y diversificación de la educación superior. Estas temáticas han formado parte del discurso educativo de la organización, al que se ha sumado el tema de la calidad y la equidad.

La descentralización en el discurso educativo de la OEI y su participación en la transformación educativa argentina

En el año 1992, en el marco de la III Conferencia Iberoamericana de Educación, la descentralización de los sistemas educativos nacionales constituyó el tema principal de discusión. La centralidad de dicha temática puede ser explicada a partir del significativo número de países que estaban poniendo en marcha estrategias descentralizadoras en sus sistemas de enseñanza. De modo que el análisis de esta Conferencia, llevada a cabo en Bogotá, permite comprender cómo la OEI ha entendido la descentralización, y en qué medida la ha considerado un medio fundamental para la modernización de los sistemas educativos. Aunque la declaración de la III Conferencia es un documento de escasa longitud, queda claro que la descentralización se considera una estrategia fundamental para que las administraciones educativas sean más eficaces y eficientes propiciando, a su vez, una efectiva participación de la sociedad en la educación. El fortalecimiento de los mecanismos de articulación y coordinación para garantizar la unidad nacional y del sistema educativo, así como la igualdad de oportunidades y posibilidades fueron cuestiones destacadas. Al tiempo que se sostuvo la necesidad de reforzar la institución escolar, con el propósito de disponer de las condiciones que le permitan desarrollar su proyecto pedagógico. El desarrollo de sistemas de información que posibiliten la toma de decisiones en todas las instancias políticas y técnico-administrativas, fue también otro de los aspectos subrayados por la organización.

La importancia asignada a la política de descentralización quedó manifestada en el apoyo que la OEI brindó al “Proyecto de Cooperación Iberoamericana de Intercambio de Experiencias e Información en Materia de Descentralización”, aprobado en el año 1995. En este programa es posible observar cómo la descentralización fue considerada uno de los grandes acuerdos en materia educativa al que se llegó en las Conferencias. Una propuesta consensuada en los encuentros coordinados por la OEI, donde los gobiernos nacionales asumieron la responsabilidad de su ejecución.

En suma, aunque en Argentina el rol de esta organización ha sido menos visible y directo respecto al del Banco Mundial, se constituyó en un destacado espacio de reflexión y discusión sobre los problemas educativos del país.

II. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: ESPACIOS DE CONSTRUCCIÓN, DISEMINACIÓN Y LEGITIMACIÓN DE DISCURSOS EDUCATIVOS

Durante las últimas décadas, las organizaciones internacionales se han conformado y fortalecido en poderosas ámbitos de producción y difusión de conocimientos que intervienen

en los discursos teóricos y prácticos de los Estados nacionales. Esta situación adquiere mayor notoriedad en los países en desarrollo, debido a que sus recomendaciones y propuestas se ven favorecidas por la oferta de asistencia técnica y, sobre todo, por la posibilidad de financiamiento. Así, suele afirmarse que los organismos internacionales actúan como “inteligencia artificial” de los gobiernos, suministrando consejo técnico y fondos según las prioridades y necesidades establecidas en su propia agenda (Tussie, 2000).

La intervención de las organizaciones internacionales en el área educativa actúa dejando importantes marcas en el ritmo de reflexión. Por un lado, puede abrir caminos a nuevas perspectivas en el pensamiento educativo mientras que, por otro lado, puede condicionar a ciertos lineamientos las estrategias a implementar. En este sentido, las organizaciones internacionales participan en la formulación de las directrices para la orientación y ejecución de las políticas educativas actuales ofreciendo un “marco de referencia” a los países, que puede ser interpretado como un tratamiento colectivo al conjunto de problemas educativos de cada uno de los Estados (Rodríguez Breitman, 1997). En tanto productores y reproductores de conocimientos, al igual que de posibles maneras de intervenir en las políticas públicas de los países, subyacen en sus propuestas diversos modelos de sociedad y desarrollo que expresan distintas maneras de concebir la realidad. De modo que la visión de las organizaciones internacionales sobre la educación no es uniforme ni monolítica. No obstante, es posible constatar la existencia de cierto grado de homogeneidad respecto a la manera en que se abordan algunos de los problemas educativos.

Importantes diferencias se identifican en el discurso educativo de la OEI y del Banco Mundial. Mientras la OEI se considera una organización de cooperación representante de los intereses de la comunidad iberoamericana, el Banco Mundial se define como un banco multilateral representante de la racionalidad económica y de la eficiencia técnica del poder central. Sin lugar a dudas esta marcada distinción que define la identidad de cada institución, ayuda a comprender mejor su propuesta educativa.

Así, mientras el Banco Mundial mantiene un enfoque limitado sobre los problemas educativos, la OEI presenta una visión bastante más amplia de los mismos. La educación para esta última organización debe comprenderse dentro de un contexto de reconocimiento de la identidad iberoamericana y de la necesidad de cooperación para lograr un desarrollo sostenible. Un planteamiento extenso que se diferencia del discurso del Banco Mundial, que reduce la educación a su dimensión económica. Aunque en el pensamiento de la OEI es posible rastrear elementos de esta índole, suelen subrayarse otros objetivos entre los cuales destacan los aspectos humanitarios y democratizadores de la educación, así como los de fortalecimiento de la identidad cultural de la comunidad iberoamericana. Parecería, así, que la OEI realiza un importante esfuerzo por absorber la mayor cantidad de enunciados posibles acerca de la educación, de manera de lograr un cierto consenso general entre diferentes posiciones.

Todo lo contrario sucede en el Banco Mundial, quien reduce la educación a su dimensión económica, encontrándose guiadas sus propuestas por un enfoque técnico de los problemas y de los conflictos educativos. Así, prevalece en ellas una visión de la educación como un campo sin especificidad en el que confluyen e interactúan insumos antes que personas, resultados antes que procesos, cantidades antes que calidades (Torres, 1997). Además, suele existir en sus análisis una tendencia a la “sobregeneralización”, resultado de pocos estudios realizados en países y circunstancias específicas. Esta situación no parece ser habitual en las propuestas de la OEI donde la experiencia, los conocimientos y las investigaciones del campo educativo producidas a nivel regional y nacional sí suelen ser consideradas.

Finalmente, es importante destacar la capacidad de intervención de los organismos internacionales se encuentra determinada, en buena medida, por el poder económico que ocupan en la escena internacional. En la actualidad, no puede negarse el lugar protagónico del Banco Mundial respecto al de la OEI, hecho que le permite ejercer una influencia mayor sobre los países prestatarios, adquiriendo sus recomendaciones mayor resonancia a nivel global. El financiamiento se ha convertido, por lo tanto, en uno de los temas más controvertidos respecto a la modalidad de participación de las organizaciones internacionales. Sobre todo si se tiene en cuenta que, la mayoría de las veces, actúa condicionando la direccionalidad de los programas educativos a implementar.

Más allá de las diferencias mencionadas, es importante señalar que el Banco Mundial y la OEI comparten importantes aspectos en común. El hecho de considerar la educación un área central de intervención para lograr el desarrollo económico y social, es sin duda uno de los más relevantes. Asegurar el acceso a la educación y mejorar su calidad sobre la base de la equidad, pertinencia y eficiencia son objetivos fundamentales de ambas instituciones. De modo que la universalización de la educación primaria, la reducción del analfabetismo y la mejora de la calidad y eficiencia de la educación son propósitos comunes de ambas organizaciones. Aunque es posible identificar perspectivas contrapuestas a la hora de abordarlas, existe cierto consenso respecto a la necesidad de propiciar “cambios profundos” en las estructuras educativas, de manera de articular las demandas económicas, sociales, políticas y culturales con los procesos de formación. Además, se observa en el discurso de las organizaciones internacionales estudiadas una revalorización del capital humano, considerado un factor clave para que los países accedan a una posición competitiva en las relaciones económicas internacionales. La reforma educativa se presenta, por lo tanto, como una transformación “urgente” y “positiva”.

La innovación tiende a darse automáticamente por exitosa, existiendo una necesidad constante del cambio que suele comprenderse como intrínsecamente bondadoso. La visión simplista y superficial que prevalece de lo innovador suele expresarse en la manera en que se presentan las experiencias exitosas en tanto modelos ideales a aplicar. Estas experiencias ponen en evidencia el interés de las agencias por llevar la innovación a escala sin respetar, en muchas ocasiones, los ritmos y las condiciones de viabilidad de tal expansión (Torres, 1997). Además, es frecuente que el fracaso de las políticas sea colocado del lado de la ejecución (falta de voluntad o incapacidad general de los profesores, etc.) antes que del lado del diagnóstico y la propuesta por parte de los técnicos y asesores de los organismos internacionales (Torres, 1997).

La “urgencia” por aplicar la reforma escolar se manifiesta también en un cierto acuerdo respecto de las principales transformaciones a implementar y, en esta línea, se comprende la importancia asignada a la política de descentralización educativa. Así, la homogeneidad de los diagnósticos y la estandarización de las políticas aparecen como rasgos centrales del discurso de las organizaciones internacionales, quienes por medio de sus contribuciones teóricas y prácticas, actúan definiendo un universo de objetivos y finalidades de los sistemas educativos, intentando influir en la orientación de las políticas nacionales. Así, aunque históricamente existieron intercambios educativos entre los Estados nacionales, ha sido a partir de las últimas décadas y gracias al rol de los organismos internacionales que adquirieron mayor centralidad. De manera que las organizaciones multilaterales pasaron a jugar un lugar privilegiado en los procesos de internacionalización y homogeneización de las tendencias educativas.

CONCLUSIONES

En esta comunicación se pretendió demostrar cómo el modelo educativo de las organizaciones internacionales ayudó a brindarle un importante grado de legitimidad a la política educativa de descentralización puesta en marcha en Argentina durante los '90. Cuatro cuestiones generales merecen ser señaladas.

En primer lugar, el rol que pasaron a ocupar las organizaciones internacionales, en tanto actores centrales que operan en la construcción, disseminación y legitimación de discursos y prácticas educativas, ha implicado la existencia de un cambio significativo en la arena educativa. En otras palabras, ha supuesto importantes variaciones en la composición y en las relaciones de poder entre los distintos grupos de actores que participan en la toma de decisiones nacionales en materia de educación.

En segundo lugar, cabe señalar la homogeneidad del discurso educativo de las organizaciones internacionales, expresada en la recuperación de la significación de la educación como factor clave para lograr el crecimiento económico y la competitividad internacional. Prevalece así, el discurso de la modernización de la educación con énfasis en la calidad y en la flexibilización del sistema de enseñanza, que quedó expresado en la importancia de las políticas de descentralización de los sistemas de enseñanza nacionales.

En tercer lugar, debe tenerse presente que el grado de participación de las organizaciones internacionales en las esferas educativas nacionales depende, en buena medida, del poder económico que representen a nivel mundial. Es así que la actuación del Banco Mundial ha sobresalido en la reforma educativa argentina que se encontró condicionada por los préstamos concedidos por dicha organización.

Por último, en cuarto lugar, es necesario reflexionar sobre la ausencia de debate público y de capacidad de decisión de los actores locales frente a las propuestas de las agencias internacionales que se presentan como las adecuadas, por no decir las únicas y las mejores. A pesar de que algunas organizaciones, entre ellas el Banco Mundial, ha tendido a modificar su comportamiento como resultado de esta crítica (aunque más sea en el plano formal), en Argentina las políticas reformistas de las últimas décadas parecen haber sido pactadas entre los miembros de los organismos internacionales y el Poder Ejecutivo (sobre todo el Ministerio de Economía). Tal como se señala en un estudio sobre la participación de la sociedad civil argentina en los programas del Banco Mundial, los préstamos de reformas para el área educación, trabajo y salud fueron negociados y posteriormente implementados, una vez que el debate y la negociación de la reforma estaban establecidos en la agenda de gobierno (Acuña y Tuozzo, 2000).

En este sentido, vale la pena preguntarse ¿por qué las organizaciones internacionales no dejan la autonomía necesaria a los gobiernos nacionales para decidir sobre sus políticas y estrategias no sólo en el ámbito educativo, sino en el conjunto de esferas de la vida social? ¿Por qué los actores locales (expertos y funcionarios) adoptan sin demasiada crítica los lineamientos políticos de dichas organizaciones? Avanzar en estas cuestiones exige la identificación y el análisis de los mecanismos internos que participan en la construcción y en la difusión de la estructura de pensamiento de las organizaciones internacionales. Es decir, en las dinámicas que hacen posible que los discursos de estas organizaciones se presenten como legítimos para orientar los cambios de los sistemas educativos actuales. Es fundamental entonces comprender el nivel de influencia real de estas organizaciones sobre los contextos nacionales y, especialmente, sobre los locales.

¿Mejoró la calidad, la eficiencia y la equidad de la provisión del servicio educativo en Argentina como consecuencia de la descentralización? ¿Es posible, en la actualidad, rea-

lizar un balance sobre los resultados de esta política “global e internacional” en los diferentes contextos “locales” del país? Responder a estas preguntas exige antes que nada recordar que en Argentina, históricamente, las propuestas de descentralización se vincularon más al re-intento de reducir los costos e incrementar la eficiencia administrativa del sistema en su conjunto, que a procesos reales de transferencia y devolución de poder. Parecería que los efectos “esperados” y “positivos” de la descentralización no son aún visibles. En todo caso, es posible afirmar que se carece de estudios que permitan realizar las evaluaciones pertinentes. Sin embargo, no existen aún evidencias de que haya implicado una mejora en la calidad de la educación. Y, en relación a la manera en que esta política operó sobre la desigualdad educativa, es probable que haya conducido a una mayor fragmentación y segmentación del sistema de enseñanza, perjudicando a los sectores más pobres de la población. Los efectos positivos esperados de la descentralización aún no están a la vista, y esto quizás se deba a que el afán descentralizador parece haber estado más inspirado en una lógica económica y política, que en un genuino deseo por resolver los problemas de la educación.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, C. y TUOZZO, M. F. (2000): “La participación de la sociedad civil en los programas del BM y del BID. El caso de Argentina”, en TUSSIE, D. (comp.) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires, Temas.
- BANCO MUNDIAL (1999): *Documento Estratégico del Banco Mundial: la educación en América Latina y el Caribe*, LCSHD, Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1999): *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*, LCSHD, Washington D.C.
- BELLO, M. E. (2003): *Educación y Globalización. Los discursos educativos en Iberoamérica*. Barcelona, Anthropos.
- BREITMAN, M. (1997): *La dinámica de los intercambios internacionales en la esfera educativa: el papel de los organismos internacionales y su influencia en las políticas públicas sobre la educación primaria en Brasil*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- CARNOY, M. (2001): “El impacto de la mundialización en las estrategias de reforma educativa”, en *Revista de educación*, 318, p. 101-110.
- CORAGGIO, J. y TORRES, R. M. (1997): *La educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- CORBALÁN, M. A. (2003): *El Banco Mundial. Intervención y Disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires, Biblos.
- DELANNOY, F. (1998): *Reformas en Gestión Educacional en los 90s*. LCSHD, Banco Mundial, Washington D.C.
- FALLETI, T. (2001): “Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación”, *Boletín N. 9, PREALFLACSO*, Buenos Aires.
- FELDFEBER, M e IVANIER, A. (2003): “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 8, N. 18, p. 421-445.

- LICHTENSZTEJN, S. y BAER, M. (1989): *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero*. Venezuela, Nueva Sociedad.
- MONS, N. (2004): “Politiques de décentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques”, en *Revue Française de Pédagogie*, Janvier-Février-Mars, p. 41-52.
- OSZLACK, O. (2001): “Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego”, en *Enoikos*, Año IX, N. 19, p. 164-179.
- PEREYRA, M. y otros (comps.) (1996): *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comprada*. Barcelona, Pomares-Corredor.
- PIÑÓN, F. (1999): “La OEI: Nuevas responsabilidades”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N. 20, www.campus-oei.org/revista/rie20f.htm
- PUELLES BENÍTEZ, M. (1994): “Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N. 3, www.campus.oei.org/oeivirt/rie03.htm
- RHOTEN, D. (2001): “Modeling state, market, and society change: Educational Decentralization in Argentina, Chile and Uruguay”, en www.stanford.edu/dept/SUSE/ICE/rhoten/LARR_paper.pdf
- SENÉN GONZÁLEZ, S. (1994): “Una nueva agenda para la descentralización educativa”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N. 4, www.campus-oei.org/oeivirt/rie04.htm
- TIRAMONTI, G. (2001): *Modernización educativa en los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires, Temas.
- TORRES, R. M. (2004): “Cooperación Internacional en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema?”, en www.fronesis.org
- TUSSIE, D. (comp.) (2000): *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires, Temas.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LAS CONFERENCIAS IBEROAMERICANAS DE EDUCACIÓN Y EN LAS CUMBRES DE PRESIDENTES (2000-2005) TENSIONES Y EXPECTATIVAS

Clara Inés Stramiello
Universidad Católica Argentina

Uno de los principios¹ manifestados en la Declaración de los Derechos del Niño (UNESCO, 20 de noviembre de 1959) es el derecho a la educación, cuya efectivo cumplimiento es responsabilidad, en primer lugar de los padres, y luego del estado. Esta Declaración reconoce como antecedente la Declaración Universal de los Derechos Humanos² (UNESCO, 10 de diciembre de 1948) que, como ideal común al que todos los pueblos tienen que aspirar, debe enseñarse y promoverse en las escuelas. La convergencia de los esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional promoverán el efectivo ejercicio de los derechos enunciados. En el caso que nos ocupa –el derecho a la educación– es una responsabilidad de los adultos en relación a los niños y compete a ellos irrenunciablemente su viabilidad.

Por otra parte, el Foro Mundial de Educación reunido en Dakar (Senegal, 2000) fijó seis objetivos educativos sobre la base de la Declaración de Jomtien (Tailandia, 1990,

¹ “El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.”

² Art.26. “1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”

“Educación para Todos”) que se han convertido en las Metas de Educación para Todos³ para responder a problemas como el analfabetismo, la deserción escolar, la discriminación (étnica o de género) ofreciendo una educación de calidad para todos.

Además la Asamblea General de las Naciones Unidas (septiembre de 2000) elaboró un marco de desarrollo general para luchar contra la pobreza, mejorar la salud y las condiciones socio-económicas que constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴. En este marco general, la educación es un elemento clave pero no suficiente.

En una perspectiva regional el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe 2002-2017 (Orealc) intenta contribuir al logro de las metas de Dakar con un marco de acción focalizado en cinco puntos estratégicos⁵: contenidos y prácticas, formación docente, institución educativa, educación permanente, responsabilidad social.

Este contexto documental constituye el marco amplio de referencia en el que desarrollaremos la presente ponencia, en la que analizaremos el tema del derecho a la educación a través de las Conferencias Iberoamericanas de Educación⁶ (CIE) y de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado entre 2000-2005. Ambas actividades convocadas anualmente por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que fomenta el desarrollo de la educación y de la cultura como vías para el logro de una sociedad más justa y coopera para la consecución de los fines educativos.

Los Objetivos del Desarrollo del Milenio, las Metas de Educación para Todos y los Focos Estratégicos del PRELAC ponen de manifiesto la situación en materia educativa, entre otras, a nivel mundial y regional. Esta situación genera desafíos y expectativas.

³ 1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos. 2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen. 3. Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa. 4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente. 5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento. 6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

⁴ 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2. Lograr la enseñanza primaria universal. 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. 4. Reducir la mortalidad infantil. 5. Mejorar la salud materna. 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

⁵ 1. Foco en los contenidos y prácticas de la educación para construir sentidos acerca de nosotros mismos, los demás y el mundo en el que vivimos. 2. Foco en los docentes y fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los alumnos. 3. Foco en la cultura de las escuelas para que éstas se conviertan en comunidades de aprendizaje y participación. 4. Foco en la gestión y flexibilización de los sistemas educativos para ofrecer oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de la vida. 5. Foco en la responsabilidad social por la educación para generar compromiso con su desarrollo y resultados.

⁶ Las Conferencias Iberoamericanas de Educación también han sido objeto de análisis en otros trabajos nuestros: “La Problemática educativa de América Latina a través de las CIE”. *Revista Española de Educación Comparada* (2003), nº 9, pp.193-218; “Democracia y educación en América Latina en los noventa. Tensión entre teoría y práctica”. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (2005). *Actas I Congreso Nacional de Educación Comparada. Retos para la democratización de la educación*.

vas renovadas en cuanto a la educación como promotora de cambios. Pero también se advierte la dificultad para transformar en acciones los principios declarados. Esto genera tensiones entre la teoría y la práctica, muchas veces provocadas por problemas no resueltos.

El siguiente cuadro muestra la secuencia de las CIE y Cumbres que analizaremos. Cuando carecen de título hemos optado por indicar la temática sobresaliente de la misma (en ese caso no se colocan comillas):

| Conferencias Iberoamericanas de Educación | Cumbres de Presidentes y Jefes de Gobierno |
|--|--|
| X CIE. Panamá, 3-4 de julio de 2000. Declaración de Panamá: “La educación inicial hacia el siglo XXI” | X Cumbre .Panamá,17-18 de noviembre de 2000. Declaración de Panamá: “Unidos por la niñez y la adolescencia, base de la justicia y la equidad en el nuevo milenio”. |
| XI CIE. Valencia (España), 27 de marzo de 2001. Declaración de Valencia. Balance de la década. | XI Cumbre. Lima (Perú), 23-24 de noviembre de 2001. Declaración de Lima: “Unidos para construir el mañana” |
| XII CIE. Santo Domingo (República Dominicana), 1-2 de julio de 2002. Declaración de Santo Domingo. Educación de la primera infancia. | XII Cumbre. Bávaro (República Dominicana), 15-16 de noviembre de 2002. Declaración de Bávaro. Cohesión y coordinación de actividades. |
| XIII CIE. Tarija (Bolivia), 4-5 de septiembre de 2003. Declaración de Tarija. Educación e inclusión social. | XIII Cumbre. Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), 14-15 de noviembre de 2003. Declaración de Santa Cruz de la Sierra: “La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana” |
| XIV CIE. San José (Costa Rica), 28-29 de octubre de 2004. Declaración de San José. Educación como eje de políticas públicas. | XIV Cumbre. San José (Costa Rica), 19-20 de noviembre de 2004. Declaración de San José: “Educar para progresar”. |
| XV CIE. Toledo (España), 12-13 de julio de 2005. Declaración de Toledo. Pacto iberoamericano de educación. | XV Cumbre. Salamanca (España), 14-15 de octubre de 2005. Declaración de Salamanca. Políticas de inclusión social. |

Trataremos en primer lugar las CIE porque son instancias preparatorias para las reuniones cumbre, aunque lo tratado en las conferencias no siempre es el tema central de las cumbres.

LAS CONFERENCIAS IBEROAMERICANAS DE EDUCACIÓN 2000-2005

Las Conferencias Iberoamericanas de Educación realizadas anualmente desde 1989 brindan un panorama de la problemática educativa de la región y de las posibles vías de solución. El tema del derecho a la educación está presente de manera tácita o expresa en todas la declaraciones, aunque se ha acentuado la posibilidad de su efectivo cumplimiento sobre todo a fines del siglo XX ante el elevado porcentaje de analfabetos o semianalfabetos a nivel mundial y específicamente en América Latina, donde también los índices de pobreza son altísimos, y la asistencia y permanencia en la escuela no se cumple.

X CIE. “La educación inicial hacia el siglo XXI”. La última conferencia del siglo XX se realizó en la ciudad de Panamá en Julio del 2000 y centró su atención en la importancia y necesidad de la educación inicial en pos de lograr una efectiva educación de calidad para el siglo venidero. Para esta conferencia se preparó un documento de consulta, “Panorama y perspectivas de la educación inicial en Iberoamérica”, cuyos temas destacados fueron:

- La creciente importancia de la educación inicial en las últimas décadas dentro de la estructura de los sistemas educativos, aunque todavía esta etapa no está suficientemente desarrollada en todos los países.
- La educación temprana como instrumento para compensar las desigualdades y prevenir el fracaso escolar.
- La educación temprana puede contribuir a una mejor convivencia y cooperación entre personas de diferentes culturas.
- En Iberoamérica:
 - Necesidad de definir políticas para la educación inicial para promover el desarrollo y prevenir problemas de aprendizaje.
 - La cobertura actual y el avance de los noventa no son satisfactorios
 - Los factores endógenos de la calidad de la educación inicial son “aquellos que determinan día a día los procesos de aprendizaje en el hogar, en el aula y en la escuela”. Los factores exógenos “son aquellos que operan fuera del lugar de aprendizaje, la escuela”.
 - El impacto de la salud y los problemas biológicos del aprendizaje: se ha avanzado en la reducción de la mortalidad infantil. Subsiste la malnutrición.
 - El impacto de los padres: a mayor educación de los padres, los hijos logran mayores niveles de educación.
 - El impacto del marco legal en la educación inicial: a veces genera efectos no esperados. Es necesaria una legislación precisa, coordinada y atenta a la realidad.
 - Ampliar la cobertura implica costos: es preferible avances cuidadosos y no rehacer constantemente. Mejorar la legislación en salud y asistencia social.

En función de lo expresado, la Declaración de Panamá parte del reconocimiento de que los niños tienen derecho a una educación integral de calidad, nutrición y salud para su pleno desarrollo individual y social. Para que la educación sea plena, a sea que alcance a todos y a toda la persona, se requiere un punto de partida equitativo (igualdad de oportunidades en el acceso). Atender a la educación inicial de toda la población y especialmente a la de los grupos sociales más vulnerables (aquellos que por variados motivos llegan a la edad de escolarización obligatoria con aptitudes disminuidas) es una tarea que promoverá la igualdad de oportunidades en el acceso a la escuela. La valorización de la familia como núcleo responsable de la educación de sus hijos se acentúa, pero también se insiste en que el estado complementa esta labor e impulsa programas para compensar las falencias y promover la inclusión social de los más desfavorecidos.

XI CIE. Balance de la década. En el discurso de apertura, el Secretario General de la OEI planteó que era el momento de realizar un balance entre las propuestas formuladas y los resultados obtenidos de su puesta en práctica. La Declaración de Valencia tiene, en este sentido, un carácter de síntesis con respecto a las anteriores y a la vez plantea que aún las expectativas están insatisfechas. Al inicio del siglo XXI se reconoce el derecho a la educación pero lamentablemente gran porcentaje de la población permanece sin recibirla. En

consonancia con el planteo de la X CIE se aconseja promover la ejecución de programas educativos que fortalezcan a las familias para así cumplir su función educativa y se insta a la OEI para que presente a la brevedad un plan integral de cooperación en educación inicial.

XII CIE. Educación de la primera infancia. Este es el tema central de la Declaración de Santo Domingo, aunque también se tratan otros temas como la incorporación de las nuevas tecnologías de la información a la educación (se promueve la creación de un portal educativo iberoamericano) y algunos programas de cooperación (educación superior, evaluación educativa, alfabetización de adultos). En cuanto la educación inicial expresa:

- Los compromisos asumidos requieren impulsar esta etapa educativa.
- La educación inicial es un derecho y una etapa fundamental.
- Es uno de los ejes de la equidad social.
- Tiene función propia y sentido en sí misma.
- Es imprescindible atender a la diversidad para una educación de calidad.
- La educación inicial impacta en la eficiencia interna de los sistemas educativos en tanto contribuye a mejorar los aprendizajes.
- El estado tiene funciones indelegables y debe también fortalecer a las familias.
- Es necesaria una mayor inversión en educación.
- Es importante impulsar políticas públicas a favor de esta etapa.

Podemos observar que se reiteran conceptos anteriormente tratados y que cada vez resulta más acuciante resolver los problemas de larga data.

XIII CIE. Educación e inclusión social. Para esta reunión se prepararon tres documentos de consulta muy valiosos para ponderar la situación de la región: “La educación como factor de inclusión social”, “Movimiento a favor de la educación” y “Plan de cooperación. Renovación de ideas y formulación de estrategias tendientes al fortalecimiento de políticas de formación docente”. En función de nuestro tema haremos una breve referencia a los dos primeros.

El propósito de “La educación como factor de inclusión social” es principalmente reflexionar sobre el rol de los sistemas educativos para el logro de la inclusión social. Si bien los problemas de exclusión social tienen origen variado y no son novedosos, no por esto hay que dejar de combatirlos con estrategias políticas diversas (económicas, sociales, educativas) llevadas a cabo por el estado con el consenso y colaboración de la sociedad civil. La educación contribuye a la inclusión social de dos modos: tratando de prevenir las situaciones de exclusión y/o tratando de remediar la exclusión ya existente. Ambas acciones tienen como mira mediata el efectivo cumplimiento del derecho a la educación.

En el “Movimiento a favor de la educación” la intención es colocar el tema educativo como central en las políticas públicas de la región, porque en relación a la globalización hay que pensar lo educativo a escala regional. Los ejes centrales de este movimiento son la renovación de ideas y la movilización de actores ya que a pesar del consenso académico en cuanto a la centralidad de la educación, no existe correlato directo entre éste y la toma de decisiones. Entre la ideas renovadas se halla: conceptuar la educación en relación al resto de los ámbitos sociales, recuperar lo mejor de la tradición de la educación popular, repensar los destinatarios de la educación, fomentar la investigación pedagógica en las universidades. La movilización de actores supone promover una cultura del diálogo, considerar a la educación como una cuestión de todos, convocar a todos los sectores sociales.

La Declaración de Tarija afirma que la exclusión atenta contra los derechos, entre ellos el derecho a la educación. Por otra parte la inclusión implica la concertación de múltiples agentes y tiene un papel fundamental la educación para intentar reducir desigualdades excluyentes del sistema educativo y de la sociedad. Por otra parte para asegurar el cumplimiento de las metas de educación para todos se promueve un movimiento iberoamericano en favor de la educación y se solicita a la reunión cumbre que analice mecanismos de financiación de la educación basados en la conversión de deuda externa por inversión en educación.

XIV CIE. La educación como eje de políticas públicas. La Declaración de San José en sus párrafos iniciales dice: “La construcción de sociedades democráticas, cohesionadas y en crecimiento, se logrará efectivamente si la educación es ubicada como eje de los proyectos de desarrollo, de las políticas públicas y de las iniciativas de integración regional, por ser el fundamento de la convivencia pacífica, tolerante y solidaria”. O sea que en pos del cumplimiento de las Metas de Educación para Todos y de los Objetivos del Milenio es de suma importancia:

Ampliar el financiamiento en educación: contemplar nuevos recursos y reorientar los existentes.

- Movilizar recursos adicionales para incrementar una inversión educativa con equidad.
- Reforzar el diálogo entre los sectores financieros, políticos y educativos: priorizar la educación como inversión pública.
- Asignar recursos adecuados a la educación para la inclusión de personas pertenecientes a grupos vulnerables (indígenas, migrantes).
- Continuar con mecanismos de conversión de deuda por educación.
- Garantizar el manejo transparente de todos los fondos.
- Considerar la educación es responsabilidad de todos y promover alianzas entre el estado, el magisterio y la sociedad civil.
- Establecer mecanismos que faciliten el intercambio de información sobre educación. Compartir experiencias y buenas prácticas.

La colaboración y la financiación son los asuntos mas destacados de esta declaración.

XV CIE. El pacto iberoamericano de educación. La Declaración de Toledo centra sus expectativas de posibilidad de mejora de la educación y por ende de la sociedad en dos vías para la obtención de financiamiento: la primera es impulsar un Pacto Iberoamericano de Educación como elemento estratégico para favorecer la generación de recursos adicionales; la segunda es la creación de instancias ministeriales que faciliten la conversión de deuda externa por educación. También Se propone intensificar la cooperación a nivel de educación superior para construir un espacio iberoamericano de conocimiento.

LAS CUMBRES DE PRESIDENTES Y JEFES DE ESTADO 2000-2005

Las reuniones cumbre convocadas por la Organización de Estados Iberoamericanos se realizan anualmente desde 1992. De las cumbres realizadas en la década del noventa merece especial atención la de Bariloche (1995) porque centrada en el tema educativo considera a la educación como factor de desarrollo y como elemento esencial de la política social y del desarrollo económico. La XII Cumbre (2002) y la XIII (2003) reiteran el compromiso de Bariloche de manera expresa y la XIV Cumbre (2004) trata nuevamente como tema central el educativo.

X Cumbre. “Unidos por la niñez y la adolescencia, base de la justicia y de la equidad en el nuevo milenio”. El futuro de la región está en juego. Es prioritario atender a las

necesidades de niños y jóvenes, ya que, como tradicionalmente se ha pensado, en sus manos está futuro de la sociedad. En principio se reconoce expresamente la importancia fundamental de los niños como sujetos de derechos y se reitera el compromiso de construir las bases para el desarrollo pleno y la integración social. Por eso se reafirma la cooperación iberoamericana para trabajar conjuntamente en proyectos que promuevan la educación en beneficio de las generaciones futuras y se proponen acciones para promover la equidad y la justicia social:

Asignar más recursos a salud y educación (promover las raíces culturales respetuosos de la diversidad, mayor escolarización, ...).

- Reducir los niveles de pobreza, la violencia intrafamiliar, el ingreso prematuro al mercado laboral...
- Desarrollar políticas para hacer frente a las manifestaciones de violencia (aplicación en las escuelas de programas educativos por la paz)
- Enfrentar el problema de las drogas a nivel escolar y actuando sobre las realidades que condicionan su aparición.

Las propuestas educativas de esta cumbre giran en torno al tema de las condiciones sociales de educabilidad para garantizar cierta igualdad en el ingreso y permanencia en el sistema educativo.

XI Cumbre. “Unidos para construir el mañana”. Como el título de la Declaración de Lima indica, la consolidación de la comunidad iberoamericana es el eje central para garantizar los derechos y mejorar las condiciones de su efectiva realización. Reconociendo nuevamente que la educación es un derecho fundamental y un factor clave para el desarrollo, se reitera la necesidad de mejorar el nivel de educación de la población.

XII Cumbre. Cohesión y coordinación de actividades. La consolidación de la cultura democrática requiere elaborar programas de cooperación que eleven la calidad de la educación, promuevan la igualdad de oportunidades, la formación ciudadana y para el trabajo. Estos programas juntamente con los esfuerzos nacionales ayudará a cumplir la meta (para el año 2015) de garantizar el acceso y permanencia a una educación básica gratuita y de calidad para todos.

XIII Cumbre. “La inclusión social, motor del desarrollo de la comunidad iberoamericana”. La Declaración de Santa Cruz de la Sierra añade enfáticamente a los temas de inclusión social el referido expresamente a la diversidad cultural y a la existencia de poblaciones originarias desatendidas en el tiempo. También Sostiene que superar la pobreza requiere de políticas integrales (económicas, sociales, educativas, sanitarias,...) llevadas a la práctica con la participación de variados agentes sociales. Los planes asistenciales no resuelven los problemas de exclusión y es imprescindible considerar a la educación como uno de los factores de inclusión. Por eso impulsa el Movimiento por la Educación para toda la región y propone analizar la viabilidad de la conversión de deuda externa por educación.

XIV Cumbre. “Educar para progresar”. La Declaración de San José toma la educación como tema central y enfatiza:

- La educación es derecho humano fundamental. “Base para lograr desarrollo sostenible, elevar la productividad, aprovechar el avance científico-tecnológico, reforzar las identidades culturales, consolidar la convivencia democrática, pacífica y solidaria para reducir la pobreza”.
- La responsabilidad del estado en la formulación y aplicación de políticas y programas educacionales

- Consolidar políticas a través de alianzas entre el estado, el magisterio y la sociedad civil.
- Ampliar la inversión social y el financiamiento educativo: inversión educativa es prioritaria
- Asignar recursos para incluir educativamente a grupos desfavorecidos. Incluye discapacitados
- Garantizar equidad de género en el acceso y permanencia en el sistema educativo.
- El fortalecimiento de las universidades públicas como instituciones de excelencia académica. Promover mecanismos de cooperación interuniversitaria en Iberoamérica
- Potenciar la cooperación iberoamericana en educación
- Conversión de deuda en educación para necesidades concretas de los países para fortalecer programas educativos inclusivos. Manejo transparente de fondos.
- La importancia para la comunidad iberoamericana de la educación para la integración regional.

XV Cumbre. Políticas de inclusión social. La Declaración de Salamanca aborda el tema de la efectiva realización del derecho a la educación desde varios flancos:

Para fortalecer la democracia como factor de cohesión iberoamericana: implementar políticas de inclusión social centradas en la educación y en la erradicación del trabajo infantil; también impulsar programas de canje de deuda externa por educación.

- En relación a las migraciones: promover el valor de la diversidad cultural y la educación intercultural.
- En relación a la educación superior: avanzar en la creación de un espacio iberoamericano del conocimiento.
- En relación al analfabetismo: impulsar y respaldar iniciativas variadas de alfabetización en pos de una enseñanza primaria universal.

Estos accesos para cumplimentar el derecho a la educación tienen presente los diferentes estadios educativos, la diversidad de alumnado, la formación democrática y la unidad regional.

A MODO DE CONCLUSIÓN: TENSIONES Y EXPECTATIVAS

El derecho a la educación en sí y como parte de los derechos humanos es mundialmente reconocido. El informe de UNESCO (2005) señala en su prólogo que atendiendo a los Objetivos del Milenio se destaca el valor de la educación para mejorar los resultados en el área del desarrollo de los pueblos. La universalización de la educación primaria como objetivo básico debe ir acompañada de una creciente universalización de la educación secundaria. En ambos casos –primario y secundario– es necesario garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, ya que la existencia de leyes de obligatoriedad de la educación secundaria básica no garantizan por sí solas la asistencia por diversos motivos⁷.

⁷ UNESCO (2005). *Compendio mundial de la educación 2005. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. “En Europa y Asia del Este casi el 90% o más de los niños viven en países donde la participación en el primer ciclo de la educación secundaria es obligatoria. Sin embargo en América y Asia del Este algunos países no ofrecen plazas suficientes para que se cumplan las normas nacionales. Por ejemplo: aunque la escolarización en el primer ciclo de la educación secundaria es obligatoria en República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua (en América) y en Indonesia y en Timor-Leste (en Asia del Este), las tasas brutas de matrícula están por debajo del 75%.” (p. 12).

Ahora bien, según hemos visto en las CIE y en las Cumbres, los problemas de América Latina se centran mayormente en tratar de lograr una educación inicial que posibilite el acceso en igualdad de condiciones a una educación primaria que a su vez garantice el egreso en igualdad de condiciones para acceder a la secundaria y sucesivamente a la educación superior.

La última CIE del siglo pasado centra su atención en la educación inicial, las restantes analizadas no pueden desconocer el problema de la pobreza y sus consecuencias excluyentes con relación al acceso a la educación. En este marco los sistemas educativos mediante las instituciones escolares cumplen funciones compensatorias no solo de carácter educativo sino también sociales en general. Ahora bien, el propósito principal de los sistemas de educación es promover, fomentar, lograr el desarrollo humano. La compensación de las deficiencias socio-educativas es uno de los caminos para el logro del objetivo fundamental que está en total consonancia con el cumplimiento del derecho a la educación. Para que una educación de calidad para todos sea posible se requiere: voluntad política concertada, personal idóneo y capacidad financiera. Los tres aspectos son tratados en las CIE y cumbres. Destaca el último –financiero– sobre todo en la propuesta de búsqueda de estrategias relativas a deuda externa por educación.

El reclamo de la centralidad de la educación en las políticas públicas es recurrente y, como bien se expresa en el documento “Movimiento por la educación”, el consenso académico sobre el tema no siempre es correlativo a la toma de decisiones políticas. El panorama parece incierto pero no carente de esperanza para nuestra región: La realidad de América Latina es diversa y también lo es la de Iberoamérica. El estudio de los problemas y las estrategias de solución también deben ser diversos. Es por esto que tanto en las CIE como en las Cumbres se hace siempre especial referencia a la idiosincrasia y situación de cada país de la región para dar respuesta a sus problemas educativos. Sin embargo ante los planteos de la globalización, las respuestas regionales también son importantes como manifestación de intencionalidad político-educativa. Es conveniente que la centralidad del tema educativo se funde en la importancia que reviste el desarrollo integral de las personas y no en su valor instrumental en pos del desarrollo económico-social. El desarrollo de las sociedades cobra sentido si es para las personas que forman parte de ella.

Insistir en mejorar la educación considerándola solo como instrumental para el desarrollo económico y social es tal vez una mirada sesgada de la realidad humana y un consideración sumamente optimista sobre el poder de la educación. Todo ser humano tiene derecho a recibir educación por ser precisamente humano y no principalmente por los aportes positivos que su educación pueda hacer a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- LÁZARO, L. M. y MARTÍNEZ USARRALDE, M. J. (eds.) (2003): *Estudios de educación comparada*. Valencia, Universitat de Valencia.
- LÁZARO, L. M. (ed.) (2001): *Problemas y desafíos para la educación en el siglo XXI en Europa y América Latina*. Valencia, Universitat de Valencia.
- MARTÍNEZ USARRALDE, M. J. (2005): *La educación en América Latina: entre la calidad y la equidad*. Barcelona, Octaedro.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2006): *Conferencias Iberoamericanas de Educación*. www.oei.es/cie.htm (consultado el 3 de abril de 2006).

- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2006): *Cumbres de presidentes*. www.oei.es/cumbres2.htm (consultado el 5 de abril de 2006)
- PREAL (1998): *El futuro está en juego*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad económica. www.preal.cl (consultado el 18 de abril de 2006)
- TEDESCO, J. C. (2000): *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- TORRES, R. M. (2000): *Una década de educación para todos: la tarea pendiente*. Buenos Aires, IPE.
- UNESCO-UNICEF (2005): *La educación como bien público y estratégico*. www.unesco.cl (consultado el 15 de abril de 2006)

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EN OTROS DOCUMENTOS INTERNACIONALES

Javier Manuel Valle López
Universidad Autónoma de Madrid

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL PROYECTO DE “CONSTITUCIÓN EUROPEA”

Si llegara a aprobarse, y si lo hiciera con la redacción que hoy se proyecta, el futuro texto de Constitución Europea (CE)¹ hace referencia a la educación en dos lugares de naturaleza jurídica diferente. Uno de ellos es la parte II, que incluye la “Carta de los derechos fundamentales de la Unión”. El otro es en la parte III, “De las políticas y el funcionamiento de la Unión”. Para los objetivos de esta comunicación, obviamente, nos detendremos en el análisis de la “Carta de los derechos fundamentales de la Unión”, ya que el contenido que en la otra parte se refiere a educación no tiene que ver con ésta como un derecho sino que se ocupa de cómo la Unión Europea (UE) articulará medidas de acción en materia educativa que sean complementarias a las de los Estados Miembros, lo cual, no hace al caso de esta comunicación².

A) Un primer análisis que puede hacerse es el referido a dónde se ubica el derecho a la educación dentro de la “**Carta de los derechos fundamentales**”. La Carta comienza con un título 1º, definido bajo el epígrafe de “*dignidad*”, que incluye, en este orden:

¹ Se hace referencia aquí a la propuesta del texto constitucional tal y como ha sido aprobado en la Conferencia Intergubernamental de Bruselas, el 13 de octubre de 2004, y fue firmado el 29 de octubre de ese mismo año. A partir de esta nota, haremos referencia a la *Constitución Europea* citándola simplemente como *CE*.

En: <http://www.constitucioneuropea.es/pdf/ConstitucionEuropea.pdf>.

² A un análisis más exhaustivo del contenido de todo lo que sobre educación se dice en la *Constitución Europea* lo he expresado ya en otros escritos, de los cuales éste es, en parte, deudor:

- VALLE, J.M. (2005) Educación y Constitución Europea: Luces y sombras, en *Gestionar para educar la ciudadanía europea*, Ponencias del Octavo Congreso de Educación y Gestión, celebrado en Valencia entre los días 17 y 19 de noviembre de 2005 (Madrid, Educación y Gestión - SM), pp. 15-51.

- VALLE, J.M. (2006): Education in the European Constitution compared to other international documents: progression or retrogression?, *Comparative Education*, Vol. 42, nº 1 (February), pp. 29-47 (Taylor & Francis Group).

dignidad humana; derecho a la vida; derecho a la integridad de la persona; prohibición de tortura; y prohibición de esclavitud. después, el título 2º, bajo el epígrafe de “*libertades*”, incluye, en este orden: derecho a la libertad y a la seguridad; respeto de la vida privada y familiar; protección de datos de carácter personal; derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia; libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de expresión y de información; libertad de reunión y de asociación; libertad de las artes y de las ciencias; **derecho a la educación**; libertad profesional y derecho a trabajar; libertad de empresa; derecho a la propiedad; derecho de asilo; y protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

Desde mi punto de vista, la ubicación elegida es claramente desafortunada. En primer lugar, porque el derecho a la educación, puesto que el proceso educativo es consustancial a la naturaleza humana, forma parte de la “dignidad” de ésta. Por ello, sería mucho más acertado haber ubicado ese derecho en el título 1 referido a “dignidad” (donde se reconocen derechos tan importantes como la vida) y no en el 2º, referido a “libertades”, un título donde aparecen derechos como el de formar una empresa. Creo que la naturaleza del derecho a la educación es claramente distinta a la naturaleza del derecho a formar una empresa. Derechos como la educación, la vida o la salud, deberían estar integrados en un mismo título, el primero, el referido a “dignidad”, pues vida, salud y educación son tres ejes esenciales de la dignidad de la persona.

Por otra parte, dentro del título 2º, el derecho a la educación figura detrás, por ejemplo, de derechos como la protección de datos, asociación y reunión, libertad de artes y de expresión, derecho a formar una familia, etc., que, sin entrar en un debate absurdo sobre cuáles son más o menos importantes, es obvio que son derechos “posteriores” en el tiempo de un Ser Humano a un derecho que debe ser ejercido casi desde el nacimiento: el derecho a recibir una educación. Es, precisamente, un uso adecuado del derecho a la educación lo que permitirá a la persona poder ser consciente de esos otros derechos como la libertad de opinión y de expresión o el derecho a formar una familia y ejercerlos de forma social y personalmente responsable.

B) Otro análisis puede hacerse sobre el contenido propio del artículo referido al derecho a la educación, el II-74. Se reproduce a continuación:

“Artículo II-74. Derecho a la educación.

1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.
2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.
3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respecto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.”

Puede apreciarse claramente que la referencia al derecho a la educación es bastante escasa.

Se determina por un lado que la educación es un derecho, lo que está en línea con los instrumentos jurídicos internacionales de la ONU tales como la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, la *Declaración Universal de los Derechos del Niño* de 1959 o la *Convención sobre de los Derechos del Niño* de 1989 (de cuyo análisis nos ocuparemos en el epígrafe siguiente). Sin embargo, no se profundiza, como en esos otros documentos, en el tipo de derecho (fundamental e inalienable para los otros documentos), en si debe o no ejercerse de forma obligatoria, en los objetivos que se persiguen con su defensa, etc.

En efecto, no se recoge, por ejemplo, la obligatoriedad de recibir educación básica. No estoy hablando de la obligatoriedad de recibir enseñanza escolar. No estoy hablando de la obligatoriedad escolar, pero sí de la obligatoriedad de recibir educación. La obligatoriedad de la educación, allí hasta donde está establecida, se insta para garantizar, precisamente, el ejercicio de la educación considerada como un derecho inalienable y consustancial a la dignidad de la persona. Se insta para evitar que nadie pueda privar de ese derecho a ningún niño. Y, además, para que el ejercicio de ese derecho se produzca en condiciones de igualdad de oportunidades.

La *Constitución Europea* no recoge ninguna obligatoriedad educativa. Sin invadir el espacio de competencia de los estados, la *Constitución Europea* podría haber determinado de forma tajante algo como:

“La educación básica deberá ser obligatoria, independientemente de la competencia de cada Estado Miembro para determinar la duración de la educación básica, su organización estructural y su contenido, en el ejercicio de sus competencias.”

Es cierto que alguien puede plantear que es una redundancia puesto que ya en los Estados Miembros se produce esa obligatoriedad, pero también en todos los Estados Miembros, por ejemplo, se protege el derecho a la vida o al trabajo o a formar una familia. Precisamente la *Constitución Europea* viene a ratificar, aunque en ocasiones sea de manera redundante, el acervo jurídico-axiológico de sus Estados Miembros ofreciendo un nuevo nivel, más elevado, de protección jurídica.

Por otra parte, el principio de gratuidad de la enseñanza, esencial para que el derecho a la educación pueda ejercerse en condiciones de igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna por razón económica, queda recogido de una manera un tanto *sui generis* al considerarlo una “facultad” y no propiamente un “derecho”. El matiz es esencial, dado que un derecho es directamente exigible por las personas, pero una “facultad” parece algo más dependiente de la potestad de los estados o a la voluntad de los individuos. Desde mi punto de vista podría haberse expresado algo como:

“La enseñanza básica será gratuita”

El tercer y último apartado de ese artículo II-74 se refiere a la libertad de enseñanza. Ésta presenta varias dimensiones: la facultad de crear centros privados de enseñanza, la posibilidad de elegir el tipo de educación... No son aspectos contradictorios respecto a la obligatoriedad de la educación. Antes bien, pueden complementar esa obligatoriedad ofreciendo la posibilidad de que existan distintas formas escolares (y no escolares) de ejercer el derecho a la educación. Sin embargo, la CE se queda “corta” en la formulación del principio al que quiere referirse. Se indica que la Unión “respetará” la creación de centros docentes, pero no recoge el derecho a crear centros docentes lo que hubiera supuesto una garantía para que, en todos los países de la Unión, pudiera tener cabida una enseñanza alternativa a la enseñanza estatal, esto es, una enseñanza independiente. Respecto a esa libertad de enseñanza, cabría pensar en una formulación más valiente, en la que se dijera algo así como:

“Toda persona o institución con personalidad jurídica tiene el derecho de crear centros docentes, en los términos que establezcan las leyes nacionales, dentro del respeto a los principios democráticos, y siempre que dichos centros cumplan con toda la normativa educativa exigible que sea de aplicación en su Estado Miembro”.

Como se ha visto, el artículo de la CE referido al derecho a la educación parece, a primera vista, un tanto escaso en su contenido de fondo. Veamos ahora cómo se refieren a ese derecho a la educación otros instrumentos jurídicos internacionales, en este caso, de la Organización de Naciones Unidas.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS DOCUMENTOS INTERNACIONALES DE LA ONU

Cabe entender la futura *Constitución Europea* como un instrumento jurídico internacional que sirve de marco, más amplio, a la propia legislación de los estados que la componen. Pero esos estados han ratificado instrumentos jurídicos internacionales, también de amplio alcance, por lo que supone cierto interés comparar el contenido de éstos con la propia *Constitución Europea*. Ello nos permitirá observar los avances o carencias que en el tema que nos ocupa presenta ésta frente a aquellos y viceversa.

Nos detendremos aquí en tres de esos documentos internacionales. Se trata de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948³, la *Declaración Universal de los Derechos del Niño* de 1959⁴ o la *Convención sobre de los Derechos del Niño* de 1989⁵. Se han elegido éstos por varias razones. Son instrumentos relevantes para la cuestión que nos interesa, ya que en ellos se recoge, de manera detenida, el derecho a la educación. Además, los tres son documentos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que les confiere un carácter cuasi-universal. Y los tres han sido ratificados tanto por España como por los Estados Miembros de la Unión Europea, por lo que, para nuestro país y para el resto de la Unión, son, o debieran ser, un marco de referencia y ejemplo en términos de jurisprudencia internacional.

En este epígrafe veremos, en primer lugar, qué indican literalmente cada uno de esos documentos al respecto del derecho a la educación y realizaremos después un pequeño análisis interpretativo de cada uno de ellos. Eso nos dará pie al análisis comparado que realizaremos bajo la rúbrica siguiente.

1) *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948)

“Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”

2) *Declaración Universal de los Derechos del Niño* (1959)

”Principio 7

El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igual-

³ El texto íntegro de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* puede encontrarse dentro de la página digital oficial de las Naciones Unidas, en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

⁴ El texto íntegro de la *Declaración Universal de Derechos del Niño* puede encontrarse dentro de la página digital oficial de las Naciones Unidas, en la siguiente dirección electrónica:

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm.

⁵ El texto íntegro de la *Convención sobre los Derechos del Niño* puede encontrarse dentro de la página digital oficial de las Naciones Unidas, en la siguiente dirección electrónica:

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm.

dad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

3) *Convención sobre de los Derechos del Niño (1989)*

“Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”

1’) La *Declaración Universal de Derechos Humanos* es el más genérico de los tres. Tras reconocer el derecho a la educación, postula la gratuidad y obligatoriedad de la misma, por lo menos en la enseñanza básica, dejando a la potestad de cada Esta-

do lo que defina como enseñanza básica. También señala los objetivos básicos de la educación, centrando éstos en el desarrollo de la personalidad y, dado el carácter de las Naciones Unidas, en el entendimiento y la convivencia pacífica de los pueblos. Por último, es muy significativo el protagonismo que da a los padres como primeros y máximos responsables de la educación de los hijos. A esa responsabilidad corresponde, de manera implícita, la posibilidad de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos.

2') La *Declaración Universal de los Derechos del Niño*, aprobada once años después de su predecesora, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, asume los mismos planteamientos que ella (derecho a la educación, gratuidad y obligatoriedad de las etapas elementales, los padres como primeros responsables de la educación de los hijos, finalidades de la educación ligadas al desarrollo personal y social, etc.), pero va más allá al introducir dos interesantes cuestiones nuevas.

La primera es el reconocimiento de que la educación del niño es *por y para* el niño, al señalar que el interés del niño será el principio rector de su educación. Así pues, queda terminantemente marcado como improcedente cualquier intento de utilizar la educación en beneficio del educador. El adoctrinamiento político, la manipulación ideológica, o la captación sectaria a través de la educación quedan, pues, descartadas.

La segunda, y no menos importante en la sociedad en la que vivimos, en la que al niño se le cargan de exigencias durante su período de formación, es el reconocimiento del juego como un espacio de gran importancia en el desarrollo del niño y que, por lo tanto, debe ser también educativo. La explícita referencia a la necesaria sinergia entre el juego y los fines educativos socialmente consensuados resulta especialmente pertinente hoy en día en que asistimos a una mercantilización tal de lo lúdico que no se repara en si los productos de juego que están en el mercado tienen o no los mínimos requisitos pedagógicos que serían deseables para la formación de nuestros niños y jóvenes.

3') Por último, la *Convención sobre los Derechos del Niño* es el documento que con mayor extensión y profundidad se detiene en el derecho a la educación. Es lógico, si tenemos en cuenta su fecha de promulgación y el matiz jurídico que hay que establecer entre una *Declaración* y una *Convención*. En cuanto a la fecha de promulgación hay que decir que la *Convención* data de 1989, una época en que ya la mayoría de los estados han reconocido el hecho, postulado por los teóricos de la educación durante varias décadas por entonces, de que la educación es esencial en el desarrollo no sólo de las personas sino de los pueblos. En 1990 se celebrará la famosa *Conferencia Mundial de Educación Para Todos* de Jomtien, lo que da muestra de la sensibilidad que hacia esa cuestión del derecho a la educación está vigente en esos momentos. En cuanto a la diferencia entre *Declaración* y *Convención* cabe decir que mientras que aquella es más genérica y supone una expresión básicamente intencional y de principios, la segunda es mucho más concreta por cuanto materializa una voluntad de acometer acciones determinadas. En muchos casos, una Convención es la materialización formal de realizaciones concretas que se derivan de los principios contenidos en una Declaración anterior.

Ello justifica la extensión y profundidad con que en la *Convención* se aborda la cuestión educativa. Lógicamente, hace propios los planteamientos de los dos documentos precedentes que son, además, sus marcos de referencia. Pero va mucho más lejos que ellos, superándolos en muchas cuestiones:

- a) Especifica de manera concreta, circunscribiéndolo a la enseñanza primaria, el período de educación que deberá considerarse obligatorio y gratuito.
- b) Explicita la igualdad de oportunidad como un principio elemental que justifica de modo inapelable la obligatoriedad de la educación.
- c) Señala que todos deben tener acceso a la enseñanza secundaria y que si es necesario para ello, deben establecerse sistemas de apoyo financiero.
- d) Igualmente, señala como único límite para el acceso a la educación superior la capacidad de la persona para seguir estudios de ese nivel.
- e) Pone de manifiesto la importancia de una adecuada orientación escolar y vocacional en el desarrollo educativo de las personas.
- f) Señala la necesidad de combatir el absentismo escolar.
- g) Alerta sobre la necesidad de respetar la dignidad humana en el ejercicio del mantenimiento de la disciplina escolar.
- h) Dedicar todo un artículo en exclusiva a definir los fines que debe tener la educación. Así pues, detalla muchísimo más que los documentos anteriores cuáles deberán ser esos fines, teniendo en cuenta no sólo los que habían enunciado los documentos anteriores *sino* añadiendo, además, el respeto a los padres, el respeto al medio ambiente, la promoción de la igualdad de géneros, etc.

Relatado ya lo esencial de los documentos analizados, pongamos ahora frente a frente los contenidos de todos estos documentos. Ello nos ayudará a realizar una comparación entre los mismos y a establecer conclusiones sobre la conceptualización que encontramos en la CE sobre el derecho a la educación.

UN RÁPIDO ANÁLISIS COMPARADO

La mera lectura de lo que aquí se ha presentado pone de manifiesto de forma evidente que, en cuanto a la defensa del derecho a la educación se refiere, la *Constitución Europea* es mucho menos explícita que el resto de los documentos. Su contenido es mucho más general, impreciso y difuso.

La tabla que se presenta a continuación, basada en una sencilla yuxtaposición de las menciones que se hacen en los documentos a distintos parámetros comparativos que se han detectado en el conjunto de ellos, sustenta con evidencia la tesis que acaba de enunciarse.

Tabla 1.- El derecho a la educación en la *Constitución Europea* y en documentos internacionales de la ONU

| | D.U. DERECHOS HUMANOS (1948) | D.U. DERECHOS DEL NIÑO (1959) | CONVENCIÓN DERECHOS DEL NIÑO (1989) | CONSTITUCIÓN EUROPEA (2004) |
|--|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| Derecho a la educación | RECONOCIDO | RECONOCIDO | RECONOCIDO | RECONOCIDO |
| Igualdad de oportunidades | | RECONOCIDO | RECONOCIDO | |
| Obligatoriedad de la educación básica / primaria | RECONOCIDO | RECONOCIDO | RECONOCIDO | RECONOCIDO SOLO IMPLÍCITAMENTE |
| Gratuidad de la educación básica / primaria | RECONOCIDO | RECONOCIDO | RECONOCIDO | RECONOCIDO SOLO COMO FACULTAD |

| | D.U. DERECHOS HUMANOS (1948) | D.U. DERECHOS DEL NIÑO (1959) | CONVENCIÓN DERECHOS DEL NIÑO (1989) | CONSTITUCIÓN EUROPEA (2004) |
|---|--|--------------------------------------|--|------------------------------------|
| Acceso a enseñanza secundaria y profesional | RECONOCIDO | | RECONOCIDO | RECONOCIDO |
| Acceso a formación permanente | | | | RECONOCIDO |
| Gratuidad de la enseñanza secundaria | | | RECONOCIDO | |
| Becas para la enseñanza secundaria | | | RECONOCIDO | |
| Acceso a enseñanza superior | RECONOCIDO (en función de los méritos) | | RECONOCIDO (en función de capacidad) | |
| Orientación escolar y vocacional | | | RECONOCIDO | |
| Medidas para evitar absentismo escolar | | | RECONOCIDO | |
| Protección de la Dignidad Humana en el ejercicio de la disciplina escolar | | | RECONOCIDO | |
| Se señalan fines para la educación | SI | SI | SI | NO |
| * Desarrollo personal | SI | | SI | |
| * Respeto a los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales | SI | | SI | |
| * Comprensión, tolerancia, amistad y paz entre los pueblos | SI | | SI | |
| * Sentido de responsabilidad moral y Social | | SI | SI | |
| * Cultura general | | SI | | |
| * Desarrollo del juicio y/o capacidades individuales | | SI | SI | |
| * Alcanzar ser un miembro útil de la sociedad | | SI | | |
| * Respetar a los padres, los valores de su sociedad y de otros pueblos | | | SI | |
| * Respetar el medio ambiente | | | SI | |

| | D.U. DERECHOS HUMANOS (1948) | D.U. DERECHOS DEL NIÑO (1959) | CONVENCIÓN DERECHOS DEL NIÑO (1989) | CONSTITUCIÓN EUROPEA (2004) |
|---|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| Los padres como principales responsables de la educación | RECONOCIDO | RECONOCIDO | | |
| Libertad de los padres de educar a los hijos según sus convicciones | RECONOCIDO (IMPLÍCITAMENTE) | | | RECONOCIDO |
| Libertad de creación de centros docentes | | | RECONOCIDO | RECONOCIDO |
| El bien e interés del niño como principio rector de la educación | | RECONOCIDO | | |
| El juego como necesidad y su valor educativo | | RECONOCIDO | | |
| Cooperación internacional para erradicar el analfabetismo | | | RECONOCIDO | |

Fuente: Elaboración propia

La tabla resulta lo bastante elocuente por sí misma como para poder obviar comentarios: con respecto a otros instrumentos jurídicos internacionales referidos al derecho a la educación, lo que se contiene en la *Constitución Europea* en relación con el derecho a la educación es, claramente, un retroceso.

ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Lo primero que cabe destacar es el hecho positivo de que la *Constitución Europea* recoja, en su “Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea” el derecho a la educación. Esto, en sí mismo, es un avance importante.

Sin embargo, el lugar en el que dicho derecho queda recogido, el título sobre “Libertades” y no sobre “Dignidad Humana”, debe suponer una decepción para todos aquellos que, como yo, creemos que la educación forma parte de la Dignidad Humana. Colocar el derecho a la educación como un derecho más entre otros tantos, como por ejemplo el derecho a formar una empresa o a que se respeten los datos privados de uno, es tanto como negar que el derecho a la educación pertenece a esa categoría especial de derechos inalienables, intrínsecos a nuestra propia condición de Seres Humanos, tan necesarios para llegar al máximo desarrollo pleno de nuestras potencialidades como humanos que sin ellos nos quedamos mermados en lo que esencialmente nos hace más *ser persona*: nuestro apremio por cubrir las necesidades biológicas y sanitarias básicas; el desarrollo de la palabra-pensamiento-razón (el *logos*); la proyección de la cultura que hemos heredado y a la que debemos aportar nuestra genial individualidad; la posibilidad de desplegar nuestra psico-afectividad con los demás, con nuestra pareja y con nuestra descendencia; nuestra posibilidad de expresar nuestra espiritualidad; etc. Para el pleno desarrollo integral y máximo de todas esas facetas la educación es esencial. Por eso es un derecho no sólo fundamental sino inherente a la Dignidad que poseemos como Seres Humanos.

Además, como puso de manifiesto la tabla del epígrafe anterior, el modo de recoger el derecho a la educación es tan poco específico, tan general, sobre todo comparado con otros documentos internacionales ya vigentes mucho antes, que apenas aporta nada nuevo. El reconocimiento al derecho a la educación que hace la *Constitución Europea* deja muchos aspectos sin mencionar. Veamos algunos de ellos.

Una de las ausencias más significativas es no garantizar de forma explícita la obligatoriedad escolar. Se hace mención a ella, sí, pero sólo a colación de la gratuidad y sin especificar, al menos, un período mínimo que pudiera considerarse óptimo de enseñanza obligatoria.

Por otra parte, no se reconoce (como en otros documentos internacionales) la figura de los padres como máximos responsables de la educación de sus hijos. Conviene recordar que desde una perspectiva naturalista del derecho, el derecho a la educación tiene dos caras. El derecho “a” recibir educación –de los niños y jóvenes; de los hijos- y el derecho de dar educación –de los padres–⁶. Los estados han configurado sistemas nacionales de enseñanza formal para garantizar el derecho “a” recibir educación, materializándolo en obligatoriedad escolar. Pero ello debe ser compatible con la garantía de los padres “de” ser parte activa (la parte más activa) en la educación de sus hijos. Así, el derecho a la educación debe recoger la garantía de la participación de los padres en las decisiones escolares (macro y micro) y la garantía de elegir entre distintos centros e incluso de poder elegir una educación desescolarizada (siempre que no se incumpliera con la obligatoriedad de educación –recordemos que educación y escuela no son la misma cosa-). De esas garantías, la primera no queda recogida en la CE y la última sólo cabría entenderla de forma implícita (en la referencia que se hace a la posibilidad de que los padres elijan la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas).

Especialmente grave resulta la ausencia de garantía de igualdad de oportunidades en el acceso a los distintos niveles del sistema educativo. Al respecto no caben muchas disquisiciones. A mi modo de ver es irresponsable que la CE no refleje la igualdad de oportunidades como un principio fundamental del derecho a la educación. Sin duda, las diversas concepciones que existen en el seno de la Unión Europea sobre este controvertido elemento del derecho a la educación ha hecho imposible una formulación al respecto lo suficientemente adecuada para haber sido consensuada por los 25 Estados Miembros.

Igualmente resulta incomprensible que no exista alguna referencia, aunque hubiera sido somera, a los fines generales de la educación. La determinación de unos mínimos teleológicos para la educación de los futuros ciudadanos europeos hubiera sido no sólo deseable sino imprescindible cuando se está pensando en la creación de un Espacio Europeo de Educación. Ese espacio deberá darse en condiciones de igualdad de oportunidades y las oportunidades no serán iguales si no existe un mínimo de objetivos comunes que todos los estudiantes europeos tengan como metas educativas. Si las divergencias en los fines educativos son excesivas entre ciudadanos de los diferentes estados, principios esenciales para la igualdad social, como la igualdad educativa de base, quedarán desterrados de la Unión y ésta no se edificará sobre cimientos sociales sino meramente económicos.

⁶ El *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* (RAE) presenta numerosas acepciones de la palabra “derecho” y gran número de conceptos asociados. Entre ellos está el de “Derecho Natural”. La RAE interpreta por “Derecho Natural” el “Conjunto de primeros principios de lo justo y de lo injusto, inspirados por la naturaleza y que como ideal trata de realizar el derecho positivo”. Esa perspectiva naturalista del derecho coloca como una de las fuentes del ordenamiento jurídico las aspiraciones que “por naturaleza” (de modo natural a la especificidad humana) son propias de los Seres Humanos (<http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>). La condición natural del Ser Humano incluye como aspiración propia del mismo no sólo el hecho de recibir educación sino también la posibilidad de criar y educar a los propios hijos.

En esa misma dirección y también relacionada con la igualdad de oportunidades se encuentran la lucha contra el abandono escolar temprano y contra el absentismo escolar. A esos aspectos no se encuentran referencias en la CE, mientras que sí aparecen en otros documentos internacionales. E igualmente ausente está de la CE la importancia de la orientación escolar y vocacional, un proceso clave para potenciar las oportunidades en materia educativa de los ciudadanos.

Quiero terminar este repaso de lagunas con dos que me parecen muy significativas y que tienen que ver con los primeros sujetos directos de la educación: los alumnos. Me refiero al respeto a los intereses del niño en su proceso educativo y al respeto a la dignidad humana en todo ese proceso. Nada de eso aparece recogido en la CE. Recordemos que un proceso educativo, aunque es social, es, ante todo, un proceso de desarrollo personal. Olvidar que el interés del educando debe ser faro iluminador del proceso es perder el horizonte del verdadero sentido de lo que significa la educación. Y es perder ese sentido también el no mencionar la dignidad humana como marco esencial que no debe violar ningún proceso educativo que se proclame serlo.

Es cierto que la CE, por su propia naturaleza, debe ser general y dejar a las constituciones nacionales y demás leyes de los Estados Miembros un amplio margen de concreción. No obstante, al menos desde mi punto de vista, hubiera sido deseable un mayor nivel de detalle, fruto de un consenso básico entre todos los Estados Miembros, sobre cuáles deben ser los aspectos esenciales del derecho a la educación en una sociedad moderna y próspera, basada en la Dignidad Humana, tal y como pretende configurarse la sociedad de la Unión Europea en el siglo XXI. Y máxime cuando la Unión Europea desde el Consejo de Lisboa de 2000 pretende hacer del conocimiento y de la educación uno de los pilares de la construcción europea. Esperemos que futuras reformulaciones de este texto permitan cambios en el artículo referido al derecho a la educación y dicho artículo pueda enriquecerse aprendiendo de otros documentos internacionales que le han precedido.

LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

Monika Vázquez Bolaños

UNESCO Etxea-Centro UNESCO País Vasco

1. ORIGEN Y DEFINICIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En 1948 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es en esta Declaración, en concreto en su artículo 26, donde se define y reconoce por primera vez en un texto oficial de vocación mundial la educación como derecho humano de la siguiente manera:

- 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*
- 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*

Entendida como derecho humanos, la educación ha de cumplir los siguientes requisitos:

- Disponibilidad: la educación fundamental debe ser **gratuita y obligatoria** para todas las personas. Por lo tanto se deben eliminar las cargas y costes, y dotar de ayudas a la infancia que atraviesa mayores dificultades. El Estado tiene la obligación de financiarla adecuadamente destinando un porcentaje de su PIB a la educación básica.
- Accesibilidad: se debe **eliminar toda forma de discriminación en el acceso a la educación**, bien sea por cuestión de raza, etnia, sexo o por cualquier otra causa: “(...) *debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de edu-*

cación, emplear y enseñar su propio idioma.” (Convención contra la Discriminación en Educación, 1960)

- Aceptabilidad: la educación ha de ser **de calidad** a lo largo de todo el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Adaptabilidad: la educación debe **adaptarse a cada alumno/a**.

La educación es el medio principal para que toda persona, niño/a y adulto/a, pueda desarrollar sus capacidades y habilidades y pueda participar activamente en la sociedad.

La educación permite conocer y de esta manera poder defender todos los derechos que corresponden a cada persona. Por ejemplo, “*la realización del derecho a la educación permitiría el disfrute de, entre otros, el derecho a la libertad de opinión y expresión y el derecho a la participación*” (Informe del Relator Especial del derecho a la educación, 17/12/2004), derechos básicos para el ejercicio de la ciudadanía y la consolidación de la democracia.

La promoción y defensa del derecho a la educación abre las puertas a otros derechos, mientras que negarlo lleva a su vez a negar otros Derechos Humanos y, con ello, a perpetuar la pobreza. Por este motivo decimos que los Derechos Humanos son indivisibles y están interrelacionados.

2. ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

2.1. El 10 de diciembre de **1948** los Estados miembros de las Naciones Unidas votaron durante la Asamblea General la **Declaración Universal de Derechos Humanos** donde se recogen los principales derechos y libertades y en cuyo artículo 26 se menciona el derecho a la educación.

Pero este documento representa un “ideal común”, una declaración de buenas intenciones que no genera una obligación jurídica de cumplimiento para los Estados. Para corregir esta situación, se elaboraron en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De esta manera, los Estados que firman y ratifican los Pactos quedan obligados a garantizar el cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales indicadas en los mismos.

2.2. Desde **1976** está en vigor el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. En el artículo 13 de este Pacto se hace una mención al derecho a la educación:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. (...) 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.

El texto del artículo reproduce lo establecido en la Declaración de 1948 y lo completa detallando las características que la educación debe cumplir.

2.3. En el año **1990** se firmó la **Convención de Derechos del Niño**, con el fin de asegurar una protección especial a los niños y niñas de todo el mundo. Es el tratado internacional firmado por más países en el mundo: únicamente no lo han firmado Estados Unidos de América y Somalia.

Los artículos 28 y 29 de esta Convención recogen el derecho a la educación mencionado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y amplían el ámbito de protección del derecho a la educación atendiendo al principio del interés superior del niño que define la Convención.

Así pues, según esta Convención los Estados tienen la obligación de:

- implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita;
 - desarrollar la educación secundaria, general y profesional;
 - garantizar la enseñanza superior accesible a todos;
 - asegurar que todos los niños dispongan de información sobre temas educacionales y profesionales;
 - fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.
- Además, la educación debe estar encaminada a:
- desarrollar la personalidad del niño y sus capacidades;
 - fomentar el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y al medio ambiente;
 - inculcar al niño el respeto de sus padres y de su propia identidad;
 - preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre.

Para asegurar el cumplimiento de la Convención se creó por parte de los Estados un Comité de Derechos del Niño. El Comité está compuesto por 10 miembros de diferentes países que son valorados por su integridad moral y por su reconocida competencia en la promoción de los derechos humanos.

2.4. Basándose en los tratados anteriormente citados sobre el derecho a la educación y como respuesta a la preocupación de la comunidad internacional respecto al incumplimiento del derecho a la educación en el mundo, desde inicios de los **años 90** las Naciones Unidas impulsaron el programa **Educación para Todos (EPT)**. En el año **2000** representantes de todo el mundo se reunieron en el **Foro Mundial sobre la Educación** celebrado en Dakar para revisar los avances realizados en la consecución de la educación para todos y se decidió unir esfuerzos con un objetivo común: el logro del derecho a la educación para todos para el año 2015.

Este Foro dio como resultado un documento: “*Marco de Acción de Dakar- Programa Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*” que recoge los 6 objetivos para la educación que los Estados se comprometieron a cumplir para 2015:

- Desarrollar y mejorar en todos sus aspectos la protección y la educación de la primera infancia, con énfasis en los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- Garantizar que, de aquí al 2015, todos los niños y niñas, los que se encuentren en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan la posibilidad de acceder a una educación básica obligatoria y gratuita de calidad, y de completarla;
- Responder a las necesidades educativas de todos los jóvenes y de los adultos, garantizando un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje, de habilidades para la vida y de ciudadanía;
- Mejorar en un 50% los niveles de alfabetización de adultos, y especialmente el de las mujeres de aquí al año 2015, y garantizar a todos los adultos un acceso equitativo a los programas de educación básica y de educación permanente;
- Eliminar las disparidades de género en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr la igualdad de género en el año 2015, garantizando a las niñas y adolescentes un acceso equitativo, real y sin restricciones a una educación de base de calidad;
- Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación con una meta de excelencia de manera que se obtengan para todos resultados de aprendizaje reconocidos y cuan-

tificables, resaltando los referidos a la lectura, la escritura, el cálculo y las competencias indispensables para la vida cotidiana.

2.5. En septiembre de **2000**, 189 jefes de estado y de gobierno de todo el mundo aprobaron en la Asamblea General de las Naciones Unidas la **Declaración del Milenio**. Esta Declaración era una síntesis de los principales objetivos de desarrollo convenidos en las conferencias internacionales y cumbres mundiales celebradas desde el año 1990 hasta el año 2000. Sobre la base de esta Declaración se elabora lo que llamamos los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, un conjunto de 8 objetivos básicos, cuya consecución prevista para el año 2015, garantizaría la existencia de un mundo desarrollado, justo y equilibrado. De los 8 objetivos, uno de ellos, el segundo, hace referencia a la consecución de la enseñanza primaria universal:

- Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal:
 - *Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.*
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer;
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil;
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Por tanto, actualmente existen al menos tres acuerdos internacionales en relación al derecho a la educación y dos campañas mundiales, la campaña de los ODM de Naciones Unidas y el programa EPT, coordinado por UNESCO, que trabajan por conseguir que en el 2015 la educación primaria sea universal, gratuita, obligatoria, de calidad y no cree discriminaciones.

3. ORGANIZACIONES DEL ÁMBITO DE LAS NACIONES UNIDAS QUE TRABAJAN EN LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Existen diferentes instituciones y agencias de derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas que tienen como objetivo común promover y proteger los derechos humanos internacionalmente reconocidos, entre ellos el derecho a la educación.

ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

El principal organismo de Naciones Unidas responsable de los Derechos Humanos. Su labor consiste en intensificar los esfuerzos de las Naciones Unidas para implementar estos derechos y para ello lleva a cabo las siguientes acciones:

- *Liderar el movimiento internacional de promoción de los derechos humanos: el propósito del Alto Comisionado es dirigir el movimiento internacional de derechos humanos desempeñando la función de autoridad moral y portavoz de las víctimas.*
- *Hacer de los derechos humanos un tema central en las Naciones Unidas: el Alto Comisionado tiene la función de integrar los conceptos y las normas de derechos humanos en todos los ámbitos de la Organización. Para ello, trabaja conjuntamente con otras organizaciones de las Naciones Unidas para alcanzar esta meta y participa plenamente en cada uno de los programas de las Naciones Unidas en temas como paz y seguridad, asuntos económicos y sociales, cooperación al desarrollo y asuntos humanitarios.*

- *Hacer más efectivo el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas en los países:* el Alto Comisionado intenta reunir diferentes instituciones y organizaciones que trabajan por los derechos humanos en todo el mundo y alentarlas a trabajar conjuntamente con el sistema de las Naciones Unidas en pro del progreso de los derechos humanos.
- *Proporcionar apoyo a los órganos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos:* el Alto Comisionado ofrece trabajos de investigación, informes periciales, asistencia consultiva y servicios administrativos de alta calidad a los principales órganos de las Naciones Unidas relativos a la protección de los derechos humanos.
- *Proporcionar acceso a la información relativa a los derechos humanos y promover la educación en materia de derechos humanos:* el Alto Comisionado difunde información acerca de los derechos humanos y promueve la educación en esta materia en todo el mundo.

Para realizar este trabajo, el Alto Comisionado está apoyado por grupos de trabajo, representantes especiales, expertos independientes y Relatores Especiales, cada uno de los cuales se ocupa de un derecho específico. De esta manera, existe un Experto Independiente sobre derecho al desarrollo, un Grupo de Trabajo sobre detención arbitraria, un Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y un Relator Especial para el derecho a la educación.

En el año 1998 se nombró a la primera **Relatora Especial para el derecho a la educación**, la Sra. Katarina Tomasevski, que ocupó este cargo hasta el año 2004. Su objetivo fue examinar, evaluar, asesorar e informar públicamente sobre la situación del derecho a la educación en el mundo y en países y territorios específicos. Para ello, realizó visitas a numerosos países donde consiguió información de primera mano.

Desde su nombramiento, la Sra. Tomasevski ha publicado más de 10 informes en los que además de presentar la situación de la educación en distintos países, asesora sobre las medidas a tomar para garantizar el derecho a la educación.

Desde el año 2004, el **Relator Especial para el derecho a la educación** es el Sr. Ver-nor Muñoz Villalobos, quien continúa la labor que comenzó la Sra. Tomasevski.

UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)

En el Foro Mundial de Dakar se acordó designar a la UNESCO como coordinadora del Programa Educación Para Todos (EPT). El objetivo de la UNESCO en el marco de este programa es:

- La coordinación de las actividades relacionadas con el Programa EPT y el mantenimiento de su dinamismo;
- La recepción y difusión de los informes elaborados por los diferentes institutos de la UNESCO relacionados con la Educación (Instituto Internacional de Planificación de la Educación, la Oficina Internacional para la Educación y el Instituto de la UNESCO para las Estadísticas);
- La promoción de reuniones de alto nivel y de grupos de trabajo, a los que son invitados dirigentes de los gobiernos y de las sociedades civiles de los países que estuvieron en el foro de Dakar, con el fin de impulsar los compromisos técnicos y financieros asumidos por los países en el foro;
- La coordinación de la elaboración del Informe Anual de Seguimiento de la EPT en el mundo;

Durante los últimos años, la UNESCO ha integrado en su programa y presupuesto la promoción del derecho a la educación como un objetivo en sí mismo y así lo recoge en sus principales documentos:

“La UNESCO promoverá el diálogo en que se destaque la educación como un bien público y se aliena a todos los agentes en la esfera de la educación a prestar la debida atención en sus actividades a la necesidad de equidad, integración y cohesión social en las sociedades actuales.”

UNICEF (Agencia de Naciones Unidas que tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia)

La labor que desempeña UNICEF está basada en la Convención del Derecho del Niño y está orientada a la consecución de los siguientes objetivos:

- Garantizar a los niños un buen comienzo de vida, en un entorno de cuidados, atención y seguridad que les permita sobrevivir y estar físicamente sanos, mentalmente alertas, emocionalmente seguros, socialmente competentes y con capacidad de aprender;
- Asegurar que todos los niños tengan acceso a una educación básica de calidad y que la puedan completar;
- Conseguir que los adolescentes tengan oportunidades de desarrollar plenamente su capacidad individual en un entorno seguro y acogedor, que les permita participar en su sociedad y contribuir a ella. buen comienzo de la vida, e entorno de cuidados, atención y seguridad que le

Para conseguir estos resultados UNICEF centra sus esfuerzos en cinco áreas:

- Educación de las niñas, para que ellas también accedan y permanezcan en la escuela y reciban una enseñanza de calidad;
- Desarrollo integrado de la primera infancia, para asegurarle el mejor comienzo en la vida:
- Inmunización para evitar las muertes prevenibles;
- Lucha contra el VIH-SIDA y el derecho a saber cómo prevenirlo;
- Protección de las niñas y niños frente a la violencia, la explotación, los malos tratos y la discriminación.

UNICEF, además, participa en el programa EPT y su esfuerzo se centra en la promoción del derecho a la educación de los niños desde el preescolar hasta que cumplen la mayoría de edad. También trata cuestiones que afectan al derecho a la educación como puede ser la salud, la nutrición, los entornos seguros para la educación, la participación de los padres en la educación, el impacto del VIH/SIDA en la educación, etc.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación)

En relación al derecho a la educación la FAO coordina el programa *“Educación para los habitantes de las zonas rurales”* en colaboración con la UNESCO. Para los niños que viven en zonas rurales aisladas asistir a la escuela roba tiempo a muchas otras actividades como realizar tareas domésticas, atender a los animales, recoger agua,...y muchos padres no pueden permitirse esto debido a la situación de pobreza en la que se encuentran.

La FAO y la UNESCO trabajan juntas para conseguir que la educación de calidad llegue a las zonas rurales donde viven cerca de un 70% de la población pobre.

Para ello intentan en primer lugar que se construyan escuelas en las zonas rurales donde aún hoy hacen falta debido sobre todo a que los Gobiernos prefieren invertir en las

zonas urbanas. En el caso de los pueblos nómadas la solución que plantean estas organizaciones es la de educadores itinerantes que acompañen a las familias.

Asimismo intentan combatir el hambre puesto que ésta impide el desarrollo físico y mental y provoca que los niños no tengan energía suficiente y no puedan sacar provecho de la escuela. Pare ello ofrecen incentivos a las familias y a los alumnos como comidas y meriendas escolares.

Además llevan a cabo una importante tarea de adaptación de los currículums escolares a las necesidades y valores de la población rural. En la mayoría de las ocasiones los textos escolares están diseñados desde una óptica urbana, con contenidos que resultan irrelevantes para la población rural y escritos en la lengua mayoritaria del lugar. La UNESCO y la FAO trabajan para que las poblaciones rurales puedan estudiar en su propia lengua y que puedan aprender cuestiones relacionadas con su vida cotidiana como aprender a cuidar los animales o a manejar los pesticidas. Esto hace que los niños de estas zonas muestren interés e entusiasmo por la escuela.

Estas dos organizaciones también pretenden que los calendarios escolares se ajusten en la medida de las posibilidades a los ritmos de vida de las poblaciones rurales, ya que en estaciones concretas, como en la cosecha por ejemplo, la escuela compite con muchas tareas agrícolas que impedirían a los niños asistir a ella.

OMS (Organización Mundial de la Salud)

La misión de la OMS está estrechamente relacionada con la Campaña de los Objetivos del Milenio, puesto que tres de los ocho objetivos de la Campaña se refieren a la salud: reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Además, mejorar la salud también es decisivo para el cumplimiento de los otros objetivos, como es el logro de una educación primaria universal.

Cada año mueren cerca de 11 millones de niños menores de cinco años; alrededor del 90% de estas defunciones se deben a afecciones como la diarrea, el VIH-SIDA, paludismo, sarampión, causas neonatales y neumonía. La OMS colabora con los países prestándoles asesoramiento técnico y apoyo normativo a fin de reducir las tasas de mortalidad infantil.

La OMS, además, centra sus esfuerzos en la educación para la salud, especialmente centrada en la nutrición y la sensibilización sobre el VIH/SIDA.

UNFPA (Fondo de Población de Naciones Unidas)

Esta organización contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente al referido a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, lo que ayudaría, sin duda, a la consecución de los siete objetivos restantes.

El UNFPA trabaja para lograr esta igualdad en el ámbito de la salud, los derechos humanos y la educación principalmente.

Actualmente existen 600 millones de mujeres analfabetas en el mundo frente a los 320 millones de hombres analfabetos. Aunque la educación primaria se va asegurando para todos los niños del mundo poco a poco, hoy sólo un 69% de las niñas de Asia meridional y un 49% del África subsahariana completan la educación primaria. Con respecto a la educación secundaria la diferencia es aún mayor, con una matriculación del 47% en Asia meridional y un 30% en el África subsahariana.

Los estudios realizados por el UNFPA indican que para las mujeres y las niñas la educación secundaria repercute en mejores perspectivas económicas, mejor salud reproductiva, mayor conciencia sobre el VIH y actitudes críticas con respecto a prácticas nocivas como la ablación genital femenina. Sus hijos también se benefician, puesto que por cada

año de educación de una madre, disminuyen entre un 5% y un 10% las tasas de mortalidad de los hijos menores de 5 años.

Ante esta situación, el UNFPA trabaja por la igualdad de hombres y mujeres tanto en el acceso a la educación como en la cumplimentación de los estudios primarios y secundarios.

OIT (Organización Internacional del Trabajo)

El trabajo infantil constituye un problema apremiante desde el punto de vista social, económico y de los derechos humanos. Se estima que hay unos 250 millones de niños trabajando en todo el mundo, a los que se priva de una educación adecuada y de las libertades fundamentales, al tiempo que se pone en grave peligro su salud.

La OIT cuenta con un Convenio del año 1973 sobre la edad mínima que establece el principio de la abolición efectiva del trabajo infantil. Este Convenio fue reforzado en el año 1999 con otro Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil. Los estados que firmaron este Convenio se comprometieron a tomar medidas inmediatas para eliminar todas las formas intolerables de trabajo infantil, desde la esclavitud y el trabajo forzoso, hasta la utilización de niños en actividades ilícitas o cualquier trabajo que pudiera perjudicar su salud, su seguridad o su moralidad.

A medida que la comunidad internacional fue tomando conciencia del trabajo infantil, el movimiento surgido para combatirlo se convirtió en una causa mundial sin precedentes; un movimiento que va más allá de las fronteras políticas, lingüísticas, culturales o religiosas y que reúne a todos los actores de la sociedad civil en torno al objetivo común de acabar con la explotación de los niños por el trabajo.

La OIT dispone además de un programa específico para este tema: IPEC, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, que impulsa más de 1000 programas destinados a promover alternativas al trabajo infantil y asegurar su asistencia a la escuela.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)

El PNUD contribuye a la promoción de los derechos humanos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación. En las principales áreas de actuación del PNUD podemos encontrar evidencias de la importancia que se le concede a la educación y a la calidad de ésta:

- la gobernabilidad democrática: sin educación, el derecho a la participación democrática no se conoce, y por lo tanto, no se puede ejercer plenamente;
- la reducción de la pobreza: la educación es, sin duda, la base para poder romper el círculo de la pobreza;
- la prevención y recuperación en las crisis: la educación es una herramienta fundamental para la prevención y la reducción del impacto de las catástrofes naturales y para la reconstrucción y rehabilitación una vez ocurridos.
- la energía y el medio ambiente: la educación ambiental es uno de los medios más eficaces para asegurar un desarrollo sostenible.
- el VIH/SIDA: la educación y la sensibilización sobre el VIH/SIDA son los mejores medios para evitar las graves consecuencias de esta enfermedad.

BANCO MUNDIAL

Actualmente el Banco Mundial trata de aumentar la transparencia y eficacia de los Estados en el cumplimiento del derecho a la educación. Para ello y de acuerdo con las necesidades establecidas por el programa EPT:

- financia, a través de préstamos a los Estados, proyectos de educación encaminados a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico,
- analiza las necesidades de los Estados relativas al derecho a la educación,
- asesora a los Estados en las políticas gubernamentales más adecuadas en el tema de educación,

4. SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El informe del Secretario General de las Naciones Unidas **sobre la consecución de los Objetivos del Milenio** publicado en el año 2005 recoge los siguientes datos sobre la situación actual de la educación, más concretamente, la educación primaria universal a escala mundial.

- Más de 115 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria, no pueden acudir a ella. Se trata de niños que o bien han abandonado la escuela o nunca han asistido a ella y en su mayoría son niños procedentes de hogares pobres, cuyas madres con frecuencia tampoco han recibido educación formal.
- Aproximadamente el 80% de los niños sin escolarizar viven en el África subsahariana, donde el porcentaje alcanza el 42% y en Asia meridional, donde el 36% de los niños no han sido escolarizados.
- Un tercio de los niños/as del mundo, y uno de cada dos en África, nunca completa cinco años de educación primaria, la duración mínima para alcanzar la alfabetización básica. En el África subsahariana, muy poco más de la mitad de los niños llegan al último grado. En Asia meridional, Asia occidental y Oceanía, la proporción varía entre 60% y 75%. En Asia suroriental, América Latina y el Caribe, más del 90% de los niños llegan al último grado. En Asia oriental, todos los niños terminan la educación primaria.
- Los niveles de asistencia a la escuela más bajos corresponden a las poblaciones marginales, indígenas y grupos minoritarios. En todas las regiones en desarrollo ha quedado demostrado que los niños de familias acomodadas tienen más probabilidades de asistir a la escuela que los niños más pobres. Eliminar estas disparidades y llegar a los más desfavorecidos para mejorar no sólo el acceso sino también la permanencia en la escuela será la tarea más difícil en la búsqueda de la educación primaria universal.
- En la mayor parte de las regiones en desarrollo, con excepción de América Latina y el Caribe y Asia Oriental y sudoriental, las niñas tienen menos probabilidades que los niños de acabar la escuela. En Sierra Leona, 300.000 niños en edad escolar no están matriculados: el 60% son niñas.
- Sólo en el año 1999, 1 millón de niños de África se quedaron sin maestros por causa del SIDA. El efecto acumulativo de estas muertes ha ido imponiendo una carga insostenible en muchos países en los que ya se disponía de muy pocos maestros capacitados. Además, en los casos en los que un padre o madre enferma de SIDA, con frecuencia los niños deben abandonar la escuela para cuidarlos y asumir otras responsabilidades. Y esta situación aún se agrava más cuando los padres fallecen, puesto que a los niños se ven obligados a sacar a sus familias adelante y esto les impide asistir a la escuela precisamente en un momento en el que la educación cobra una especial importancia, puesto que ofrece un elemento de estabilidad a los niños. La educación es tal vez la manera más eficaz de impedir la propagación de esta enfermedad.

5. RETOS EN LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El **Relator Especial sobre el derecho a la educación**, el costarricense **Vernor Muñoz**, plantea que el reto del derecho a la educación es que ésta constituya un “*espacio de libertad para el ejercicio y el aprendizaje de todos los derechos, responsabilidades y capacidades humanas*”.

En el **informe (E/CN.4/2005/50)** que publicó en el año 2005 estableció las siguientes prioridades en la defensa y promoción del derecho a la educación para los próximos años.

1. **Educación y desarrollo:** se impulsará el derecho a la educación dentro del marco de los derechos humanos, destacando la relación que existe entre la educación y el desarrollo. Analizará los obstáculos para el acceso a la educación, (especialmente las tarifas y los costos de los libros, uniformes, y material escolar necesario) identificando medidas para reducirlos.
2. **No discriminación:** se analizará la persistencia de la discriminación que afecta especialmente a las mujeres, las niñas y las adolescentes. Aunque actualmente existen evidencias de progresos a favor del derecho a la educación de las niñas en Bangladesh, Brasil, Camboya, Gambia, Sri Lanka y Túnez, la situación de desventaja en casi todo el mundo no ha variado sustancialmente. La lucha contra la discriminación tiene especial importancia en lo que se refiere a grupos indígenas y a las minorías religiosas, raciales y lingüísticas, a las personas inmigrantes y a las personas con discapacidades.
3. **Calidad de la educación:** la calidad de la educación cobrará especial relevancia en sus próximas iniciativas. Esto implica incidir en los procesos de aprendizaje y en el entorno del alumno/a y también en la cualificación de los maestros y maestras. En Kenya, por ejemplo, aumentó el número de escuelas primarias en un 27.2% de 1990 a 2002, pero aún es necesario que el número de maestros y maestras cualificados crezca proporcionalmente.
4. **Financiación adecuada:** se promoverá, mediante el diálogo, el aumento de los presupuestos nacionales dedicados a la educación pública y gratuita. Asimismo, trabajará conjuntamente con el Banco Mundial para conseguir la financiación adecuada de una educación de calidad.
5. **Educación en los Tribunales:** se promoverá que el incumplimiento del derecho a la educación pueda ser juzgado en los Tribunales nacionales e internacionales.
6. **Estadísticas:** se fomentará la creación de indicadores para medir el grado de consecución del derecho a la educación basado en derechos humanos.
7. **Situaciones de emergencia:** se estudiará la situación de la educación en contextos de emergencia, se trate bien de una catástrofe natural o bien de un conflicto armado, intentando asegurar el derecho a la educación de los niños y niñas que son víctimas de ello.

Para todo lo anteriormente citado, el Relator Especial plantea trabajar en estrecha colaboración con Agencias de Naciones Unidas como el PNUD, UNICEF, la UNESCO y el Banco Mundial.

BIBLIOGRAFÍA

BOSC. F. (2002): *Háblame de la UNESCO*. París. Ediciones UNESCO.

NACIONES UNIDAS. (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005*. Nueva York, Naciones Unidas.

PROGRAMA D ELAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD).
(2005): *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York, Mundi Prensa.

SAILLARD, D. (2001): *Introducción a las Naciones Unidas: organismos y programas*. Bilbao, UNESCO Etxea.

VÁZQUEZ, M y URRUTXI, M. (2005): *La educación como derecho humano*. Bilbao, UNESCO Etxea.

Páginas web consultadas

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<http://www.ohchr.org/spanish/about/hc/index.htm>

Relator especial sobre el derecho a la educación
<http://www.ohchr.org/spanish/issues/education/rapporteur/>

Informe del Relator Espacial sobre el Derecho a la Educación, 61º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/171/43/PDF/G0417143.pdf?OpenElement>

UNESCO- Educación para Todos
<http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>

UNESCO Derecho a la Educación
http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=9019&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNICEF- Educación de las niñas
<http://www.unicef.org/spanish/girlseducation/index.php>

UNGEI- Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas
<http://www.ungei.org/>

PNUD- Objetivos de Desarrollo del Milenio
<http://www.undp.org/spanish/mdgsp/>

Banco Mundial- actividades en educación
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,menuPK:282391~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:282386,00.html>

Agencias de Naciones Unidas que colaboran con el Programa Educación para Todos
http://www.unesco.org/education/efa/partnership/partnership_multilateral.shtml

Campaña de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
<http://www.sinexcusas2015.org/un.htm>
<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

Informe 2005 sobre la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20BOOK_SP_new.pdf

Web sobre el Derecho a la educación
www.right-to-education.org

Campaña para los Objetivos de Desarrollo del Milenio
<http://www.sinexcusas2015.org/un.htm>
<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

Campaña por la Educación en España
<http://www.cme-espana.org/>

Semana del Programa Educación para Todos (inglés)
http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=38509&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

*EL DERECHO A LA EDUCACIÓN
EN EL MUNDO*

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN ABIERTA Y A DISTANCIA PARA ADULTOS COMO GENERADORA DEL DESARROLLO SOCIAL

Claudia Ávila González
Universidad de Guadalajara, México

En México, el derecho a la educación está plenamente consagrado en el artículo 3º. Constitucional que asegura a todo individuo el derecho a recibir educación, para ello, el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. Son propósitos de la educación desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

México es un país de 106,451.7 miles de habitantes, de los cuales el 65 % (68,842.4 miles de hab.) tienen entre 15 y 64 años¹. A esta población la consideraremos, para efectos de este trabajo, como población adulta.

El derecho a la educación cubre al niño entre 3 y 14 años a través de la educación preescolar, primaria y secundaria, sin embargo, en México, conforme avanza la edad de la población es evidente el decremento de las cifras de cobertura escolar y no por descuido a la educación de parte del estado, sino por las condicionantes socioeconómicas de los individuos que los obligan a dejar las aulas para incursionar por el mercado del trabajo para contribuir económicamente al sustento familiar.

Al respecto tan solo un ejemplo en cifras: La cobertura nacional de educación básica, en 2005 fue de 25,024.2 mil habitantes que representan el 77% de la población en edad escolar, mientras que en educación superior los inscritos eran tan solo un 7.5 % (2,445.6 habitantes), lo que representa un 90% menos que los registrados en primaria.

Así las cosas, la educación para adultos se convierte en una opción valiosa para lograr el incremento de la escolaridad de la población. Esta educación para adultos debe ser entendida desde dos enfoques: 1) La educación dirigida a alcanzar niveles más altos de escolaridad a través de la educación abierta y a distancia, y 2) La capacitación para el trabajo.

¹ FOX, Q.V.(2005): *5to.Informe de Gobierno*, (<http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/index.php>) consultado el 24 de Marzo de 2006.

El ciudadano adulto de un país como México, requiere de apoyo para continuar estudiando como acción paralela a su actividad económicamente productiva ya que el conocimiento y la experiencia ganada con el ejercicio laboral son insumos sumamente valiosos en un proceso de aprendizaje centrado en el alumno y con una tendencia a lograr aprendizajes significativos. El sistema convencional de educación formal hoy claramente insuficiente para atender a tan numerosa y heterogénea población que, por otra parte, demanda satisfacer unas necesidades de formación y cultura progresivamente diversificadas. Desde una perspectiva meramente sociológica, todas las corrientes pedagógicas actuales incluyen como fundamento básico de sus planteamientos la igualdad de todos los ciudadanos ante el acceso a los diversos niveles educativos sin ningún tipo de discriminación, salvo la que provenga, de las distintas capacidades intelectuales

Las modalidades educativas no convencionales como la educación abierta y la educación a distancia, son opciones innovadoras que, pese a su escasa difusión, se han constituido en soportes de la educación dirigida a población que no dispone de tiempo. Los deberes de un adulto trabajador, padre/madre de familia y responsable de la economía de un hogar no le permiten la incorporación a planes de estudio escolarizados que les demandan seis u ocho horas de la jornada diaria para acudir a un aula.

El sistema de Educación Abierta y a Distancia, se define por la apertura respecto de tiempos, ritmos, espacios, métodos, currículos, criterios de evaluación y acreditación, así como edad, presencia o asistencia y antecedentes académicos². En este sistema, la institución y el estudiante se sirven de uno o más recursos para salvar los obstáculos de tiempo y espacio ya que no hay un escenario fijo en donde, necesariamente coincidan a un mismo tiempo, los estudiantes entre sí o con el asesor.

Este tipo de sistemas educativos se caracterizan, entre otras cosas, por resaltar la educación centrada en el estudiante, es decir, que está basada en el papel activo del estudiante en el currículo, con libertad de decidir qué, cómo y con qué va a aprender, así como la adecuada manera de evidenciar sus aprendizajes. No se busca formar mejores estudiantes, sino que éstos encuentren mejores opciones para formarse y dejar atrás la concepción de las instituciones educativas como espacios de enseñanza, para transformarse en espacios de aprendizaje. De esa manera, la acción educativa institucional depende de los requerimientos del aprendiz.

Otro elemento que vale la pena destacar de la educación dirigida a adultos, es que éstos cuentan con la experiencia que sus procesos de vida le han provisto tanto en el plano personal como laboral. El adulto cuenta con conocimientos, habilidades, vivencias y valores que le posibilitan una mejor recepción de los nuevos conocimientos, mismos que sirven de base para asegurar un aprendizaje significativo, término acuñado por David P. Ausubel, en la década de los sesenta del siglo XX, para contrastarlo con el de aprendizaje memorístico tan socorrido en los procesos tradicionales de educación³.

Para hacer una realidad el derecho a la educación de los adultos en una realidad latinoamericana caracterizada por las restricciones presupuestales en materia educativa y las limitadas oportunidades para los miembros adultos de la sociedad, el presente trabajo centra su análisis en la comparación que se hace de la enseñanza de la Licenciatura en Trabajo Social en un programa de licenciatura convencional, escolarizado y dirigido a jóve-

² INFOTECA INNOVA (2006): *Glosario de términos* (<http://www.innova.udg.mx/infoteca/glosario.cfm>), consultada el 20 de marzo de 2006.

³ AUSUBEL, D. P.(1990): *Psicología educativa: un punto de vista cognoscitivo*, México, editorial Trillas.

nes egresados del bachillerato y un programa no convencional denominado **Nivelación a Licenciatura en Trabajo Social**, abierto y a distancia, dirigido a adultos que se desempeñan profesionalmente como Trabajadores Sociales en todos los estados de la República Mexicana.

En este proyecto educativo de Nivelación a Licenciatura en Trabajo Social, se sigue un enfoque constructivista que, fundamentado en la andragogía, ha dado muy buenos resultados en la formación de los trabajadores sociales adultos.

La andragogía es la ciencia y arte de la educación para adultos, en el cual la participación del aprendiz es sumamente importante. Dice Félix Adam (1977): “La adultez es plenitud vital. Al aplicarla al ser humano debe entenderse como su capacidad de procrear, de participar en el trabajo productivo y de asumir responsabilidades inherentes a su vida social, para actuar con independencia y tomar sus propias decisiones con entera libertad”⁴.

Los estudiantes del programa de Nivelación a Licenciatura en trabajo social, en virtud de los requisitos de ingreso, son adultos cuya experiencia en la vida y en la práctica profesional constituyen su mejor bagaje para el aprendizaje significativo de los contenidos nuevos que se les ofrecen. Una hipótesis del autor del término andragogía, Knowles, basado en el enfoque centrado en el aprendiz, es que una persona aprende significativamente solamente las cosas que percibe como importantes para el mantenimiento o realce de su yo. El programa de Nivelación cree en esta premisa por eso utiliza la andragogía como su fundamento en la enseñanza-aprendizaje.

En el programa de Nivelación, el alumno deberá siempre tomar como base su conocimiento previo (tanto personales como profesionales) para construir un nuevo conocimiento que le sea significativo. El programa está conciente que las aportaciones de teóricos y autores en los diferentes temas son muy importantes, por eso siempre aparecerán para nutrir con conocimiento científico la experiencia previa, sin embargo, lo mas valioso para el programa es que el estudiante refleje en sus ejercicios la apropiación del conocimiento, por tanto, se tomará en cuenta la apropiación y construcción del conocimiento reflejado en trabajos originales, del alumno.

La recuperación de la práctica profesional será determinante en la elaboración de ejercicios y trabajos, que se evaluarán tomando en cuenta la capacidad para encontrar la utilidad de las lecturas en la práctica profesional. De nada servirán trabajos teóricos o de otros autores si estos no dan cuenta de cómo se está transformando la práctica profesional y la visión del Trabajo Social en el educando.

El modelo centrado en el aprendizaje, se asumió en el programa de Nivelación desde su nacimiento en 1993. El proceso no se centra en la enseñanza del profesor, por el contrario, se centra en el aprendizaje mismo, el cual debe ser perseguido y propiciado por el docente.

En este modelo educativo el estudiante juega un papel proactivo, por tal el “papel del docente no es enseñar, el trabajo el docente es propiciar que sus alumnos aprendan” DÁVILA (2000)⁵.

Ausubel, postula que el “aprendizaje implica una reestructuración activa de las percepciones, ideas, conceptos y esquemas que el aprendiz posee en su estructura cogniti-

⁴ Referido por BARRAGÀN, A. (2004:3): *lecturas para el curso propedéutico de la Nivelación a Licenciatura en Trabajo Social*, México, sin editorial.

⁵ DÁVILA E. S. (2000): *El aprendizaje significativo: esa extraña expresión utilizada por todos y comprendida por pocos*. (<http://contexto-educativo.com.ar>) consultada el 10 de marzo de 2006.

va” (DIAZ F, 2001:35)⁶. Las estructuras cognitivas no existen como entidades anatómicas, sino como entidades hipotéticas en donde se almacena, organiza y procesa la información generando conocimiento. La estructura cognitiva está integrada por esquemas de conocimientos, los cuales son abstracciones o generalizaciones que cada persona hace a partir su particular modo de jerarquizar los objetos, los hechos y los conceptos. La organización jerárquica consiste en procesar la información que es menos inclusiva de manera que llegue a ser subsumida o integrada por las ideas más amplias, generales o inclusivas (denominadas conceptos y proposiciones supraordinadas). “El Aprendizaje Significativo es aquel que conduce a la creación de estructuras de conocimientos mediante la relación sustantiva entre la nueva información y las ideas previas de los estudiantes” (DIAZ F, 2001:39).⁷

Aprendizaje significativo es aquel que se lleva a cabo cuando los contenidos son relacionados de modo no arbitrario y sustancial (no al pie de la letra), con los contenidos o conocimientos que el alumno ya sabe. El aprendizaje significativo ocurre cuando una nueva información se conecta con un concepto relevante (subsunsor) pre existente en la estructura cognitiva. Los conocimientos previos hacen la función de anclaje del conocimiento nuevo.

Si consideramos el aprendizaje como un proceso de desarrollo de estructuras cognitivas significativas, entendiendo como tal la comprensión o significado nos lleva a entender que cada persona, en su particular modo de percibir y entender el mundo personal, físico y social, construye distintas estructuras cognitivas que le son particulares. Por medio del aprendizaje se producen cambios en la comprensión del mundo y su significado. Los cambios que se producen en la estructura cognitiva, por tanto, provienen de la fuerza que tienen las necesidades, las motivaciones, los deseos, las tensiones, las aspiraciones de las personas.

Tomando muy en cuenta lo anterior, el aprendizaje significativo de una profesión, es un proceso personal pero que debe estar regulado por una metodología que garantice el aprendizaje de las invariables de conocimiento, habilidades y actitudes que se requieren en el perfil de la misma. Entendida esta base teórica, se adopta esta metodología de aprendizaje en la Nivelación a Licenciatura en Trabajo Social, que acentúa la necesidad de un proceso reflexivo, que incorpore de manera conciente y responsable los hechos concretos, situaciones, experiencias de aprendizaje por parte de los estudiantes. Implica aceptar el aprendizaje desde la perspectiva del alumno y relacionarlo con ámbitos específicos. Por tanto se trata de un aprendizaje que además de incorporar conocimientos, desarrolle una actitud crítica y la capacidad de tomar decisiones. Estas dos características definen el proceso de aprender a aprender, en el cual se embarcó la Nivelación con su modelo educativo.

Tomando lo anterior en consideración, el curriculum de la Nivelación a Licenciatura en Trabajo Social, se propuso ofrecer lineamientos metodológicos para lograr que el aprendizaje se construyera significativamente en el estudiante, de tal forma que se proyectara al grado de hacerlo propio y entonces realizar su transferencia a la intervención profesional, a través de la misma práctica profesional del alumno asesorado permanentemente por el profesor – llamado asesor- que le permita la reconstrucción permanente

⁶ DIAZ B. F. (2001): *Estrategias Docentes para un Aprendizaje Significativo*, México, editorial Mc Graw Hill,

⁷ Ibid, p. 39.

de sus conceptos y proposiciones y lo lleven a una constante ampliación de sus estructuras cognitivas.

El papel del docente –asesor- en ese proceso es fundamental dado que debe poseer la suficientes competencias profesionales y didácticas que le permitan, por un lado, la conducción y aseguramiento del aprendizaje significativo y, por el otro, ser un experto en su materia y conocedor del proceso práctico en que estaba inmerso el estudiante para mantener actualizado y vigente el material de estudio, de suerte que se constituyera en potencialmente significativo. Sin asesores y tutores motivados, dispuestos, capacitados para enseñar significativamente, no se enseña a aprender.

Los estilos de aprendizaje del adulto son también determinantes de su aprendizaje. El joven moldea su estilo y prueba su eficacia conforme tiene oportunidad de contrastar la literatura con la realidad. Para el adulto, los estilos de aprendizaje están más definidos y se inclinan por la utilización de la experiencia directa, la reflexión y la aplicación del nuevo conocimiento.

Kolb nos ilustra en la identificación de cuatro estilos de aprendizaje que supone que para aprender algo se debe trabajar o procesar la información recibida. Kolb dice que, por un lado, podemos partir:

- 1) De una experiencia directa y concreta: alumno activo.
- 2) De una experiencia abstracta, que es la que tenemos cuando leemos acerca de algo o cuando alguien nos lo cuenta: alumno teórico.

Las experiencias que tengamos, concretas o abstractas, se transforman en conocimiento cuando las elaboramos de alguna de estas dos formas:

- 3) Reflexionando y pensando sobre ellas: alumno reflexivo.
- 4) Experimentando de forma activa con la información recibida: alumno pragmático⁸.

El Trabajo Social es una disciplina cuyo ejercicio profesional requiere un dominio teórico que lleve al estudiante a tomar decisiones e intervenir de manera práctica, por tal, haber optado por un modelo de aprendizaje significativo, se considera una decisión acertada.

Los retos para el aprendizaje de cualquier profesión frente a los desafíos del siglo XXI y los contextos de globalización, nos llevan a preguntarnos a los académicos de la educación superior si los actuales modelos educativos son acordes a las exigencias de la sociedad y del mercado en que se ubican los egresados, en ese tenor, y a manera de análisis, me permito el siguientes comparativo de los elementos fundamentales de esta propuesta con la educación tradicional escolarizada.

ANÁLISIS COMPARATIVO POR CATEGORIAS

A continuación se presenta una serie de comparaciones en la formación de Trabajadores Sociales a partir de dos paradigmas educativos diferentes: el paradigma tradicional vs. El paradigma de educación abierta y a distancia dirigida a adultos.

⁸ ALONSO C et al (1994:104): *Los estilos de aprendizaje; procedimientos de diagnóstico y mejora*, Bilbao España, Ediciones Mensajero.

Categoría: Sistema escolar Abierto y a distancia vs. escolarizado

Sistema abierto y a distancia Sistema escolarizado

- La educación abierta supone una característica fundamental: la capacidad del alumno para el estudio independiente, que aprendan por sí mismos.
 - Existen varias circunstancias que han empujado los estudios a distancia que parecen dar respuesta adecuada al aumento de la demanda social de educación superior. 1. el interés por el estudio de una población estudiantil dispersa geográficamente y alejada de instituciones universitarias. 2. así como a capas de la población que de otra forma no hubiesen podido acceder a los niveles superiores de educación. 3. a la necesidad de flexibilizar el sistema convencional de educación. 4. a las dificultades de los alumnos para seguir estudios universitarios sin los requisitos de espacio, asistencia y tiempo.
 - Requiere de una infraestructura sólida tanto en el plano académico como administrativo; así como en la utilización de técnicas, procedimientos y metodologías de apoyo psicopedagógico a los objetivos educativos propuestos.
 - Requiere un amplio apoyo logístico en todos los niveles y en diferentes planos, a saber: en investigación, en la producción de materiales, en las funciones docentes y de asesoría, en el diagnóstico y perfil de los estudiantes, en las actividades extracurriculares, en condiciones normativas adecuadas, etc.
 - Existen dos elementos centrales en un sistema abierto: La asesoría y los materiales de estudio, ambos se complementan. Existe una asesoría implícita en los materiales de autoestudio y la asesoría tiene como función hacer explícitos esos materiales.
 - Educación a distancia cubre un amplio espectro de diversas formas de estudio y estrategias educativas, que tienen en común el hecho de que ellas no se cumplen mediante la tradicional contigüidad física continua, de profesores y alumnos en locales especiales para fines educativos., esta nueva forma educativa incluye todos los métodos de enseñanza en los que debido a la separación existente entre estudiantes y profesores, las fases interactiva y preactiva de la enseñanza son conducidas mediante la palabra impresa, y/o elementos mecánicos o electrónicos.
 - Holmberg⁹ considera que la característica general más importante de la educación a distancia es que se basa en
- La enseñanza convencional es preferentemente presencial, mientras que la enseñanza a distancia utiliza preferentemente el sistema multimedia.
 - No deben contraponerse de manera tan radical un sistema y otro dado que en resumidas cuentas se diferencian precisamente por la variedad e intensidad de la presencialidad y uso de los recursos didácticos.
 - Requiere de una infraestructura básica: aula y profesor quienes además se constituyen en los elementos centrales.
 - Existe estructura administrativa ampliamente consolidada y avalada por el sistema educativo formal.
 - Las estrategias educativas más utilizadas se basan en la exposición oral y la utilización de recursos disponibles en bibliotecas.
 - La comunicación es directa, cara a cara entre docente-alumno, docente-docente, alumno-alumno.
 - Se privilegia la comunicación oral desarrollando escasas capacidades para la comunicación escrita.
 - La educación en un sistema escolarizado atiende, mediante un establecimiento, a la población contigua al mismo.

⁹ ANGUIANO et al (2005:23): *Antología para el módulo propedéutico del programa de Nivelación a Licenciatura en Trabajo Social del Departamento de Desarrollo Social*, Guadalajara, Jalisco, México, editorial Universidad de Guadalajara.

al comunicación no directa. Las consecuencias que trae aparejada esta característica general del estudio a distancia pueden agruparse en seis categorías:

1. La base del estudio a distancia es normalmente en curso preproducido, que suele estar impreso pero también puede ser presentado a través de otros medios distintos de la palabra escrita, por ejemplo las cintas de audio o vídeo, los programas de radio o televisión o los juegos experimentales. El curso apunta a ser autoinstructivo, esto es, a ser accesible para el estudio individual sin el apoyo de un profesor. Por motivos prácticos, empleo la palabra curso para significar los materiales de enseñanza antes que el proceso enseñanza - aprendizaje.
 2. La comunicación organizada de ida y vuelta tiene lugar entre los estudiantes y una organización de apoyo. El medio más común empleado para esta comunicación es la palabra escrita. El correo electrónico se está convirtiendo en un instrumento de importancia creciente en la comunicación a distancia.
 3. La educación a distancia tiene en cuenta el estudio individual. La educación a distancia sirve expresamente al estudiante individual en el estudio que realiza por él mismo.
 4. Dado que el curso producido se utiliza fácilmente por un gran número de estudiantes y con un mínimo de gastos, la educación a distancia puede ser - y lo es a menudo - una forma de comunicación masiva.
 5. Cuando se prepara un programa de comunicación masiva, es práctico aplicar los métodos del trabajo industrial. Estos métodos incluyen: planteamiento, procedimientos de racionalización, tales como división del trabajo, mecanización, automatización y control, y verificación.
 6. Los enfoques tecnológicos implicados no impiden que la comunicación personal en forma de diálogo sea medular en el estudio a distancia. Esto se da incluso cuando se presenta la comunicación computarizada. En educación a distancia la conversación es una forma de conducción didáctica.
- Kaye establece diez rasgos como definitorios de la educación a distancia⁹:
 1. Se puede atender, en general, a una población estudiantil dispersa geográficamente y, en particular, a aquella que se encuentra en zonas periféricas que no disponen de las redes de las instituciones convencionales.
 2. Administra mecanismos de comunicación múltiple que permiten enriquecer los recursos de aprendizaje

- Admite una estrecha dependencia cara a cara al grado de inhabilitarse ante la falta del docente o del alumno.
- El rendimiento académico es programado grupalmente.
- El principal esfuerzo en el trabajo del aula lo lleva a cabo el profesor. El estudiante juega un rol más pasivo, receptivo.
- La comunicación tiende a coartarse siguiendo un principio de orden y control del grupo.
- El discurso es utilizado en sustitución de un diseño instruccional específico, explícito y claro.

| | |
|--|--|
| <p>y soslayar la dependencia de la enseñanza “cara a cara”.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Favorece la posibilidad de personalizar el proceso de aprendizaje para garantizar una secuencia académica que responda al ritmo del rendimiento del estudiante. 4. Establece la posibilidad de personalizar el proceso de independencia y para un esfuerzo autorresponsable. 5. Promueve la formación de habilidades para el trabajo independiente y para un esfuerzo autorresponsable. 6. Formaliza vías de comunicación bidireccionales y frecuentes relaciones de mediación dinámica e innovadoras. 7. Garantiza la permanencia del estudiante en su medio cultural y natural con lo cual se evitan éxodos que inciden en el desarrollo regional. 8. Alcanza niveles de costos decrecientes, ya que después de un fuerte peso financiero inicial se producen coberturas de amplio margen de expansión. 9. Realiza esfuerzos que permiten combinar la centralización de la producción con la descentralización del proceso de aprendizaje. 10. Precisa de una modalidad capaz de actuar con eficacia y eficiencia en la atención de necesidades coyunturales de la sociedad, sin los desajustes generados por la separación de los usuarios de sus campos de producción. | |
|--|--|

| Categoría: Pedagogía Andragógica vs. Tradicional | |
|--|--|
| <p><i>Pedagogía Andragógica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Malcon Knowles, en 1975, popularizó el término <i>Andragogía</i> para referirse a los procesos de instrucción de adultos. • La andragogía parte de los siguientes supuestos: a) Los humanos crecen en capacidad y necesitan ser autoaprendices. b) Las experiencias de los aprendices son una fuente importante para el aprendizaje. c) El aprendizaje individual es requerido para lograr una evolución en las tareas a lo largo de la vida. d) La orientación natural de los adultos es hacia el aprendizaje centrado en las tareas o los problemas. e) El aprendizaje autocontrolado es motivado por varios incentivos internos, tales como la necesidad de auto-estima, la curiosidad, el deseo de logro y la satisfacción de concluir una tarea • Es una forma de aprendizaje autodirigido entendiendo que es un proceso en el cual los individuos toman la ini- | <p><i>Pedagogía Tradicional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El alumno no participa en la elaboración de su conocimiento, generalmente lo recibe acabado memorizando un texto como sucede con la conducción tradicional del aprendizaje. • Supone al menor una <i>tabula rasa</i> al que debe instruirse desde fuera. • El aprendizaje debe ser dirigido desde fuera por la institución educativa a través del maestro. • Es la institución y el maestro quienes diseñan lo que |

ciativa con o sin ayuda de otros en diagnosticar sus necesidades de aprendizaje, formular sus metas de aprendizaje, identificar los recursos humanos y materiales para el aprendizaje, seleccionar e implementar estrategias de aprendizaje mas apropiadas y evaluar los resultados del aprendizaje logrado.

- Los aprendices se empoderan para aceptar mayor responsabilidad por las diferentes decisiones asociadas con los propósitos y el esfuerzo de aprendizaje
- El papel del asesor no es demostrar que él sabe (actitud del maestro dictador), por el contrario, cumple la función de dirigir la asimilación y el entendimiento, a partir de lo que el alumno conoce.
- Cambia el rol tradicional del profesor por el de asesor es un facilitador de recursos; gestor del diálogo, evaluador de los resultados obtenidos y promotor del pensamiento crítico. Es co-responsable del proceso de aprendizaje del estudiante. Guía hacia el aprendizaje significativo.
- La andragogía pondera el papel que juegan los conocimientos previos en el proceso de aprendizaje.
- Presenta tres condiciones para funcionar:
 1. Que se presenten materiales con estructura lógica
 2. Que se respete la estructura psicológica del alumno
 3. Que el alumno esté motivado para aprender
- La andragogía considera que un adulto en situación de aprendizaje es un ser que cambia algo en su comportamiento.
- Aprende significativamente las cosas que contribuyen al realce de su yo.
- Los auto-aprendices son capaces de transferir aprendizajes, en términos de conocimientos y habilidades de estudio, de una situación a otra.
- Involucra un conjunto de actividades y recursos tales como: guías de lectura, de participación en grupos de estudio, actividades de reflexión y la escritura de ensayos.

debe aprender el alumno suponiendo sus necesidades.

- El poder en el proceso es del profesor que planifica, ejecuta y evalúa el aprendizaje.
- Se considera que el aprendizaje del alumno depende de las capacidades docentes del profesor. El papel del alumno es pasivo.
- El aprendizaje por recepción y luego su memorización no considera las estructuras cognitivas previas del estudiante.
- Se considera que el estudiante aprendió si logra pasar las pruebas y exámenes objetivos, la subjetividad del comportamiento queda fuera de la medición.
- El alumno atiende explicaciones
- Adquiere conocimientos
- Realiza tareas
- Prepara exámenes
- Aprueba o reprueba

| Categoría: Educación para adultos vs. Educación para niños y jóvenes | |
|--|---|
| <i>Educación para adultos</i> | <i>Educación para niños y jóvenes</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Cuando un alumno decide inscribirse en el sistema abierto y no en escolarizado, lo hace más bien en función de las limitaciones de tiempo o de distancia que tiene, propias de la edad, y en realidad son muy pocos los que eligen esta alternativa en función de su capacidad de estudio o de ciertas características individuales que les llevarán a considerar que este sistema se adapta mejor a sus expectativas académicas y profesionales. • Estudia por su propia decisión. • Él selecciona lo que ha de aprender. • Está dispuesto a esforzarse sólo si percibe la importancia vital del aprendizaje, si lo reconoce como funcional y significativo. • Requiere motivaciones muy concretas y específicas; rendir más en una actividad determinada y de aplicación inminente. • Su concepto del tiempo es: “un bien escaso” y esto le crea un sentido de urgencia. • Su experiencia es amplia; ha adquirido la capacidad de establecer relaciones entre los hechos y la teoría. • El maestro es un facilitador y su postura es de crítica y de exigencia. • Su atención es firme por largos periodos • El efecto es cuantitativo y cualitativo, organizado, estructurado y profundo. • Tiene sus propias ideas y prejuicios. • Desarrolla resistencia y fácilmente se bloquea, es - resistente al cambio. | <ul style="list-style-type: none"> • Estudia porque el sistema escolar se lo impone. • Los maestros señalan las materias de estudio. • Se encuentra adaptado (resignado) a estudiar cosas, aún cuando no les vea interés práctico. • Tiene como motivación suficiente la perspectiva de “te tienes que preparar para el porvenir”. • Su concepto del tiempo es: etapas largas e indefinidas; hay por delante todo el tiempo del mundo. • Su experiencia es poca. • Ve al maestro como figura de autoridad y tiende a someterse. • Su atención es débil. • El efecto del aprendizaje es básicamente cuantitativo. • Su mente se halla poco contaminada de prejuicios. • Es maleable y dócil |

| Categoría: Aprendizaje significativo vs. Aprendizaje por recepción | |
|--|---|
| <i>Aprendizaje significativo</i> | <i>Aprendizaje por recepción</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • considerar el contexto social como situación de aprendizaje, convertir el medio en un ambiente de aprendizaje en donde el estudiante le de significado a los aprendizajes institucionales; las vivencias previas: su historia escolar; las experiencias en los modos de aprender; el ambiente familiar, círculo de amistades, su comunidad, y especialmente los espacios y tiempos disponibles para el estudio, de esta manera las propuestas institucionales de formación podrán vincularse a la vida coti- | <ul style="list-style-type: none"> • Los tipos de aprendizaje más utilizados en la educación tradicional, escolarizada, de acuerdo a una clasificación de Ausubel, serían: 1. Aprendizaje por recepción: se le da al alumno el contenido a aprender. |

| | |
|--|---|
| <p>diana de los estudiantes y contribuir a la construcción de aprendizajes con mayor sentido para su vida.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El asesor establece un doble vínculo entre el proyecto formativo y la situación actual del alumno; entre la práctica del asesorado y la explicación científica de la realidad. • Para lograr la modificación de la realidad se hace necesario que el aprendizaje sea significativo, esto es que se vincule con contenidos anteriores y sobre todo, con su realidad profesional y académica; El aprendizaje no puede quedar en una esfera virtual solo de conceptos, sino que se tiene que ligar a conocimientos anteriormente percibidos que ya tienen una representación, e ir incorporando estos nuevos conocimientos para que posean un significado y se puede aplicar para la resolución de los problemas dentro de la actividad personal, académica o profesional, y se entre en un proceso dialéctico en permanente transformación. • Práctica. A través de la práctica se modifica la estructura de lo que ya conocemos o sabemos, por lo que, afecta al aprendizaje y la retención. | <ol style="list-style-type: none"> 2. Aprendizaje repetitivo: relación arbitraria entre el aprendizaje previo y el nuevo. 3. Aprendizaje por descubrimiento: el alumno busca el contenido a aprender. |
|--|---|

CONCLUSIONES

La educación se ha constituido como prioridad máxima del Estado Mexicano, dada su trascendencia en la modificación de paradigmas de vida, es imprescindible para impulsar el desarrollo humano y económico de una sociedad.

La educación forma individuos para vivir la democracia, para mantener la vigencia del Estado de Derecho y la justicia social, así como dota de la capacidad y la creatividad que las personas requieren para la convivencia social armónica y pacífica.

Es necesario desarrollar desde las Universidades y otras instituciones de educación superior, un nuevo modelo que favorezca el acceso de los adultos a programas educativos que les permitan desarrollar su potencial intelectual y que transformen su mano de obra para el trabajo en capital humano.

La Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Desarrollo Social, consciente del compromiso que tienen y del derecho a la educación para adultos, ofrece un programa abierto y a distancia en el cual innova tanto en el modelo pedagógico como en la modalidad de impartición de tal forma que se alcance el objetivo de llegar a los que por sus características de edad y ubicación geográfica no tendrían otra alternativa para mejorar su perfil profesional y superar su nivel académico.

La propuesta de educación abierta y a distancia dirigida a una población adulta, utilizando la andragogía como modelo pedagógico que busque el logro de aprendizajes significativos, ha demostrado su utilidad en la formación de Licenciados en Trabajo Social, partiendo de la premisa de integrar al aprendizaje de los conocimientos propios de la disciplina, un desarrollo paralelo de habilidades, actitudes y valores que conforman el perfil profesional.

Es menester del sector educativo del país, transformar los planes y programas de estudio para crear opciones que tengan presente tanto las demandas del mercado de trabajo como las necesidades de Desarrollo Social de la entidad.

Un pueblo solo alcanzará mejores indicadores de bienestar y calidad de vida si su población incrementa sus índices de escolaridad y, con ello, su capacidad de enfrentar los imperativos de la vida social y de interacción con el resto del mundo.

La formación de recursos humanos especializados encomendada a las Universidades, se ha concentrado en captar prioritariamente, a la población joven cuyo estadio de desarrollo biológico empata con la escolaridad predeterminedada por el sistema educativo nacional, quedando descubierta la población adulta con compromisos laborales y familiares que le impiden incorporarse a las aulas como única opción académica.

El capital humano se desarrolla al incrementar los niveles de educación y productividad de la población que luego ofrece sus servicios en el mercado de trabajo. Solo con mejores profesionistas es posible generar mejores propuestas de intervención social, económica, política, cultural y educativa que requieren los pueblos para alcanzar mayor calidad de vida.

Es el aprendizaje significativo un modelo ideal para integrar los contenidos curriculares del aprendizaje de una profesión, dado el grado de reflexión que debe hacerse previa la adquisición de nuevos conocimientos. No es suficiente con asegurar que el estudiante aprenda representaciones, conceptos y proposiciones, sino que se sirva de las habilidades como la disciplina, constancia, capacidad de autoregulación, autogestión, entre otras, que desarrollan los programas a distancia, de tal manera que la utilización de sus nuevas estructuras cognitivas lo doten mejor para enfrentar las crisis sociales, familiares y personales, principales motivos de consulta al Trabajador Social.

De la misma manera, adoptar la metodología para el logro del aprendizaje significativo constituye una oportunidad para las instituciones educativas de demostrar, con resultados, la eficiencia y claridad de sus proyectos curriculares, así como imprimir características de compromiso social y profesional a la formación de los jóvenes que, a mediano plazo, serán los responsables de la toma de decisiones en los distintos espacios de la vida pública y social tanto como en su vida privada.

Es claro que la participación del docente en esta modalidad educativa implica un cambio sustancial de roles y que la resistencia al cambio siempre estará presente, pero en el conocimiento de que el cambio cognitivo genera cambio en las emociones y conduce al cambio de las actitudes y sugiero para lograrlo, se actualice al profesorado desde el modelo educativo que se propone.

Hablar de metodología para el aprendizaje significativo no quiere decir seguir el modelo tradicional de enseñanza pero utilizando mapas conceptuales o redes semánticas, es importante cambiar cualitativamente la comprensión del proceso mental que requiere el aprendizaje significativo para plantear estrategias ya no de enseñanza, sino de aprendizaje centradas en el estudiante, como propósito central de la actividad magisterial.

Por lo anterior, es que se pone a consideración esta propuesta de educación abierta y a distancia dirigida a adultos como ejemplo de éxito en el empeño por disminuir las brechas existentes entre la escolaridad y la calidad del empleo. Aunque en el caso presente se hace referencia a la formación de una profesión cuyo reconocimiento formal es avalado por la Universidad que la ofrece, esta opción en muchos sentidos es aplicable a casos de educación con población adulta cuyo andamiaje teórico y vivencial les permite la construcción del conocimiento con aprendizajes significativos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO C et al (1994): *Los estilos de aprendizaje: procedimientos de diagnóstico y mejora*, Bilbao, Ediciones Mensajero.
- ANGUIANO et al (2005): *Antología para el módulo propedéutico del programa de Nivelación a Licenciatura del Departamento de Desarrollo Social*, Guadalajara, Jalisco, México, Editorial Universidad de Guadalajara.
- AUSUBEL, D.P., Novak, J.D. y Hanesian H (1990): *Psicología educativa: un punto de vista cognoscitivo*, México, editorial trillas.
- BARRAGÁN, A. (2004): *lecturas para el curso propedéutico de la Nivelación a Licenciatura en Trabajo Social*, México, sin editorial.
- DÀVILA E. S (2000): *El aprendizaje significativo: esa extraña expresión utilizada por todos y comprendida por pocos.* (<http://contexto-educativo.com.ar>) consultada el 10 de marzo de 2006.
- DÍAZ-BARRIGA A. F. et al (2001): *Estrategias docentes para el logro de un Aprendizaje Significativo. Una Interpretación Constructivista*, México, editorial Mc Graw Hill.
- FOX, Q.V.(2005): *5to.Informe de Gobierno*, <http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/index.php>) consultado el 24 de Marzo de 2006.
- GALLARDO, V. J. (2000): *Diferencias entre educación de niños y de adultos en Manual de Andragogía, Pedagogía y Capacitación*, Guadalajara, Jalisco, México, editorial ITESO.
- HÔLMBERG, B. (1977): *Distance Education: A Survey and Bibliography*, Londres, Kegan Paul.
- INFOTECA INNOVA (2006): *Glosario de términos* (<http://www.innova.udg.mx/infoteca/glosario.cfm>), consultada el 20 de marzo de 2006.
- KAYE, A. y RUMBLE, G. (1979): *Analysing Distance Learning Systems*, Londres, Open University.
- MORENO C.M. (1997): *Los medios y los modos de aprender*, Curso taller instrumentación de Sistemas Educativos Abiertos y a Distancia, México, editorial Universidad de Guadalajara.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA EN EUROPA Y EN AMÉRICA LATINA

Elisa Gavari Starkie

Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más globalizado, en el que las fronteras cada vez más difusas de los Estados-nación parecen desaparecer, las políticas definidas a nivel regional tienen cada vez un mayor peso específico en el escenario mundial. En este nuevo orden global podemos cuasi sentenciar que las políticas europeas constituyen un puente a América Latina, a través principalmente de España. Baste citar la Declaración de Sevilla de los ministros en la que se debatía acerca del Espacio Común de Educación Superior. Este Espacio se basaría lo mismo que el Espacio Europeo de Educación Superior en la educación y formación a lo largo de la vida. A pesar de estas iniciativas existentes son muchos los obstáculos que hay que afrontar.

A nivel regional existen importantes diferencias entre Europa y América Latina. A pesar de la crisis de identidad política desencadenada desde el fracaso en el referéndum del Tratado Constitucional, Europa ha dado diversos pasos adelante como la adopción de una misma moneda, del pasaporte europeo, etc... A esto se puede añadir la incorporación de un gran número de países. Por lo que en estos momentos la cuestión de la ciudadanía y de la identidad europeas son muy debatidas. Por el contrario, en el caso de América Latina, a pesar de que se ha avanzado mucho en el proceso de integración regional en los últimos años mediante la creación de MERCOSUR, al que pertenecen Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, a los que se han añadido Bolivia y Chile como asociados, no se han adoptado medidas tan avanzadas como en el caso de Europa. Recientemente, ha solicitado su incorporación México, aunque este país se integra con EEUU y Canadá, y con los de la OCDE. Por tanto podemos decir que son un número de países de la región los que se han unido para definir políticas a nivel regional. El proceso de integración regional en América Latina es todavía mucho más débil que el europeo y las políticas están mucho más vinculadas a los Estados-nación.

Las diferencias en el proceso de integración regional se fundamentan sobre todo en la historia y la política de ambas regiones. Europa a partir del fin de la Segunda Guerra Mun-

dial, a excepción de los países del Este, ha apostado por el régimen político democrático y por diferentes modelos de unión EURATOM, CECA y CEE. A partir de ahí ha adoptado diferentes denominaciones hasta llegar a la definitiva Unión Europea. América Latina, por el contrario, continua en su proceso de cambio de régimen político y de revisión de la identidad y de la soberanía nacional de los Estados de la región que se inició en la década de los noventa. Argentina, Chile y Brasil pasaron de un régimen dictatorial a uno democrático. México se encuentra en el marco de un importante cambio político en el nuevo milenio tras haber caído el gobierno revolucionario. La reciente instalación de la democracia como forma de gobierno en estos países ha supuesto importantes retos a los países de la región y a las correspondientes administraciones públicas en materia educativa.

A pesar de las diferencias en la integración regional, existen proyectos en común, entre los que destaca la ampliación del Espacio Europeo de Educación Superior al otro lado del Océano Atlántico. La construcción del EEES tiene sus raíces en el Tratado de Maastricht (1992). De un modo más específico, se inicia con la Declaración de la Sorbona de 1998, que destacó el papel de las Universidades en el desarrollo de la dimensión cultural europea y de la Europa del conocimiento, y se consolida y se amplía con las Declaraciones de Bolonia (Junio de 1999), de Praga (2001) y de Berlín (Septiembre de 2003) y Bergen (Mayo de 2005). En ellas los Ministros europeos, acuerdan promover y desarrollar en sus respectivos países la reforma de la estructura y la organización de las enseñanzas universitarias para estimular la construcción de un espacio europeo de educación superior. Actualmente, este proceso de convergencia, conocido como, Proceso de Bolonia, es apoyado por más de 4000 Universidades y Centros de Educación Superior europeos, de países de más de 40 naciones que incluyen desde Alemania, Francia hasta Rumania, Eslovaquia, Grecia, Turquía, Estonia o Lituania. En el Consejo de Ministros de Lisboa del año 2001 se acordó y las bases para la consecución del mismo se recogieron en un documento que se adoptó posteriormente en el informe *Los objetivos futuros concretos de los sistemas de educación*.

Respecto de la convergencia Europa y América Latina podemos destacar que el modelo latinoamericano imita las medidas ya adoptadas en Europa en el nivel de educación superior. En la Declaración de Sevilla de 2005 se establecía que los diferentes sistemas de educación superior de Iberoamérica deben impulsar la creación del Espacio Iberoamericano de Educación Superior e Investigación en el que el programa de movilidad estudiantil sea el eje central de este proceso. Si en Europa los créditos se han introducido en todas las universidades europeas para crear el espacio europeo en América Latina se aprobó en 1999 el Programa PIMA para fomentar la movilidad de los estudiantes de esta región que se basa en los siguientes principios: confianza en las instituciones; transparencia informativa; reciprocidad; flexibilidad. Este enfoque refuerza la convergencia entre el Espacio Latinoamericano de Educación Superior y el Espacio Europeo de Educación Superior de manera que se haga realidad el fortalecimiento del nuevo Espacio Común Unión Europea y América Latina de Educación Superior, basado en la educación y formación a lo largo de la vida creado por los jefes de ambas regiones, a partir de la Declaración de Sevilla.

Los organismos internacionales han tenido un fuerte peso en el proceso de democratización de los Estado-nación y en el proceso de integración regional. En la actualidad, la Comisión Europa está apoyando el proceso de integración regional Europa y América Latina. En Europa, la UNESCO ha ido perdiendo peso frente a la Unión Europea y el Consejo de Europa. Por el contrario, en los casos latinoamericanos estudiados, los organismos más influyentes han sido y siguen siendo la UNESCO, el Banco Mundial, el Banco Inter-

americano de Desarrollo y la CEPAL. La diferencia fundamental entre un marco regional y otro reside en que la UE representa un organismo supranacional capaz de decidir sobre los Estados que lo conforman cuáles son las tendencias a seguir que son automáticamente adoptadas por los Estados miembros. En el Caso de América Latina son distintos organismos de distinta índole los que presionan.

No obstante en todos estos organismos el aprendizaje permanente es un concepto recurrente desde los años 70 hasta la actualidad. A modo de ejemplo podemos destacar las últimas declaraciones del 2005: (UNESCO) Aprendizaje a lo largo de la vida y Educación Superior a distancia; (OCDE) Implicaciones políticas de los sistemas de cualificación profesional y su impacto en el Aprendizaje Permanente; OEI Conferencia Iberoamericana de Educación “Declaración de Toledo”; UE Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un Programa Integrado de acción en el ámbito del Aprendizaje Permanente. Estos organismos internacionales de perseguir fines diversos poseen una cualidad común considerar el aprendizaje permanente como un principio rector o como un derecho.

2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PERMANENTE COMO DERECHO EN EUROPA Y EN AMÉRICA LATINA

2.1. El caso de Europa

La idea de que el aprendizaje se realiza a lo largo de toda la vida tiene como concepto una existencia lejana en Europa y puede recogerse en el pensamiento de teóricos de la talla de Comenius, o de los ilustrados franceses que la defendieron durante la Revolución Francesa. Sin embargo esta idea no ha regido la política educativa hasta después de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de una Europa destruida, en el que era necesaria más mano de obra cualificada para la reconstrucción económica de los países. El aprendizaje permanente se entendía en ese momento en un sentido bastante limitado como una recualificación y bajo este principio se organizaban cursos de reciclaje que garantizaban la formación profesional continua. Esto significaba que la educación permanente se vinculaba principalmente a la formación continua de los trabajadores.

El concepto de aprendizaje permanente se mantuvo en estos términos y no sufrió importantes cambios ni en el decenio de los cincuenta ni en la etapa posterior. A lo largo de este período Europa vive una fase de importante desarrollo económico en el que se depositan grandes esperanzas acerca de las posibilidades que ofrece la educación como instrumento esencial para conseguir el progreso económico y social de las sociedades europeas. Sin embargo, al final de los años sesenta se hablaba de una crisis mundial de la educación y de los límites de ésta como elemento para el progreso. Se produjo la protesta de mayo del 68 en París y otras similares en otras partes del mundo. Esto llevó a buscar soluciones a la crisis a partir de estrategias de reforma de los sistemas que estaban en vigor.

A partir de los años 70, en pleno auge reformador, se produce un giro importante en el concepto de aprendizaje permanente, que hasta ese momento, había estado muy vinculado a la idea de la formación profesional continua. Esta nueva orientación del concepto de aprendizaje permanente se recogía en el informe Faure de 1972 *Aprender a Ser: el mundo de la educación hoy y mañana*. Este informe, que se inspiró en las ideas radicales de los reformistas del tercer mundo, consideraba la educación como un instrumento de liberación, que permitiría garantizar la igualdad y el desarrollo educativo de las personas. Una de las propuestas educativas más innovadoras residía en la necesidad de la integración ver-

tical, horizontal y la de democratización de las estructuras. Esto suponía una revolución en cuanto a las posibilidades de aprendizaje que se le ofrecían al individuo. La integración vertical se refería a que el aprendizaje se produce en cualquier momento de la vida. La integración horizontal suponía que la educación se realiza en contextos formales, informales y no formales. Por último, la necesidad de la democratización se refería a la necesidad de eliminar las barreras que impiden el acceso a la educación, la adaptación de la educación a cada individuo y la implicación de los propios aprendices en el diseño y la gestión de los programas de aprendizaje. El concepto de aprendizaje permanente se introducía en todos los niveles del sistema educativo y cobraba una singular importancia.

La aprobación del Tratado de Maastricht en 1992 significó que la materia educativa se regía por los principios de cooperación y subsidiariedad. Esto suponía la introducción de tímidos cambios en la educación y el rechazo al intervencionismo y a la creación de un ordenamiento jurídico por las instituciones comunitarias que pudiera sobreponerse a las normativas nacionales. Cada Estado miembro seguía siendo el responsable del contenido y de la organización de la enseñanza que se imparte en el sistema educativo correspondiente. El papel de la Unión Europea consistiría en contribuir al desarrollo de una educación de calidad y a fomentar la cooperación entre los Estados miembros, y en caso de ser necesario, de apoyar y complementar su acción.

En un contexto económico marcado por la necesidad de mejorar la empleabilidad y adaptabilidad de los ciudadanos ante los elevados niveles de desempleo estructural, se apuesta por ofrecer una enseñanza de calidad. Desde las instituciones comunitarias la mejora de la calidad educativa se tradujo en la revalorización del concepto de aprendizaje permanente como base de las políticas y acciones educativas concretas europeas. Los documentos comunitarios comenzaron a utilizar esta idea bajo los términos de la educación y formación a lo largo de la vida o la expresión anglosajona *lifelong learning*. Especialmente, a partir de la Proclamación de 1996 como Año del Aprendizaje Permanente, el debate acerca de la importancia de este concepto se intensificó. Finalmente, el Tratado de Ámsterdam, estableció formalmente que el Aprendizaje Permanente se erigía como principio rector de la política comunitaria en el campo de la educación y la formación europea. En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se recoge en el artículo 14 el Derecho a la Educación y el acceso a la Formación Profesional y Permanente.

El nuevo paradigma educativo del aprendizaje a lo largo de la vida resulta muy difícil de definir. En la retórica oficial éste incluye “todas las actividades dirigidas al aprendizaje, sean formales o informales, emprendidas con el fin de mejorar el conocimiento, habilidades y las competencias (Eurydice 2000)”. El cambio más importante en el concepto del aprendizaje permanente contemporáneo o *lifelong learning* se refiere a que se vincula a la adquisición de un conjunto de competencias que incluyen tanto conocimientos como destrezas prácticas orientadas al desarrollo personal, social y laboral, de tal modo que permitan una presencia activa y participativa del ciudadano en la sociedad del conocimiento.

2.2. El caso de América Latina

Las prioridades de los organismos internacionales como la UNESCO, BID, OEI en materia educativa se centran en la reducción de las desigualdades de carácter social y geográfico, mucho mayores en el contexto latinoamericano que en el europeo y la consolidación de la joven democracia. Esta injusta situación social y la todavía joven democracia constituyen las clave para comprender las diferencias en el discurso acerca del aprendiza-

je permanente en Europa y América Latina. En el caso de los sistemas educativos de América Latina estos países se enfrentan al desafío de incorporar a sus prácticas curriculares, además de las competencias para un mundo globalizado, las que preparen a los ciudadanos para desarrollar un comportamiento democrático. En Europa la ciudadanía de la Unión es la que está en el centro del debate a nivel regional mientras que en América Latina todavía la ciudadanía está estrechamente vinculada a los distintos Estados-nación.

En América Latina en los años noventa se produce un importante cambio de los diversos países pasando de regímenes dictatoriales a democracias. En esta región la educación se convirtió en uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de las naciones de América Latina y se generó un intenso debate a través de consultas nacionales donde convergieron los gobiernos, los sindicatos de maestros y otros actores sociales para definir una estrategia a mediano plazo para la modernización de la educación. Ejemplos de esto lo constituyen las comisiones que organizó el Presidente de Chile, México y Argentina en 1994, para proponer una estrategia de largo plazo para resolver las deficiencias detectadas.

Durante la primera ola de reformas desarrollada en los años noventa el concepto de aprendizaje permanente desembocó en la aprobación de distintas medidas destinadas a la universalización de la enseñanza básica que ha supuesto la aprobación de distintos programas para incorporar al mayor número de personas en el sistema educativo. Uno de los cambios fundamentales en las prioridades de los sistemas educativos latinoamericanos a de esta época fue la consideración de la educación como una tarea permanente. Desde esa perspectiva se abordaba la necesidad de garantizar la educación básica y fomentar la educación primaria, objetivo que ya se había logrado en Europa a lo largo de los años 60 en el marco del desarrollo del Estado de bienestar. Esto suponía el cambio de un concepto de educación básica que se había asociado hasta entonces a la educación primaria a un concepto en el que la alfabetización de adultos también significara suministrar una educación básica. Esta idea había sido preconizada en Jomtien, en donde se propuso la consideración de una educación básica para todos, entendiéndose por educación básica una educación capaz de satisfacer las necesidades educativas básicas de aprendizaje (NEBA) de niños, jóvenes y adultos. Los principios educativos que se defienden son:

- la educación para todos supone que la educación básica se dirige a niños, jóvenes y adultos;
- la educación para todos se alcanza dentro y fuera del sistema educativo;
- la educación para todos dura toda la vida y se inicia con el nacimiento;
- se garantiza a través de la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje;
- reconoce la validez de todo tipo de saber, incluidos los saberes tradicionales;
- es una educación diferenciada;
- es dinámica y cambia a lo largo del tiempo;
- centrada en la perspectiva del aprendizaje;
- involucra a todos los Ministerios;
- es responsabilidad del Estado y de toda la sociedad.

No obstante la realidad demostraría que se dio la prioridad a la educación primaria en detrimento de la educación permanente y de adultos, cuyo colectivo susceptible de acogerse a esta modalidad de enseñanza y aprendizaje continúa sufriendo notables índices de analfabetismo, lo que incidirá directamente sobre sus posibilidades de acceso y movilidad social. Esto supondría que los objetivos educativos de Jomtien no se consiguieron y no se integraron en las políticas que se desarrollaron.

Otra de las características de esta primera ola de reformas de los noventa fue que la retórica del aprendizaje permanente se introduce al mismo tiempo que un sinfín de transformaciones al sistema educativo que se vinculan a la gestión, equidad, calidad, perfeccionamiento docente y financiación¹. Se inicia en este período una etapa de descentralización de la administración pública para introducir una mayor flexibilidad, participación ciudadana, y dotar a los gobiernos provinciales y municipales y a los centros escolares de una mayor autonomía. En el caso de Argentina, se adoptó en 1993, la ley Federal 24195. En el caso de Brasil, se adoptó en 1996, la Ley de Directrices y Bases. En el caso de Chile, en 1994, se establece la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. En México, se establece en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

En el ámbito latinoamericano el concepto de aprendizaje permanente se vincula desde sus inicios a la necesidad de que todos alcancen por lo menos la educación primaria y desde la perspectiva de la equidad, justicia social y calidad. Esto ha significado que el desarrollo del concepto de aprendizaje permanente haya estado desde sus inicios muy vinculado a las políticas de atención a las diferencias y a la discriminación de los más vulnerables. En el caso de Europa en los años noventa se mantiene el discurso de la igualdad de oportunidades y la calidad, pero la atención a la diversidad se convierte en el tercer principio clave.

En el nuevo milenio en América Latina el principio del aprendizaje a lo largo de la vida está siendo revisado como principio rector de las reformas en las que se intenta conjugar: equidad social, competitividad económica, y ciudadanía política. Este principio ha supuesto la implantación de las siguientes estrategias:

- necesidad de mantener la calidad educativa teniendo en cuenta las exigencias para el desempeño que plantean los procesos de transformación productiva;
- modificaciones en los contenidos y métodos pedagógicos destinados a desarrollar en forma universal las competencias básicas para un desempeño productivo;
- docente pasa a ser el centro de las transformaciones productivas;
- ampliación de la cobertura en todos los niveles y a toda la población;
- necesidad de reconsiderar el ciclo escolar;
- universalización de la educación pre-escolar;
- relaciones entre educación, trabajo y comunidad cada vez más diversificadas e intensas;
- aumento y mayor diversidad de proveedores de educación;
- introducción de mayores niveles de articulación entre la educación y el trabajo, y especialmente a través de las tecnologías de la información;
- ampliación de programas compensatorios.

En la actualidad el principio de aprendizaje permanente desde la perspectiva del aprendizaje permanente se asocia a todos los niveles de enseñanza. Asimismo, el currículo incluye las competencias para preparar a los ciudadanos para un mundo globalizado y para formar a ciudadanos democráticos. En Europa las competencias se refieren principalmente a los idiomas, cálculo, y nuevas tecnologías. En América Latina está más vinculado al desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual, físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas para convivir y participar en forma responsable y activa. Uno de los países que más se refiere a las competencias es Chile que a partir de

¹ GAJARDO, M. (2000): "Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década), en Documentos PREAL. N° 15. Río de Janeiro, PREAL. Pag.13.

2003 ha realizado la segunda reforma al currículo del primer ciclo básico, poniendo énfasis en las competencias para la globalización, inglés y TICs, tanto en el sistema escolar como en la educación superior.

3. RIESGOS EN LA EDUCACIÓN INFANTIL

Reconocer el derecho a la educación y formación permanente implica cambios radicales en el pensamiento educativo convencional, en los métodos, organizaciones, estructuras y prácticas. En este marco de reforma el elemento central al concepto de aprendizaje permanente es que todas las personas aprenden en todas las etapas de su existencia por lo que todos los niveles educativos son capaces de contribuir a tal fin. Esto supone una revisión en profundidad del nivel escolar y del universitario. A la educación infantil se le asignan nuevos fines.

La escuela deja de ser esencialmente el lugar en donde se produce el proceso de adquisición de los conocimientos, y se convierte simplemente, en el preludeo del aprendizaje. El rol de la escuela cambia y ya no se espera de ella que ofrezca el aprendizaje de diversas materias sino que debe educar a los adultos en la capacidad de aprender a aprender. El currículo escolar no debe limitarse a la retención y repetición de los conocimientos propuestos, sino que se centra en el desarrollo de las competencias cognitivas y emocionales consideradas básicas. Otro de los cambios que se introducen en el currículo se refieren a que la finalidad del aprendizaje permanente es el desarrollo de la personalidad de cada individuo, de su originalidad. El currículo debe permitir el desarrollo de cada individualidad humana. La escuela está basada en patrones fijos de años, de contenidos, de metodologías etc y pensada para individuos de igual capacidad y ritmo de aprendizaje. El currículo en un sistema de aprendizaje permanente debía permitir adquirir al alumno los conocimientos, habilidades, actitudes, valores y la auto-imagen necesaria para seguir aprendiendo en el futuro, es decir, los prerrequisitos personales para el aprendizaje.

Algunos autores expresan su preocupación respecto del cambio de una ideología de protección al niño a otra de preparación para las realidades de la vida adulta. En ocasiones se puede llegar al extremo del niño apresurado. Algunas consecuencias para el niño podrían ser: estrés desmesurado, aumento del suicidio, actitud negativa ante el trabajo. Es importante mantener un claro sentido de infancia para tener un concepto claro de la adultez con todo lo que esto implica para el desarrollo de una sociedad responsable y estable. La escuela no es el único campo en el que se han producido cambios sino que también en la familia, el lugar de trabajo y los medios de comunicación. Algunos autores, expertos en el tema, señalan que los niños de hoy, respecto de los de otros períodos anteriores, se distinguen por el stress que acumulan en sus vidas, debido a que se ven forzados a crecer demasiado deprisa. Un ejemplo, de los cambios en la escuela es que el tiempo libre de juego preescolar se ha convertido en un currículo con metas académicas concretas. A esto se añade la actitud positiva al valor de la experiencia de un trabajo temprano, que ha contribuido a una ratio muy alta de trabajo en el niño, despertando una pseudomadurez (madurez social como manifestación de asunción de papeles del adulto, pero no acompañados por una necesaria madurez psicológica)². No obstante, las teorías del niño apresurado señalan la introducción de la TV, como centro familiar, como la mayor fuerza en borrar la diferencia entre el adulto y el niño. A esto se añaden todos los riesgos que apa-

² GUTIÉRREZ, A. (2005): Historia de la Infancia. Itinerarios educativos. Cuadernos de la UNED. Madrid, UNED. Pág 313.

recen a través del uso de las nuevas tecnologías en donde resulta relativamente fácil ocultar la identidad propia y manipular a través de mensajes.

4. CONCLUSIONES

El derecho a la educación y formación permanente es una aspiración de ambas regiones aunque las condiciones no son las mismas en los dos continentes. En América Latina todavía deben de resolverse bastantes cuestiones como son la equidad, la justicia social y la homogeneidad. A esta dificultad se añade que las políticas se definen muy vinculadas a los Estados y no como en Europa en donde se dictan una claras directrices a nivel regional. A pesar de la voluntad de crear un espacio común entre ambas regiones en donde España desempeñaría un gran papel existen todavía notables diferencias. El mayor grado de convergencia en Europa y con América Latina se produce a nivel de educación superior basado en la aspiración a la introducción de los créditos. Por último, insistir en que aunque se imponga el paradigma de la educación y formación a lo largo de la vida hay que tener siempre en cuenta los cambios que se están produciendo a nivel escolar y sobre todo en los niños. Conviene defender un sentido claro de infancia para que posteriormente se traslade un concepto claro de vida adulta.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (1988): *La educación postsecundaria ante la sociedad del conocimiento y de las comunicaciones*. III Semana Monográfica . Madrid, Fundación Santillana.
- EURYDICE (2000): *Lifelong Learning: the Contribution of Education Systems in the EU*. Brussels, European Union.
- EURYDICE (2003): *Las competencias Clave*. Brussels, European Union.
- GAJARDO, M. (2000): "Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década", en Documentos PREAL. Nº 15. Río de Janeiro, PREAL.
- Ley Orgánica 1/ 1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE 24 de diciembre de 2001).
- MARTINEZ USARRALDE, M. J. (2005): *La educación en América latina: entre la calidad y la equidad*. Barcelona, Octaedro.
- MEDINA, R. (2005): "Misiones y funciones de la universidad en el Espacio Europeo de Educación Superior" en *Revista Española de Pedagogía*, nº 230, año LXIII, enero-abril 2005.

COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE PREGRADO EN LOS AÑOS NOVENTA. ESTUDIO COMPARADO: COLOMBIA Y VENEZUELA

Gilberto José Graffe
Universidad Central de Venezuela

INTRODUCCIÓN

Hoy son manifiestos los cambios acelerados de la humanidad y en específico las crisis económicas que evidenciaron los países latinoamericanos durante los años 80 y 90, así como en relación al papel que debería jugar el Estado en el desarrollo de las políticas sociales de los países de la región y en especial en el marco educativo ante el fracaso de los resultados de los modelos de ajuste económico que se implementaron durante dicho período histórico como respuesta al consenso de Washington y las políticas definidas por los Organismos Multilaterales (Medina, 1998).

Autores como Tünnermann (1998:67) califican estos hechos como una “crisis de la civilización”. No es menos cierto que dichas transformaciones apuntan a un proceso de “globalización o mundialización de la economía, pero que también se manifiesta en otros sectores como la comunicación y la información y en el caso de la propia educación. Es decir que se está ante una ‘interdependencia planetaria’, donde el nuevo horizonte debe ser una educación permanente para todos, como fue sostenido en la Conferencia de Jomtien - Tailandia, 1990 y que se expresa en el Informe Delors (1996), para de esta manera posibilitar en los ciudadanos el aprender a conocer, a hacer, a ser y a convivir, en fin aprender a aprender. Allí donde la Educación Superior deberá jugar un papel fundamental para hacer realidad el que forme parte de toda la vida (Kueper, 2001; UNESCO, 1998).

Ante esta realidad y aspiraciones, han sido identificadas las principales tendencias que observa la Educación Superior de la región latinoamericana, por CRESALC - IESALC, resumiéndolas en la “expansión cuantitativa; crecimiento de la privatización; la diversificación institucional; restricción del gasto público; y diáspora de talentos” (Tünnermann y López, 2000:121). Frente a ellas adquiere significación el desarrollo de estudios comparativos entre los diversos sistemas de Educación Superior a fin de “iden-

tificar similitudes, establecer gradaciones o jerarquías y discernir diferencias” (Mendoza, 2000:45). Exactamente este es el propósito fundamental del presente trabajo sobre la comparación de la cobertura de la Educación Superior en Colombia y Venezuela.

1. SÍNTESIS DE LOS CONTEXTOS NACIONALES DE LOS PAÍSES BAJO COMPARACIÓN

El comportamiento político y económico de los países considerados en el estudio (Colombia y Venezuela), necesariamente están en íntima relación con la situación de crisis generalizada en América Latina de los años 90 y con los efectos negativos en la región de la aplicación de programas de ajuste estructural de corte neoliberal, recomendados como recetas por los Organismos Económicos Multilaterales, con sus respectivos efectos en las políticas de cobertura desplegadas en cada uno de ellos respecto de la educación superior.

La República de Colombia se abre a la década de los años 90 en la búsqueda de la apertura económica y política, al producirse entre 1991 y 1992 una profundización del proceso de liberación y desregulación de los mercados (Administración Gaviria), iniciado en la gestión del gobierno anterior. Ello representó una ruptura con la tradición colombiana de emprender los esfuerzos de transformación de manera gradual. Sin embargo, desde el punto de vista político, cierto sectores de la nación expresan un espíritu de optimismo frente al proceso de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente que finalizó con la promulgación de la Carta Política o Constitución en julio de 1991. Adicionalmente, es de mencionar que para la época se elabora el Plan de Desarrollo denominado “Revolución Pacífica”. En tal sentido, la estrategia propuesta en el plan se caracterizaba por ser contraria a la intervención del Estado; y por ello, dicha Administración puso su énfasis en la defensa del mercado, el crecimiento económico y en la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales; donde las políticas de carácter social fueron reducidas bajo una concepción más bien asistencialista y enfocada a la atención estatal, por intermedio de subsidios de los grupos más desvalidos, pagando como precio el descuido de la oferta de servicios públicos generalizados (Corredor, 1995). Además de las causas económicas que se han mencionado, la crisis que caracteriza el desarrollo de la nación colombiana en los años 90, también ha obedecido a una serie de factores de carácter político y social. Entre ellos es manifiesto que, a pesar de las negociaciones iniciadas y clausuradas con la FARC y el ELN durante la gestión del Presidente Pastrana, sin lograrse avances significativos, la expansión de la acción de los grupos de irregulares, destacándose el proceso de fortalecimiento económico, militar y político de la guerrilla colombiana y la extensión del campo de acción de los grupos paramilitares, con sus efectos en la ampliación de la acción terrorista y del narcotráfico (Restrepo, 1999). Ello derivó en los efectos trágicos del desplazamiento de poblaciones de importancia, los secuestros y los asesinatos perpetrado por los diferentes grupos de irregulares. Desde el punto de vista social, en la década de los noventa permanecen los desequilibrios que han caracterizado el desarrollo desigual de la sociedad colombiana, Sarmiento (1999), donde el modelo económico se caracteriza por la concentración de la riqueza y el ingreso, habiendo sido tal situación cuantificada por Sarmiento (1999:29-30), en las cifras siguientes:

“El modelo económico colombiano se caracteriza por la concentración de la riqueza y el ingreso. En Colombia, cinco grupos financieros controlan 92% de los activos del sector; 50 grupos económicos dominan más del 60% en la industria, los servicios, el comercio, el transporte y la agricultura; 1,3% de los propietarios posee 48% de la tierra; cuatro grupos económicos son propietarios del 80% de los medios de comunicación; el 10% de la población de mayores ingresos percibe 29 veces más el ingreso del 10% más pobre”.

Sin pretender un examen exhaustivo, en la líneas anteriores se han presentados algunos rasgos que intentan explicar el contenido y los efectos de las políticas de apertura al mercado. Tales medidas, unidas a la continuidad del conflicto con los irregulares y del narcotráfico, que definitivamente han tenido efectos desfavorables para población colombiana, suministran un contexto de soporte para el análisis del sistema de educación superior colombiano y, en específico, de su política de cobertura.

En cuanto al caso venezolano, la década de los años 90 se abre con la segunda Administración de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), rompimiento con el enfoque populista de su primer Gobierno (1974-1979), al implementar un conjunto de medidas de ajuste y estabilización, para intentar corregir los desequilibrios y reorientar la economía, conforme a los términos de la carta de intención suscrita con el FMI. En razón de las medidas no populares implementadas, desarrolla su gestión debilitada por el estallido social del 27 de febrero de 1989 (Caracazo) y por las asonadas militares del año 1992. Finalmente este gobierno será abortado dada la acusación, enjuiciamiento y destitución del Presidente Carlos A. Pérez por la supuesta malversación de fondos de la partida secreta en 1993. Formula Pérez el VIII Plan de la Nación “El Gran Viraje” (Cordiplan, 1989), como intento de respuesta al agotamiento del modelo de crecimiento venezolano desplegado desde 1958, para así tratar de romper con la excesiva participación del Estado en la economía bajo el enfoque petrolero-rentista, y dar paso a una estrategia caracterizada por el rol protagónico del empresario privado y el mercado como factor de ajuste y equilibrio de los factores productivos (Hernández, 1995 y López, 1994). Esta crisis, además, se relacionó con el fenómeno del clientelismo político, los altos niveles de corrupción y la incapacidad del sistema judicial para castigar los delitos al patrimonio de todos los venezolanos. El conjunto de acciones de ajuste económico aplicadas tuvo gran efecto negativo sobre las capas populares, creando condiciones para que se produjeran los golpes militares del año 1992, poniendo en evidencia la profundidad de la crisis de legitimidad del régimen democrático y sus instituciones fundamentales (Stambouli, 2000). Frente a esta realidad de desmejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares y de la clase media, fueron necesarias las concertaciones del Gobierno con el sector privado y laboral para proceder a ajustes salariales y emprender un conjunto de medidas compensatorias en apoyo a los sectores.

Finalizada la gestión accidentada del gobierno de Pérez resultará electo para su segundo período constitucional el Presidente Rafael Caldera (1994-1999), frente a una crisis financiera de altísima gravedad que estalló en enero de 1994. Ella obligó a la prestación de asistencia financiera por parte del Estado a instituciones bancarias privadas, con la consiguiente pérdida de las reservas internacionales en el primer semestre de ese año, el deterioro del tipo de cambio y el crecimiento de la inflación. Dada esta crisis financiera, el debilitamiento del mercado petrolero mundial y el déficit fiscal, se dictan las primeras medidas económicas de esta segunda gestión de Caldera con el objeto de tratar de transformar al Estado venezolano “... de un Estado dependiente de la liquidación de una riqueza patrimonial, a un Estado moderno cuyo financiamiento provenga de ingresos tributarios derivados de la actividad productiva de todos los venezolanos ...” (Sosa Rodríguez, citado por Giordani et al, 1997:20).

Frente a esta realidad la nueva Administración de Caldera formula el IX Plan, denominado “Un Proyecto de País” (CORDIPLAN, 1995), planteándose la construcción de una sociedad más integrada y justa, con condiciones de bienestar y posibilidades de educarse y desarrollarse para todos, en la cual se revierta la exclusión y se reduzca la pobreza a través de una democracia mejor y más profunda basada en el respeto y garantía de los

derechos humanos, el abatimiento de la corrupción y el imperio de la ética. En este proyecto de país será necesario transformar el Estado con el objeto de asegurar la consecución de la iniciativa propia, mayor participación de la sociedad civil, la seguridad de la vida, la lucha contra la corrupción y el acceso a la justicia, entre otros elementos básicos. Adicionalmente, se postula el desarrollo de una economía eficiente a través de un aparato productivo competitivo, innovador y moderno cuyo factor fundamental sea el sector privado, para poder así insertarse exitosamente en la economía global. A pesar de las medidas iniciales y la puesta en marcha del IX Plan, la crisis económica y social persiste. Así, para inicios de 1996 se hace necesario llevar adelante un Programa de Estabilización Macroeconómica conocido como la Agenda Venezuela, llegando a firmarse un acuerdo stand-by con el FMI. Durante este período constitucional se aplicaron políticas categorizadas por como de corte neoliberal y exigidas para poder acceder a los préstamos financieros de la banca multilateral. Entre ellas caben destacar la reducción del gasto del Estado, la política de apertura petrolera, el abandono de las cuotas OPEP, la privatización de empresas del Estado y la modificación del régimen de prestaciones sociales, entre otras.

La crisis de legitimidad del sistema político y la falta de respuestas a las aspiraciones de bienestar de la sociedad, y el estado de descomposición de la sociedad venezolana, caracterizado por los problemas corrupción, populismo y clientelismo, abren la ansiedad de los sectores populares y de la clase media hacia una transformación del modelo político y socio-económico. Esta insatisfacción es canalizada por el proyecto político del Comandante Hugo Chávez, ganado las elecciones de diciembre de 1998 con abrumadora mayoría. De esta manera se inicia un proceso de cambio de la sociedad venezolana que tendrá como etapa preliminar el proceso de transformación del modelo político del pacto social acordado en 1958, una vez derrocada la dictadura, a través de la decisión por referendun de la redacción de una nueva Constitución, la elección de la Asamblea Nacional Constituyente para su elaboración y finalmente la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el referendun del 15 de diciembre de 1999, así como la relegitimación de los poderes públicos durante el año del 2000. Las grandes líneas de acción propuestas por el futuro Presidente Hugo Chávez Frías, fueron delineadas en su programa de gobierno (Chávez, 1998), planteando allí la construcción de una nueva República, caracterizada por los siguientes ejes de acción: Equilibrio político, al transformar el marco político-jurídico para dar paso a un auténtica democracia participativa; la desconcentración territorial para el desarrollo sustentable; el desarrollo humano para lograr el equilibrio social; el equilibrio económico caracterizado por ser humanista, autogestionado y competitivo; y la soberanía y mundialización, entendida como la inserción de Venezuela como un actor autónomo e independiente capaz de promover sus intereses nacionales. Dichas grandes líneas serán luego presentadas el Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007 (MPYD, 2001).

Habiéndose presentado brevemente los dos contextos nacionales, se puede vislumbrar que, aunque con diferencias bien manifiestas, los gobiernos de los dos países bajo comparación se plantearon enfoques de políticas públicas económicas de ajuste estructural de acuerdo a la receta planteada por los organismos económicos multilaterales, contemplando como los elementos más característicos la reforma del Estado, la aplicación de mecanismos de mercado para el control de los desajustes económicos, y las privatizaciones. Su aplicación no necesariamente aportó un mayor crecimiento, pero si grades efectos negativos sobre el bienestar y el disfrute del servicio educativo por parte de la población, sobre todo en el caso de los sectores más desfavorecidos.

2. OFERTA INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE COLOMBIA Y VENEZUELA

2.1. Tipos de Instituciones de Educación Superior.

En primer lugar, se podría decir que no existe una correspondencia absoluta entre las categorías de las Instituciones de Educación Superior (IES) que están establecidas en Venezuela y en Colombia, ya que al profundizar el análisis lo que parecen similitudes iniciales, comienzan a constituirse en diferencias derivadas de la diversidad de las estructuras existentes en los sistemas de educación superior de dichos países. De hecho, cada uno de los Sistemas de Educación Superior (SES) de ambos países es un sistema binario, al estar compuesto por universidades y otras instituciones de educación superior no universitarias. Colombia presenta un sistema binario constituido por universidades y otros tipos de instituciones, como lo son las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias. Entre las IES venezolanas, al igual que en Colombia, existen dos tipos fundamentales, es decir las universidades, pero con la especificidad de tres modelos (las Universidades Nacionales Autónomas, las Universidades Nacionales Experimentales y las Universidades Privadas) así como las instituciones no universitarias. En esta última categoría, en el caso de Venezuela, se concentra una red compleja de institutos y colegios universitarios, como lo son: Los Institutos Politécnicos, los Institutos Pedagógicos, los Institutos Universitarios de Tecnología, los Institutos Universitarios, los Institutos Universitarios Eclesiásticos, los Institutos Militares Universitarios y los Colegios Universitarios (Yarce y otros, 2002).

Al revisar las informaciones antes señaladas, una de las diferencias sustanciales es que Colombia tiene un SES menos complejo donde, además, parecen mucho más claras las misiones otorgadas a los diversos tipos de instituciones. En el caso de Venezuela, la categoría de Colegios e Institutos se subdivide en al menos cinco subcategorías, ya antes mencionadas. En el caso de la República de Colombia parecen estar mucho más definidos y diferenciados los objetivos y las organizaciones educativas que deben atender la formación de carácter operativo e instrumental con respecto a la tecnológica, al dejar el primer tipo de educación en la responsabilidad de las Instituciones Técnicas Profesionales, mientras que los programas de formación más tecnológica son llevados adelante por las Instituciones Tecnológicas (Morles y otros, 2002). Respecto de las universidades en los dos países, ellas están destinadas a desarrollar las funciones de investigación y docencia, tanto de pregrado y postgrado, así como la labor de extensión a las comunidades, en sus diversas manifestaciones. Destaca, a su vez, el énfasis puesto en el papel de ellas en la generación y difusión de conocimientos de alto nivel en una gran diversidad de áreas del conocimiento científico, tecnológico y humanístico así como en la formación profesional con un carácter más de reflexión sobre sus áreas disciplinares. En el caso de Colombia no existe una categoría similar a las Universidades Experimentales venezolanas en las cuales el Estado tiene alta injerencia, ya que sólo existen universidades en general, discriminadas en oficiales o públicas y en sí mismas autónomas y, por el otro, las universidades privadas. También es importante considerar otra similitud, en el sentido de que la oferta institucional está concentrada en la categoría de institutos y no en las universidades, ya que para el año 1990 en Colombia sólo el 30.2% de las instituciones dedicadas a la educación superior estaban constituidas por las universidades, llegando a avanzar al 32.7% para el año 2000; y en Venezuela ellas llegaban a significar una proporción aún menor, es decir el 28.8% aproximadamente para el año 1990 y en el año 2000 también (Morles y otros, 2002).

2.2. Naturaleza Pública o Privada de la Instituciones de Educación Superior

Del análisis de la naturaleza oficial o privada de las IES en Colombia y Venezuela se puede observar que la condición binaria se repite en cuanto a la naturaleza de las instituciones que conforman los subsistemas, ya que ellas, además de clasificarse en instituciones universitarias y no universitarias, pueden ser de carácter público o privado. En el caso colombiano para el año 1990 se distribuían en una relación aproximada de 32.6% – 69.4 % (Público-Privado) y de 32.3% - 67.7% para el año 2000, mientras que en el caso venezolano, para los mismos años la relación aproximada era de 52.3 – 47.7 % (Público-Privado) y de 46.2 % – 53.8% (Público-Privado), evidenciándose una tendencia a la privatización de la oferta institucional. De hecho, en el caso colombiano las instituciones oficiales crecieron de 74 en 1990 a 92 en el año 2000, lo que representa un incremento del 24.3% de las instituciones que existían para el año base. En cambio, al analizar el crecimiento del número de instituciones privadas, éstas se incrementaron de 168 en 1990 a 197 en el año 2000, lo cual representa un 17.3% de crecimiento. Pero además se puede observar, a nivel específico, que las instituciones del sector privado que más se incrementaron son los Institutos Universitarios, ya que eran 44 en 1990, llegando a alcanzar la magnitud de 57 en el 2000, lo cual significa un crecimiento del 29.5%, mientras que este tipo de instituciones de carácter oficial sólo se incrementaron para el mismo período en un 16.7%, es decir de 18 en 1990, a sólo 21 en el 2000.

Al considerar el proceso de privatización de las IES venezolanas, se puede observar que las instituciones privadas entre 1990 y 1999 llegan a representar el 69.4% de todas las establecidas para la época, mientras que las oficiales sólo llegan a representar el 30.6%. Ahora bien, al examinar los datos correspondientes al año 2001 se observa una disminución en esta relación, lo cual es significativamente menor respecto del caso colombiano para el mismo año, cuando éstas llegan a representar el 67.52%. Una evaluación de las cifras anteriores muestra que el peso de la privatización de las instituciones de educación superior en Venezuela era levemente mayor que en Colombia para el año 1999, pero que para el año 2001 este fenómeno de la privatización será mayor en el caso de la nación colombiana (Yarce y otros, 2002) .

3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA COBERTURA MATRICULAR

En el análisis comparativo de la cobertura matricular de Colombia y Venezuela, primeramente se considerará desde un punto de vista global para luego examinarla por tipo de instituciones y finalmente por áreas de conocimientos.

3.1. Análisis de la cobertura global.

Del análisis de la matrícula general de cada uno de los países (Colombia y Venezuela), se puede llegar a las conclusiones siguientes (Ver Figura N° 1). En el caso de Colombia es significativo resaltar como a partir de 1992, al haber observado una matrícula de 519.729 estudiantes, se traspasa el umbral para ubicarse a partir de ese momento dentro de la categoría de “Sistemas Grandes”, los cuales según García Guadilla (1998:54) están constituidos por aquellos SES que matriculan entre 500 mil y 1 millón de estudiantes. Es de señalar que Venezuela, ya desde 1988, se ubicaba en esta misma categoría, al haber superado los 500 mil estudiantes, cifra que evoluciona hasta 803.755 estudiantes para el 2000, observándose un peso significativo del crecimiento entre los años 1999 y 2000, durante los dos primeros años de la gestión de gobierno de Presidente Hugo Chávez.

Ahora bien, una revisión de las tasas de escolaridad¹ (para edades entre 18-24 años) de este nivel educativo en los países considerados, aportan conocimientos importantes, como los siguientes (Ver Figura N° 2 y 3). Respecto de la República de Colombia, aunque la profesora Carmen García Guadilla (1998:56) lo categoriza como un país que observa un modelo de “Acceso de Masas”, los datos aportados por Yarce et al (2002:5) como parte del monitoreo que lleva adelante el IESALC/UNESCO sobre la educación superior de la región, muestran que el sistema colombiano observa un modelo de “Acceso de Élite”, ya que su tasa de escolaridad es menor al 15%, es decir en el orden del 13.41 % para 1998 y casi el 14% en el año 2000 (13.83%), cifras muy cercanas al 15%, valor establecido para entrar en la categoría del modelo de “Acceso de Élite”, ya mencionado. Finalmente, el SES de Venezuela a lo largo de toda la década se ha comportado coherentemente con respecto al modelo de “Acceso de Masas”, al observar tasas de escolaridad entre el rango establecido para esta categoría (del 15% al 35%). En específico entre el año 1988 y el 2000 sus tasas han oscilado entre el 18.9% y el 24%, cifra obtenida en el último año disponible del período bajo estudio (año 2000), ya en la Administración del Presidente Chávez.

De las informaciones presentadas, es evidente que una acción común de los dos países analizados es el esfuerzo continuo de incrementar la cobertura escolar a nivel de la Educación Superior, ya que el índice de crecimiento fue alto en cada uno de los dos países de 185.45% en Colombia entre 1990 y 2000, y en Venezuela fue de 156.5% para el mismo período. Ciertamente estas cifras colocan a Colombia como el país que ha emprendido un esfuerzo más fuerte, a lo cual está más obligada al tener para el año 2001 una población de 37.5 millones de habitantes y Venezuela sólo 24.8 millones (PNUD,2003:250-251)². Al respecto es de señalar que por tal situación Colombia es exactamente de las naciones consideradas más rezagadas, en el sentido de que el comportamiento de la cobertura obedece al modelo de “Acceso de Élite”, posiblemente buscando su transición al modelo ya observado por Venezuela de “Acceso de Masas”.

3.2. Análisis de la cobertura matricular por diferenciación institucional

Al analizar la cobertura, es decir el comportamiento de la matrícula, se observan las siguientes situaciones: 1. En el caso de Colombia se observa que la matrícula universitaria osciló de 76.7% en 1990 a 82.5% en el año 2000 (Ver Figura N° 3). Respecto de Venezuela se constata que la cobertura matricular de la universidades, a pesar de ser la de mayor significación, observó un proceso de leve disminución al pasar de 68.5% en 1990 a 63.6% en el año 2000, año último analizado el cual corresponde a la Administración del Presidente Hugo Chávez; 2. Otro hecho significativo es la tendencia de crecimiento de la atención de la matrícula de pregrado por parte de instituciones privadas. Al respecto, en el caso de la República de Colombia destaca el hecho que desde el principio de la década, el SES ha atendido la mayoría de su matrícula de pregrado a través de instituciones privadas. De hecho, la oscilación de esta cifra sólo ha variado de 59.86% en 1990 a 64.42% en el año final de la década (2000). Ahora bien, ha sido más acentuado el movimiento de la privatización ha sido en el caso venezolano. Los datos nos muestran un incremento importante desde 1990, cuando las instituciones privadas

¹ Las Tasas de Escolaridad para Colombia se calculan en base al grupo de edades de 17-24 y para Venezuela de 18-24, en función de los datos disponibles en las obras consultadas (Yarce et al, 2002, op. cit., Morles et al, 2002, op. Cit; CNU-OPSU, 2001 y 2003, Boletín Estadístico de Educación Superior, Caracas: Autor).

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

atendían el 31.96% de la matrícula, hasta llegar a una cifra sustancialmente superior en el año 2000, cuando esta clase de instituciones educativas atienden el 40.96% de la matrícula de pregrado (Ver Figuras N° 4 y 5).

3.3. Análisis de la cobertura matricular por áreas de conocimientos

El análisis de la cobertura matricular por área de conocimiento nos muestra posiblemente semejanzas importantes en los esfuerzos emprendidos tanto en Colombia como en Venezuela. Estos datos pueden ser explicables en función de la tendencia mundial y de la propia América Latina hacia la inserción, en un esfuerzo de mucha más interdependencia con el mercado global a nivel internacional, donde se hace necesario el crecimiento de las ciencias de la ingeniería y de la información y otras áreas tecnológicas así como las ciencias administrativas, clasificadas éstas últimas dentro de la categoría de las ciencias sociales, situación coherente con el manejo de las políticas neoliberales que fueron implementadas en el período histórico tomando como base de la comparación. Fenómeno similar se manifiesta en el caso de la República de Colombia, donde la matrícula de pregrado se concentra en las áreas de Economía, Administración, Contaduría y afines, por un lado, llegando a representar un 26 % de la matrícula en 1990 y del 29.8% en el 2000; así como en el área de Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines alcanzando la significación del 26% en 1990 y el 29.6 % en el 2000, colocándose la concentración de la matrícula en estas dos áreas en el orden superior al 50% del total para el año 2000 (Ver Figura N° 7). Las carreras de las áreas económicas y administrativas son llevadas fundamentalmente por las Instituciones de Educación Superior privadas, y su auge se explica por los bajos costos de infraestructura y de operación. Respecto de las áreas de ingeniería y afines es de destacar que la oferta existente es baja en comparación a la demanda por parte de la población que desea ingresar a ellas. El mismo fenómeno se manifiesta en el caso venezolano, tanto a nivel de las universidades como de las otras instituciones de educación superior (Colegios e Institutos). De hecho, según los datos disponibles, en el área de Ingeniería, Arquitectura y Tecnología la matrícula para toda la Educación Superior Venezolana (Ver Figura N° 8) se concentra el 23 % de la matrícula en 1990, observándose un incremento al 25 % en el año 2000, mientras que el área de ciencias sociales que contempla entre otras las carreras de economía y administración, atendió una matrícula en el orden 41.7 % del total en 1990, disminuyendo levemente para el año 2000, al concentrar el 38 % del total de la matrícula de dicho año.

CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis comparativo sobre la cobertura de la educación superior a nivel de pregrado en los casos de Colombia y Venezuela para la última década del siglo XX, se podrían presentar las conclusiones siguientes:

1. En líneas muy generales, en el marco de las políticas de ajuste económico que desplegaron los países de la región, ciertamente, aunque con sus caracterizaciones y contradicciones concretas, en materia de educación superior se han evidenciado como tendencias sustanciales las siguientes: i) La expansión cuantitativa del sistema, el crecimiento en el aporte a la absorción de la demanda educativa por intermedio de instituciones de educación superior de naturaleza privada, aunque en una medida menos significativa en el caso de Venezuela donde prevalece el peso de la educación superior pública, en término de la atención matricular; ii) La restricción del gasto público

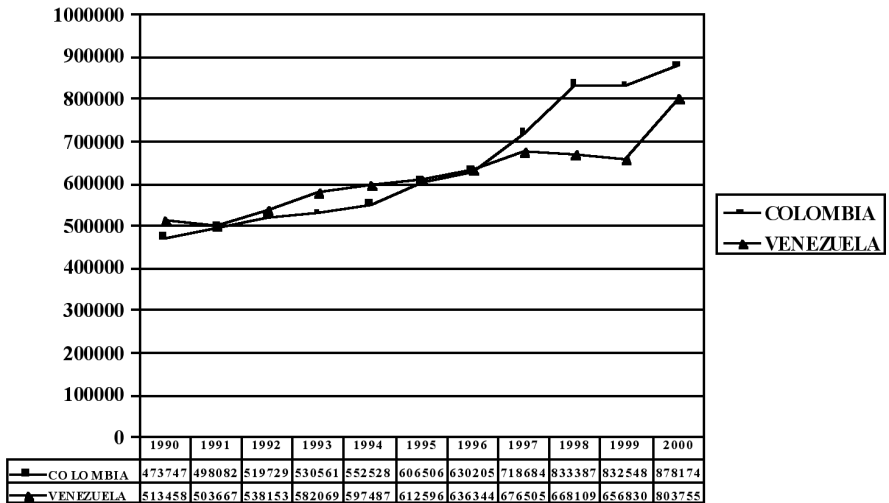
- empleado en su desarrollo; y iii) El éxodo de talentos de la región a otros países en el contexto de la mundialización que evidencia el concierto internacional.
2. Ciertamente, uno de los fenómenos comunes que se evidenció en el análisis realizado fue la tendencia que se manifestó en los dos países (Colombia y Venezuela) a aplicar programas de ajuste estructural, en el marco de las recomendaciones que defendían, a partir del Consenso de Washington, los organismos de la Banca Multilateral para proporcionar auxilios financieros que posibilitaran desarrollar programas para la reestructuración de sus economías. Sin embargo, sus modalidades de aplicación presentan connotaciones diferenciales en razón de las condiciones históricas concretas que presentaban cada uno de dichos países.
 3. Al considerar la diferenciación institucional de los sistemas de educación superior es evidente la menor complejidad del caso de Colombia respecto de Venezuela, siendo manifiestos la condición binaria de los sistemas de educación superior que tiene cada uno de los países, expresadas en la presencia de dimensiones como las siguientes: instituciones universitarias y no universitarias, de carácter público y privada, así como la presencia de carreras cortas y largas.
 4. El sistema de educación superior de la República de Colombia es esencialmente un “Sistema Grande”, de educación esencialmente privada, caracterizado por el acceso de élite y llevada adelante fundamentalmente por universidades, con un mayor énfasis en la formación en las áreas disciplinares de ciencias sociales, las cuales incluyen las ciencias económicas y administrativas, y en segundo lugar en la enseñanza de las disciplinas de ingeniería, arquitectura y tecnología. El sistema de educación superior de la República Bolivariana de Venezuela es esencialmente un sistema grande de educación pública con una tendencia verdaderamente relevante a la privatización, caracterizado por el acceso de masas y donde las universidades asumen un peso significativo de la matrícula, con un mayor énfasis en la formación en las áreas disciplinares de ciencias sociales, las cuales incluyen las ciencias económicas y administrativas, y en segundo lugar en la enseñanza de las disciplinas de ingeniería, arquitectura y tecnología.

BIBLIOGRAFÍA

- CNU-OPSU (2003). *Boletín Estadístico de la Educación Superior N° 20*. Caracas: Autor; y Yarce, J., Lopera, C. M. y Pacheco, I. F. (2002). *Ibidem*.
- CORDIPLAN (1989). *VIII Plan. El Gran Viraje. Lineamientos del VIII Plan de la Nación*. Caracas: Autor.
- CORDIPLAN (1995). *Un Proyecto de País. Venezuela en Consenso. Documentos del IX Plan de la Nación*. Caracas: Autor.
- CORREDOR M., C. (1995). “¿Hacia una macroeconomía social?”, en: RESTREPO M., L.A. (Director) (1995). *Síntesis’95- Anuario Social, Político y Económico de Colombia*. Colombia: IEPRI – FUNDACIÓN SOCIAL – TM EDITORES.
- CHÁVEZ F., H. (1998). *La Propuesta de Hugo Chávez para Transformar a Venezuela: Una Revolución Democrática*. Mimeo - Venezuela.
- GARCÍA G., C. (1998). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. Caracas: FUDAYACUCHO – IESALC-UNESCO.
- GIORDANI, J., LÓPEZ J., CASTELLANO B., UNANE A., ZULETAI., G. (1997). *La planificación en el Plan de la Nación*. Colección Jorge Ahumada N° 7. CENDES – Vadell Hermanos Editores. Caracas – Venezuela.

- GRAFFE G. (2006). *Políticas Públicas en la Educación Superior Venezolana 1989-2004*. Trabajo de Grado, Maestría en Educación Superior, FHE – UCV. Venezuela.
- HERNÁNDEZ, F. (1995). “¿La Planificación del Futuro o el Futuro de la Planificación?. Problemas y Perspectivas”, en: LÓPEZ, J., GIORDANI, J.; CASTELLANO, H. (Editores) (1995). *Vigencia y Perspectivas de la Planificación en Venezuela*. Caracas: Colección Jorge Ahumada N° 5. CENDES – Vadell Hermanos Editores.
- KUEPER, W. (2001). “La educación en el mundo. Diez años después de Jomtien”. En *Revista Asuntos CIED-PDVSA* 5 (9): 39-63. Caracas: CIED-PDVSA.
- LÓPEZ, J. (1994). “Avances en planificación: VII y VIII Plan de la Nación (Segunda parte)”. *Revista Investigación y Gerencia* XI N° 3 (54) pp.131-140. Caracas – Venezuela.
- MEDINA R., E. (1998). “Estado, Globalización y Educación en Venezuela. Del Desarrollismo al Neoliberalismo”, en CASTELLANOS, M. E. (Coor.) (1998). *Aportes para la Educación Superior Comparada: Venezuela y Cuba*. Caracas: CEP-FHE-UCV. pp. 37-59.
- MENDOZA, C. (2000). “Ciencia y Educación Comparada: algunas referencias para empezar”. En Bonilla, L. (Ed.) (2000). *Educación Comparada, identidades y globalización*. Caracas: UNESCO-IESALC – UPEL.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO – MPYD (2001) *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Venezuela construye su camino en transición hacia la revolución bolivariana*. Caracas: Autor.
- MORLES, V., MEDINA R., E. Y ÁLVAREZ, N. (2002). *La Educación Superior en Venezuela*. Caracas: IESALC – UNESCO - Editorial Volumen S.R.L.
- Restrepo M., L. A. (1999). “Colombia en la encrucijada decisiva”, en: RESTREPO M., L.A. (Coordinador-Editor) (1999). *Síntesis'99- Anuario Social, Político y Económico de Colombia. Colombia: IEPRI – FUNDACIÓN SOCIAL – TM EDITORES*.
- SARMIENTO A., L. (1999). “La situación social de los colombianos”, en: Restrepo M., L.A. (Coordinador-Editor) (1999). *Síntesis'99- Anuario Social, Político y Económico de Colombia. Colombia: IEPRI – FUNDACIÓN SOCIAL – TM EDITORES*.
- STAMBOULI, A. (2000). “La constitución de la comunidad democrática: una interpretación del desarrollo político venezolano del siglo XX”, en VILORIA, E. (Comp.), *Venezuela: Balance del siglo XX* (pp 249-282). Caracas: Universidad Metropolitana.
- STIGLITZ, J. E. (2002). *El malestar de la globalización*. Colombia: Taurus.
- TÜNNERMANN, C. (1998). *La educación en el umbral del siglo XXI*. Caracas: IESALC – UNESCO.
- TÜNNERMANN, C. y LÓPEZ, F. (2000). *La educación en el horizonte del siglo XXI*. Caracas: IESALC – UNESCO.
- UNESCO (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Santillana, S.A. Madrid – España.
- YARCE, J., LOPERA, C. M. Y PACHECO, I. F. (2002). *La Educación Superior en Colombia*. Bogotá: IESALC – UNESCO - Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

FIGURA N° 1
MATRÍCULA - EDUCACIÓN SUPERIOR
COLOMBIA Y VENEZUELA 1990-2000



FUENTES:

- ICFES. Datos tomados de Yarce et al (2002). La Educación Superior en Colombia, op. cit.
- CNU-OPSU, Boletín Estadístico de Educación Superior. N° 20 (2003), op. Cit. y Graffe G. (2003). Políticas Públicas en la Educación Venezolana a partir de 1958. Controversias entre Políticas de Cantidad y Calidad, op. cit.

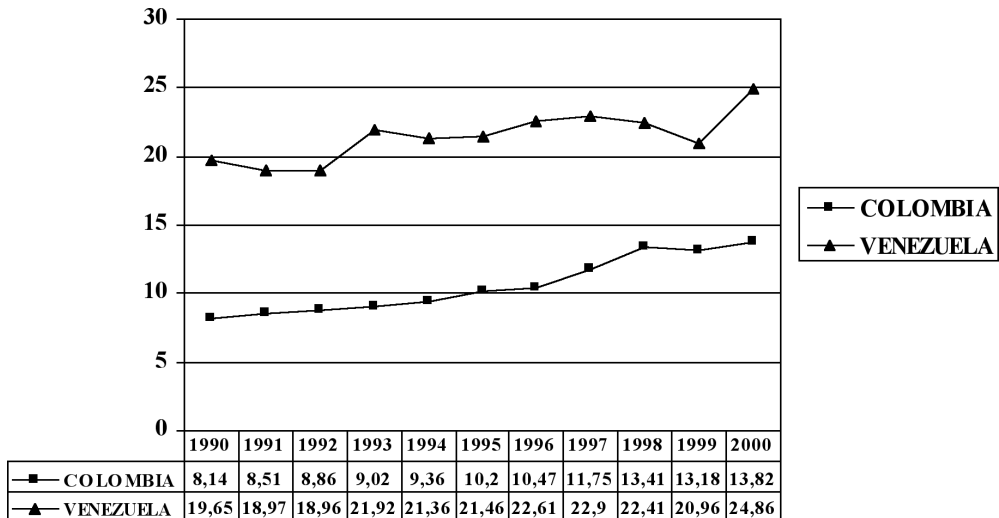
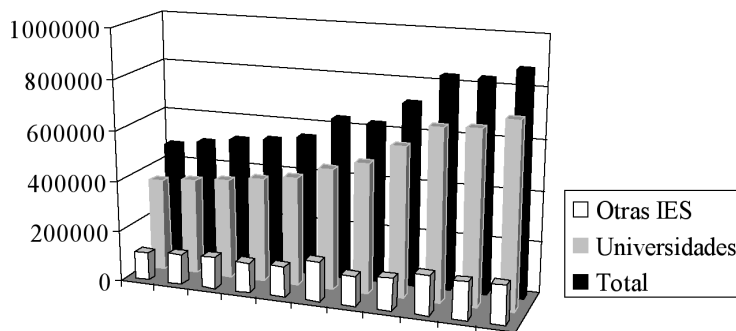


FIGURA N° 3
MATRÍCULA - EDUCACIÓN SUPERIOR
POR TIPO DE INSTITUCION
COLOMBIA (1990-2000)

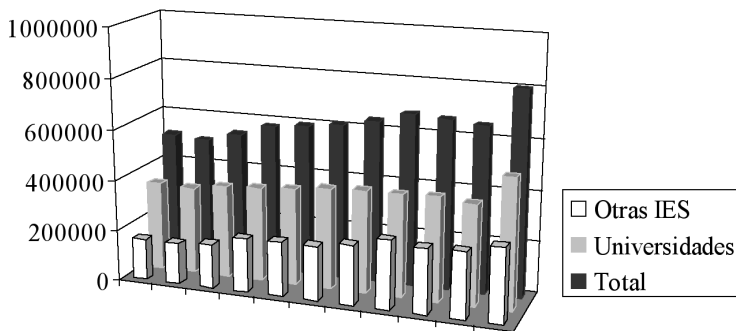


| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| □ Otras IES | 11037 | 11965 | 12534 | 11966 | 12181 | 15800 | 11784 | 12766 | 15694 | 14828 | 15390 |
| ■ Universidades | 36337 | 37841 | 39438 | 41103 | 43071 | 47849 | 51235 | 59102 | 67644 | 68426 | 72426 |
| ■ Total | 47374 | 49806 | 51972 | 53066 | 55252 | 63650 | 63020 | 71868 | 83338 | 83254 | 87817 |

FUENTE:

- ICFES. Datos tomados de Yarce et al (2002). La Educación Superior en Colombia, op. cit.

FIGURA N° 4
MATRÍCULA - EDUCACIÓN SUPERIOR
POR TIPO DE INSTITUCION

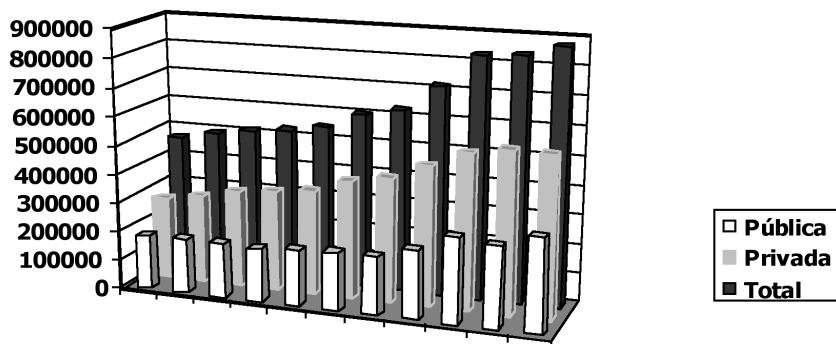


| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| □ Otras IES | 16198 | 16108 | 17414 | 21173 | 21543 | 21448 | 23565 | 27069 | 25694 | 26124 | 29278 |
| ■ Universidades | 35146 | 34258 | 36401 | 37033 | 38204 | 39811 | 40369 | 40582 | 41114 | 39558 | 51096 |
| ■ Total | 51345 | 50366 | 53815 | 58206 | 59748 | 61259 | 63934 | 67651 | 66810 | 65683 | 80375 |

FUENTE:

- CNU-OPSU, Boletín Estadístico de Educación Superior. N° 20 (2003), op. cit y Graffe G. (2006). Políticas Públicas en la Educación Superior Venezolana 1989-2004. Controversias entre Políticas de Cantidad y Calidad, op. cit..

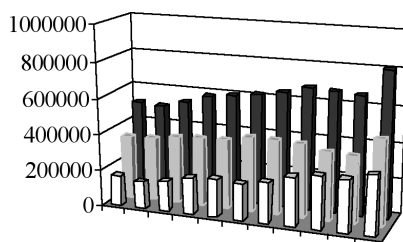
FIGURA N° 5
MATRÍCULA - EDUCACIÓN SUPERIOR
OFICIAL Y PRIVADA



| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| □ Pública | 188520 | 192203 | 186355 | 184585 | 192533 | 199243 | 200424 | 236222 | 294823 | 281980 | 322231 |
| ■ Privada | 285227 | 305879 | 333374 | 345976 | 359995 | 407263 | 429781 | 484559 | 538564 | 560568 | 555943 |
| ■ Total | 473747 | 498082 | 519729 | 530561 | 552528 | 606506 | 630205 | 720781 | 833387 | 842548 | 878174 |

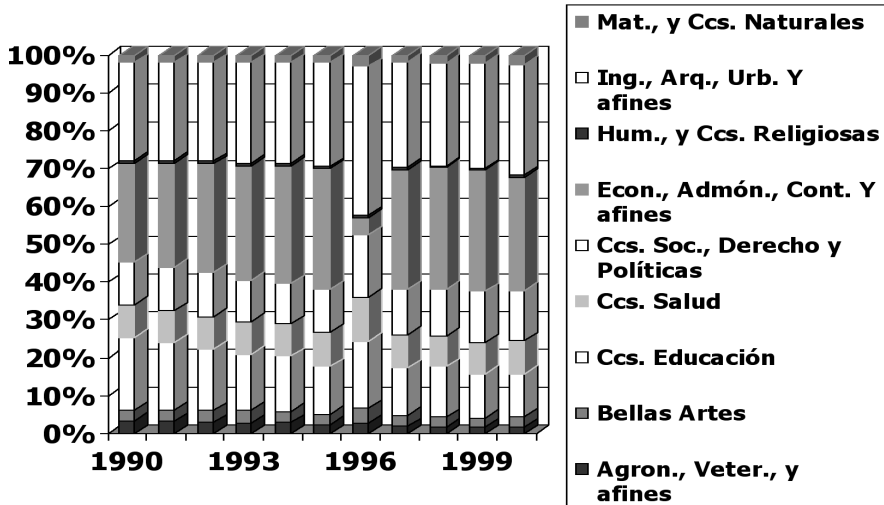
FUENTE:

- ICFES. Datos tomados de Yarce et al (2002). La Educación Superior en Colombia, op. cit.



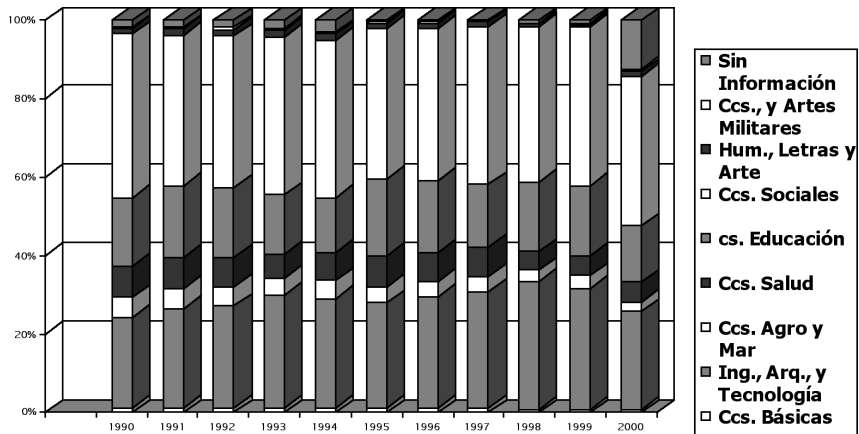
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| □ Privada | 164087 | 148148 | 166231 | 200508 | 211127 | 201001 | 225614 | 271531 | 291002 | 288564 | 329237 |
| ■ Oficial | 349371 | 355619 | 371922 | 381561 | 386360 | 411598 | 413733 | 404984 | 377107 | 368266 | 474518 |
| ■ Total | 513458 | 503667 | 538153 | 582069 | 597487 | 612599 | 639347 | 676515 | 668109 | 656830 | 803755 |

FIGURA N° 7
MATRÍCULA - EDUCACIÓN SUPERIOR
POR ÁREAS DE CONOCIMIENTO



FUENTE:

- ICFCES. Datos tomados de Yarce et al (2002). La Educación Superior en Colombia, op. cit.



FUENTE:

- CNU-OPSU, Boletín Estadístico de Educación Superior. N° 20 (2003), op. cit. y Graffe G. (2006). Políticas Públicas en la Educación Superior Venezolana 1989-2004. Controversias entre Políticas de Cantidad y Calidad, op cit.

DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO: ACTUACIONES GLOBALES Y LOCALES

M^a del Carmen Gutiérrez Moar

Antonio Rodríguez Martínez

M^a Esther Olveira Olveira

Universidade de Santiago de Compostela

1. INTRODUCCIÓN

En esta comunicación, ponemos de manifiesto la importancia del derecho a la educación y la necesidad de entender la *educación para el desarrollo* como un derecho social. Por tanto, como una estrategia posibilitadora de la identificación cultural y facilitadora del desarrollo sociocultural de las personas y sociedades. En síntesis, la educación, como derecho social, es un factor principal para el logro del desarrollo humano. Además, desde esta consideración de la educación se podrán generar procesos de intervención global y local de tal modo, que se integran las actuaciones sobre la sociedad donde prima la cultura universal, los derechos y libertades del ser humano con la identificación de una educación comunitaria que se centra en la identidad sociocultural del individuo, la participación activa, solidaridad, cooperación y coordinación, etc., aspectos que en los estudios comparados de la educación deben jugar un papel importante.

2. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO UNIVERSAL DEL HOMBRE

Partimos de la idea de que los derechos son poderes de obrar, libertades reconocidas en una constitución, exigencia ética cuya raíz no es el Estado, sino la dignidad de la persona. Así, en tanto que valores, el individuo los reconoce como propios, es decir, inalienablemente suyos. En la historia de los derechos humanos en la época del constitucionalismo liberal (S. XVIII-XIX) surgen los *derechos de primera generación*¹ que contemplan la dimensión individual de los sujetos para garantizar su protección frente al Estado. En la

¹ Son los derechos civiles y políticos (a la vida, a la integridad psico-física y moral, a la libertad, etc) que se atribuyen a las personas, bien en cuanto personas en sí mismas consideradas, bien en cuanto que ciudadanos pertenecientes a un Estado. [Ver <http://www.eurosur.org>,]. Consultado el 1 de marzo de 2006.

época del constitucionalismo social a partir de la Iª Guerra Mundial aparecen los *derechos de segunda generación*² que se asientan en la confección de las constituciones. Suelen reconocerse bajo la expresión de **derechos sociales** al implicar las relaciones de los individuos con su entorno social. Requieren la intervención del Estado para su desarrollo y logro de mejores condiciones de vida. Dentro de los derechos de segunda generación está el derecho a la educación (TOURINÁN, 1998)³.

Como síntesis de este planteamiento hemos de diferenciar *los derechos individuales y los sociales*. Los primeros, garantizan al individuo una esfera de acción propia, independiente e inviolable cuyo deber correlativo es la omisión por parte de los demás y del Estado de cualquier acción que interfiera en su conducta como individuo y los sociales, son los que se realizan en el seno de la sociedad y cuyo deber correlativo es la cooperación, la defensa del bien común, es decir, satisfacer las exigencias de lo social.

Tomando como punto de partida todo lo anterior ¿Cómo se reconoce *el derecho la educación*? Es un derecho natural, personal, primario y social. Su configuración como derecho individual y social nos informa de la obligatoriedad de favorecer el desarrollo personal de los individuos y la defensa del mismo a través de los medios pertenecientes al Estado y a la sociedad.

Avanzando un poco más en el discurso la cuestión siguiente es: ¿Cómo se ejerce el *derecho a la educación en democracia*? Aplicar el vocablo democracia a la educación implica la extensión de la educación a todos los ciudadanos, la organización democrática de la educación y la transmisión de los ideales democráticos a la ciudadanía. Su significado particular en el marco de las organizaciones educativas implica la consideración de otros conceptos como son la igualdad de acceso, de trato, de resultados y de continuidad junto a otros lemas como: Aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a conocer, aprender a ser y aprender a vivir juntos (DELORS, 1996)⁴.

En 1948 la Organización de Naciones Unidas (ONU) promulga la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y de ella emanan una serie de artículos que nos ayudan a justificar la educación como un derecho del hombre. Esta declaración recoge expresiones que identifican a la educación como el motor que desarrolla, protege y facilita el progreso de los seres humanos. Así la Asamblea General dice:

“La presente Declaración Universal de los Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción” (XUNTA DE GALICIA, 1988: 6)⁵.

² Son los derechos económicos, sociales y culturales (a la salud, al trabajo, a la educación, etc) que constituyen los derechos de prestación de cosas o actividades en el ámbito económico y social. [Ver <http://www.eurosur.org>]. Consultado el 1 de marzo de 2006.

³ TOURINÁN, J. M. (1998): Derechos humanos y educación para el desarrollo. *Revista Española de Pedagogía*, 51 (211), pp. 415-436.

⁴ DELORS, J. (1996): *La educación encierra un tesoro*. Madrid, Santillana/Unesco.

⁵ XUNTA DE GALICIA (1988): *Declaración Universal dos Dereitos Humanos*. Santiago de Compostela, Autor.

Además, en su articulado el derecho a la educación se operativiza con una serie de orientaciones en el **artículo 26** de la forma siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” (XUNTA DE GALICIA, 1988: 14)⁶.

En resumen, el *derecho a la educación* lleva implícitos el desarrollo personal de los sujetos como individuos y su evolución como seres sociales donde se determinan los elementos básicos para configurar la coexistencia y la convivencia en sociedad. En este sentido estamos de acuerdo con VÁZQUEZ PÉREZ (2005: 589-590)⁷ cuando establece que el reconocimiento del derecho a la educación garantiza su carácter universal al permitir a todos los individuos el “*acceso [...] ao sistema escolar regulado coa pretensión de permitir, á súa vez, a participación de todos na vida social a partir dunhas determinadas condicións de igualdade.*

O dereito á educación é, sen dúbida, un dos dereitos proclamados como «universais» máis coñecido e tamén máis estendido entre a poboación dos países desenvolvidos. Os motivos que lle aportaron a afirmada popularidade son, por un lado, o seu recoñecemento como dereito fundamental, de onde provén a súa mencionada universalidade, e, por outro, a súa articulación xurídica como obriga estatal, o que o converte nun dereito-obriga que se estende a sectores da poboación. Do que acabamos de dicir derívase a configuración do dereito á educación como un dereito prestacional pois os seus titulares poden esixirlle prestacións positivas ao Estado para facelo efectivo. É por iso polo que a educación se configura como un servizo público”⁸.

La cuestión central es la creación de una educación fundamentada en los valores universales desde los cuales también tenga cabida lo local en un marco global.

⁶ XUNTA DE GALICIA (1988): *Declaración Universal dos Dereitos Humanos*. Santiago de Compostela, Autor.

⁷ VÁZQUEZ PÉREZ, S. (2005): Responsabilidade e dereito á educación: Aproximación desde a comunidade autónoma de Galicia. *Revista Galega do Ensino*, 46, pp. 589-612.

⁸ “Acceso [...] al sistema escolar regulado con la pretensión de permitir, a su vez, la participación de todos en la vida social a partir de unas determinadas condiciones de igualdad.

El derecho a la educación es, sin duda, uno de los derechos proclamados como «universales» más conocidos y también más extendido entre la población de los países desarrollados. Los motivos que le reportaron la afirmada popularidad son, por un lado, su reconocimiento como derecho fundamental, de dónde proviene su mencionada universalidad, y, por otro, su aticulación jurídica como obligación estatal, lo que lo convierte en un derecho-obligación que se extiende a sectores de la población. De lo que acabamos de decir se deriva la configuración del derecho a la educación como un derecho prestacional pues sus titulares pueden exigirle prestaciones positivas al Estado para hacerlo efectivo. Es por eso por lo que la educación se configura como un servicio público”.

En el Estado español, este derecho queda recogido en la Constitución, de 27 de diciembre de 1978⁹, en el capítulo II, sobre derechos y libertades, **artículo 27** en los puntos siguientes:

- “1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la Libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizarán el derecho que les asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que este de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconocen a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, si procede, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”. (PARLAMENTO DE GALICIA, 1986: 13-14)¹⁰.

El contenido de este artículo recoge además otros derechos y libertades educativos como la *libertad de enseñanza* (art. 27.1), la *libertad de crear centros docentes* (art. 27.6) o en el artículo 27.10 el reconocimiento de la *autonomía de las universidades*. Los apartados que garantizan el ejercicio del derecho a la educación como un servicio público a cargo del Estado se mencionan en el punto 27.1 (*Todos tienen derecho a la educación*), en el punto 27.4 (*La enseñanza básica es obligatoria y gratuita*) y en el 27.5 (*Los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación...*). La finalidad última del mismo es *el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales* (art. 27.2) (VÁZQUEZ PÉREZ, 2005)¹¹.

3. GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN

Establecido el marco legal del derecho a la educación desde la acción internacional y nacional en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Constitución Española (1978) respectivamente la finalidad de este apartado es conocer la

⁹ Web de la Constitución Española <http://www.constitucion.es> [Web creada en el 25 aniversario de la *Constitución Española* (1978-2003)]. Consultado el 29 de marzo de 2006.

¹⁰ PARLAMENTO DE GALICIA (1985): *Constitución Española e Estatuto de Galicia*. Santiago de Compostela, Autor.

¹¹ VÁZQUEZ PÉREZ, S. (2005): Responsabilidad e dereito á educación: Aproximación desde a comunidade autónoma de Galicia. *Revista Galega do Ensino*, 46, pp. 589-612.

convergencia de las realidades económica, educativa, política, social y cultural dentro de la sociedad que emerge en un acelerado proceso de modernización. Por esta razón, los términos mundialización, globalización, sociedad global y mundial, producción global, globalidad, globalismo, etc. representan los cambios y las interacciones de estas realidades parciales como forma que facilita el conocimiento de la nueva configuración que sufren las comunidades y/o sociedades.

Mundialización alude a la dimensión geográfico-espacial de los acontecimientos, la acepción **global** es sinónimo de holístico, es decir, una unidad totalizadora y sistémica, por **globalización** entendemos la confluencia de los sectores económico y financiero a nivel mundial, con la **sociedad global** indicamos las oportunidades de actuación y poder dentro de la **sociedad mundial**, porque va más allá de los gobiernos, los parlamentos, la opinión pública, etc. La **producción global** nos permite separar territorialmente la inversión, la producción, la declaración fiscal y la residencia, o lo que es lo mismo, en todo el mundo se desmembra la unión entre los productos, los servicios, la fabricación para mantener una adecuada relación entre costes y beneficios. La **globalidad** significa que vivimos en una sociedad mundial caracterizada por la integración de la pluralidad donde la **globalización** hace referencia a los procesos de los estados nacionales soberanos para entremezclarse y vincularse a una sociedad mundial cuyas posibilidades giran alrededor del poder, la orientación y la autodeterminación y el **globalismo** configura la ideología neoliberal del dominio del mercado mundial (TOURIÑÁN, 1999)¹².

El carácter distinto de todas las globalizaciones (económica, política, cultural, socioeducativa) no impide que exista un grado de afinidad dentro de la pluralidad. En consecuencia, la mejor propuesta es que deben entenderse y resolverse en sí mismas y en mutua interdependencia.

Las claves de actuación están en la configuración de la sociedad de la información mundializada donde áreas tradicionales de actuación se unen con las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) a través de la informática (TOURIÑÁN, 2005)¹³. Esta unión favorecerá entonces, acciones orientadas a la investigación y la formación que le otorgan a la educación su reconocimiento como instrumento estratégico de innovación y de desarrollo productivo, por su clara implicación en la revalorización del capital humano y de la calidad de vida.

Los cambios en los distintos órdenes, que se suceden en el seno de las sociedades, repercuten en la realidad educativa, por lo tanto, *la globalización ha llegado también al ámbito de la educación*. El reto que asume la educación reside en identificar y defender que el futuro está en el conocimiento, que transformado en saber, convierte al capital humano en mercancía de progreso. Los procesos y productos se fundamentan en el conocimiento, la comunicación y su rentabilidad en la implantación de la innovación.

En este contexto, la escuela y la educación deben preparar a los individuos para la innovación. Así, la formación ha de transformarse para responder a las nuevas necesidades en el mundo de la globalización y de la sociedad digitalizada. Sus nuevos parámetros afectan a la estructuración de los contenidos, las formas de organización escolar, los sistemas interactivos y la formación de los profesionales de la educación.

¹² TOURIÑÁN, J. M. (1999): Globalización, desarrollo y políticas regionales de IDT. *Seminario Internacional sobre Cooperación al Desarrollo*. Murcia, Cajamurcia.

¹³ TOURIÑÁN, J. M. (Dir.) (2005): *Educación electrónica. El reto de la sociedad digital en la escuela*. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.

La globalización de la sociedad en redes de información ha permitido tomar conciencia del valor económico de la educación y el valor educativo de la inversión en capital humano (TOURIÑAN y RODRÍGUEZ, 2000)¹⁴. Esta situación nos obliga a:

- Afrontar el concepto de educación permanente desde una perspectiva integral (procesos de educación formal, no formal e informal) al crearse otros entornos educativos.
- Establecer con flexibilidad el binomio espacio-temporal del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Potenciar distintas formas para la transmisión de conocimientos desarrollando nuevas destrezas, hábitos y actitudes docente-discente.
- Pensar en el profesorado desde las exigencias de la comunicación e interacción en red.
- Actuar para lograr la calidad de la educación, de la formación pedagógica de los docentes y de la vida en sociedad.
- Hablar de descentralización, es decir, crear órganos de gobierno con competencias en cada territorio para ejercer una organización horizontal del poder que fomente la interdependencia y la coordinación ante la toma de decisiones.
- Defender la libertad de enseñanza entendida como la libertad de elección, de creación y de cátedra.
- Asentar la organización democrática en la escuela, o lo que es lo mismo, transmitir ideales democráticos, extensión de la educación y fomento de la participación.
- Aumentar la tendencia hacia la innovación a través del diseño de infraestructuras basadas en la accesibilidad¹⁵ y en la receptividad¹⁶.

4. LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO DERECHO SOCIAL

Desde el *enfoque del desarrollo humano*¹⁷ aunque el derecho a la educación suele ir parejo a un aumento de la productividad económica se reconoce además, la existencia de una correlación entre la generalización de la educación básica y la experimentación de un aumento del nivel de vida de las comunidades y sociedades. Así, desde un nuevo concepto de desarrollo, que implica avance, progreso, evolución y conversión, se nos obliga a configurar una vía para entender su transformación. Esta vía establece la importancia de conocer cuál es la situación inicial, qué pretensiones se persiguen, cuáles son las posibilidades reales de logro y qué cambios de valores y actitudes se necesitarán en el fomento de políticas de desarrollo. Dentro de este marco los *derechos de tercera generación*¹⁸, en

¹⁴ TOURIÑÁN, J. M. y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, A. (2000): Sociedad de la información y cooperación para el desarrollo. Una posición de valor en los sistemas educativos. En Santos, M. A. (Ed.) *A Pedagogía dos valores en Galicia* (pp. 183-214). Santiago de Compostela, ICE e Servizo de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela.

¹⁵ Creación de redes de ciencia y tecnología que faciliten la conexión entre distintas instituciones (escuelas, universidades, hospitales, centros de investigación, etc.).

¹⁶ Capacidad de las instituciones para asimilar, adoptar y poner en práctica acciones innovadoras que favorezcan productos y servicios.

¹⁷ El PNUD (2000: 17) define el desarrollo humano como “*el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas [...]. Las capacidades que reconoce son: “que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente”*”.

¹⁸ Son los derechos de los pueblos o de solidaridad (derecho a la libre determinación, al desarrollo, al medio ambiente sano, a la paz, etc.), es decir, nuevos derechos humanos surgidos de la especificidad de las circunstancias actuales de los pueblos. [Ver <http://www.eurosur.org>]. Consultado el 1 de marzo de 2006.

tanto que derechos colectivos, pretenden garantizar aquellos bienes públicos asociados a los nuevos problemas de la sociedad. Exigen la implicación del Estado, la sociedad e incluso de la Cooperación Internacional para garantizar la protección. La defensa de estos derechos propiciará la adquisición de una conciencia global y universal para la supervivencia de los seres humanos (TOURIÑÁN, 1998)¹⁹.

Estos Derechos de los Pueblos también afectan a la educación, pues la ciencia, la tecnología y la sociedad de la información con su impronta de globalización hacen que las palabras desarrollo, progreso y occidentalización se equiparen intencionalmente provocando actitudes globalistas homogeneizantes. La cuestión no es homogeneizar sino defender desde la educación una definición de globalización que se caracterice por ser un instrumento reforzador del compromiso cívico a favor de las identidades culturales regionales (RODRÍGUEZ y SOTO, 1999)²⁰.

En primer lugar, debemos partir de que el *desarrollo humano* lleva asociado un proceso de ampliación de las opciones de los individuos en materia de educación, salud ingresos, empleo, etc. En definitiva, es un proceso educativo asentado en la enseñanza, el aprendizaje y las experiencias para mejora de la vida social, económica, política y cultural de las sociedades.

Considerando los conceptos de globalización y desarrollo humano la *educación para el desarrollo* ha de perfilarse como una estrategia que posibilite la identificación cultural y favorezca el desarrollo socio-cultural de las personas y de las sociedades que estas constituyen.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000)²¹ sostiene que debemos avanzar en la medición del desarrollo. Con esta intención, la propuesta ha de ser más amplia que medir únicamente el Producto Interior Bruto (PIB) o lo que es lo mismo, el desarrollo económico del país. La nueva propuesta ha de centrarse en un grupo de indicadores: Longevidad y esperanza de vida, el saber y el PIB.

La *longevidad y esperanza de vida al nacer* llevan asociadas otros indicadores como son el índice de salud, la alimentación y la nutrición, etc.

El *saber* tiene como parámetros el *índice de alfabetización* y el *de escolarización*. La alfabetización es el primer paso para acercarse al conocimiento y a la enseñanza y la escolarización mejora el nivel de conocimientos de la comunidad y prepara a sus miembros para ejercer sus actuaciones con plenos derechos.

El *PIB* vincula la capacidad para comprar bienes con el acceso a los recursos que garanticen un nivel de vida digno. Este índice se transforma en las *Paridades de Poder Adquisitivo (PPA)*, porque se obtiene al transformar la renta en función de los precios existentes en cada país.

La conjunción de estos tres indicadores nos permitirá medir el *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* de un país. El IDH se expresa en una escala de de 0 a 1 y es el resultado de la media de los índices que lo componen. Los índices parciales (longevidad y esperanza de vida, saber y PIB) se expresan también en una escala de 0 a 1 junto a la configuración de sus valores máximos y mínimos.

¹⁹ TOURIÑÁN, J. M. (1988): Derechos humanos y educación para el desarrollo. *Revista Española de Pedagogía*, 51 (211), pp. 415-436.

²⁰ RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, A. y SOTO CARBALLO, J. (1999): Hitos a favor de la educación para el desarrollo como estrategia de identificación cultural. En Touriñán, J. M. y Santos, M. A. (Eds.) *Interculturalidad y educación para el desarrollo. Estrategias sociales para la comprensión internacional* (pp. 71-91). Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.

²¹ PNUD (2000): *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Nueva York de, 29 de Junio.

Estos indicadores del desarrollo establecen medias promedio que ocultan las grandes desigualdades entre la población (la esperanza de vida, la alfabetización entre hombre y mujeres, los niveles de ingreso, etc.). Pero, desde el tema que nos ocupa, el derecho a la educación, el saber y el conocimiento han de considerarse como factores que también modifican los indicadores del desarrollo humano.

El siguiente elemento en el discurso se ocupa de identificar la *¿Qué es la educación para el desarrollo?* La expresión alude a la vinculación entre educación y desarrollo en la medida que la educación es un eje vertebrador de las políticas de desarrollo que se ocupan de generar actuaciones desde los derechos sociales y en el fomento de actitudes positivas e interdisciplinarias hacia la cultura y la formación. En este sentido, la *educación para el desarrollo como un derecho social* (de los pueblos, derecho de tercera generación) se ocupa del reconocimiento de que la educación ayuda al crecimiento y desarrollo económico, productivo y social de los pueblos, es decir, aumenta los índices de calidad de vida. Pero además, favorece la reordenación del territorio, frena el éxodo y la despoblación, permite una nueva división internacional del trabajo, etc.

La educación como derecho de todos los ciudadanos, al que todos deben acceder en igualdad de oportunidades e independientemente de su ubicación geográfica. Para lograrlo es requisito imprescindible que exista una adaptación (asimilación + acomodación) al territorio, al contexto, al alumnado y a las condiciones de escolarización.

5. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN GLOBAL Y LOCAL

La *educación para el desarrollo como derecho social* es, por tanto, un elemento primordial del desarrollo humano que permite una intervención global y local, que integra la cultura universal, los derechos del hombre con la identidad sociocultural de cada comunidad. En definitiva, el principio que lo rige es «pensar globalmente para actuar localmente». La unión global-local determina que lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional son espacios interconectados donde los dispositivos de comunicación generarán otras formas de entender población, consumo, turismo, trabajo, capital, cultura, educación, comunidad, región, etc.

La *propuesta glocal en el caso de la educación y la enseñanza* (TOURINÑÁN, 2004)²² lleva asociada una apertura de nuevos mercados, áreas de trabajo, títulos propios, ofertas de formación a la carta, otras formas de administración y gestión más flexibles, distintas vías espacio-temporales de la enseñanza, etc. Abrimos por lo tanto, un reto para la formación adaptada a las exigencias de la innovación de la calidad y del papel de los directivos. Sus actuaciones básicas son:

- Enfatizar los procesos informativos.
- Promover y facilitar la participación.
- Propiciar la dotación de recursos.
- Favorecer la negociación.
- Facilitar el consenso de las personas clave.
- Consolidar la credibilidad.
- Justificar la necesidad de formación.
- Generar procedimientos de pequeños pasos.

²² TOURINÑÁN, J. M. (2004): Interculturalismo, globalidad y localidad: Estrategias de encuentro para la educación. , 56 (1), pp. 25-47.

- Potenciar la planificación de procesos de implantación de las innovaciones.
- Fomentar la autonomía institucional y el compromiso de los padres.

El resultado equilibrado que la actuación glocal requiere está en buscar las sinergias y líneas de convergencia de los sistemas educativos y las comunidades sociales como instrumentos de identidad, desarrollo y diversificación. Procesos en los que el conocimiento comparado de la educación por tradición, tanto académica como profesional e intervencionista, debe jugar un papel preponderante. Es decir, la educación para el desarrollo debería convertirse en un campo de trabajo e investigación que debe ser potenciado y desarrollado desde el conocimiento comparado de la educación, porque en él se tienen que analizar procesos educativos a nivel internacional y global, al mismo tiempo que estos procesos globales tienen que ajustarse a las circunstancias y características de las sociedades o comunidades en las que se van a aplicar. En otras palabras, se combinan, como apuntamos, necesariamente procesos globales y locales, lo que implica que se tengan que realizar estudios comparados de la educación que nos permitan, por una parte, elaborar un plan de actuación global y, por otra parte, poder ajustar éste a un caso concreto (sociedad o comunidad).

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS EN ESPAÑA, ARGENTINA Y CHILE

Juana María Madrid Izquierdo

Universidad de Murcia

Lidia Amanda Lucero

Universidad San Juan Bosco, Argentina

Consuelo Alcaraz

Universidad de las Américas, Chile

1. ¿PORQUE LAS MUJERES NO ACCEDEN AL MISMO CURRÍCULUM QUE LOS HOMBRES?

Nacer hombre o nacer mujer ha tenido consecuencias educativas: la historia de la educación nos demuestra que, mientras que a los varones se les ha permitido acceder a cualquier nivel y titulación del sistema de enseñanza, con las mujeres no ha ocurrido lo mismo argumentándose que era innecesario e impropio de su condición femenina. Esta discriminación educativa por razón del sexo del alumnado, reforzó y confirmó, durante muchos siglos, la idea de que la mujer tenía una capacidad intelectual inferior a la del hombre que le imposibilitaba comprender determinados conocimientos abstractos, adquirir una formación similar a la del hombre¹. En este sentido, en nuestro país, es necesario llegar a 1970 para que políticamente se acepte, de forma mayoritaria, el principio de universalidad y de igual currículum académico durante la etapa de escolaridad obligatoria para alumnas y alumnos, haciendo real el derecho a la educación de las niñas.

¹ GRANA, I. (2004), "La historia de la educación de las mujeres en España: líneas actuales de investigación", *Revista de Educación*, nº 334, pp.131-141. Tanto se ha utilizado el argumento ideológico sobre la inferioridad intelectual de la mujer, y de las consecuencias perniciosas que tendría el hecho de que la mujer recibiera la misma educación que el hombre que, es frecuente encontrar explícitamente, hasta en la obra de los pensadores más relevantes de los siglos pasados, el mensaje de que la mujer correría el riesgo de "masculinizarse". Tampoco se ve con buenos ojos la posibilidad de que ejerza determinadas profesiones de gran prestigio social (arquitecta, jueza, magistrada, ingeniera, piloto de aviación, ...), por el prejuicio social de que se trata de un espacio masculino. Ante esta situación hemos de admitir la *valentía* de las primeras mujeres que ejercieron tales profesiones.

De este modo, únicamente, cuando han existido las condiciones económicas, culturales y políticas necesarias para ello; cuando se ha permitido que niños y niñas accedan a una misma educación, con las mismas oportunidades escolares, (...), ha sido posible poner en evidencia los prejuicios y tópicos ideológicos que han acompañado a esa visión sesgada y sexista de las capacidades humanas. En efecto, cuando a las mujeres se les ha dado la oportunidad de acceder mayoritariamente al sistema de enseñanza, de formarse, de desarrollar su inteligencia, (...), se ha estado en condiciones de desmitificar el pensamiento dominante, que les asignaba un papel social subordinado e inferior al del hombre, como consecuencia de sus características físicas *femeninas*.

1.1. Algunos mitos, tópicos y prejuicios sociales que históricamente han condicionado la educación de las mujeres

En efecto, históricamente, determinadas concepciones médicas, religiosas, psicológicas, biológicas y filosóficas han justificado la inferioridad de la mujer frente al hombre; y, por tanto, la necesidad de que ésta tenga una educación, unos derechos y realice trabajos diferentes al varón. Es decir, su condición física, psíquica, (...) *inferior y diferente*, así lo exige y es lo más adecuado para su rol social. Así, por ejemplo, cuando estudiamos el *discurso de la medicina* (XIX y parte del XX), comprobamos que, a rasgos generales, se considera que la inferioridad intelectual de la mujer se debe a la naturaleza, y que son los órganos sexuales de la mujer los que determinan su vida mental, física y moral: *si el hombre se guía por su cerebro, la mujer se guía por su útero*. Esta inferioridad física y mental de la mujer le impide entrar en las esferas masculinas de las profesiones y cargos públicos. *Existe una incompatibilidad entre la procreación y la actividad cerebral* (H. Spencer, 1898)².

“Si queremos que la mujer cumpla plenamente su deber de madre, no podemos pretender que posea un cerebro masculino. Si las mujeres desarrollaran sus capacidades en la misma medida que los hombres, sus órganos materiales sufrirían y las veríamos convertirse en híbridos repugnantes e inútiles”³.

Otro discurso social decisivo *para entender cómo había que educar a las mujeres* españolas es el de la *religión católica*. En efecto, podríamos empezar recordando que, a modo de ejemplo, en la España del siglo XIX, la Virgen María fue proclamada como el *ideal de mujer* (esposa y madre santa, esclava del Señor): resignación, sumisión, obediencia, modestia, silencio, dulzura, pasividad, subordinación al hombre. El hombre (Adán) había sido creado a imagen de Dios, pero la mujer (Eva, inductora del pecado) fue creada para que acompañara y “sirviera” a Adán. Esta visión de la mujer ha tenido mucha influencia en nuestra cultura española. Transgredir este modelo era “pecado” y muy mal visto, tanto por los hombres como por las mujeres (...):

“La Iglesia (...) tiene un fuerte influjo en las costumbres y en la vida cotidiana de la España de comienzos del siglo XIX sobre un colectivo de mujeres masivamente analfabetas. La Iglesia, que desaconsejaba la instrucción de las mujeres y sostenía su inferioridad, desplegará nuevas estrategias a medida que avanza el siglo y la escolarización femenina crece. Al mismo tiempo velará para que las virtudes femeninas –resig-

² SCANLON, G.M., *La polémica feminista en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1976, p.171. Esta autora ha estudiado con profundidad la obra del médico inglés H. SPENCER (*The Principles of Biology* 1864-1865; *The Principles of Ethics* (1892-1893), donde desarrolla la teoría de que la actividad intelectual es incompatible con la procreación. Este médico creía que existía un antagonismo entre el mantenimiento de la vida individual y la procreación (incompatibilidad entre la actividad cerebral y la procreación).

³ MOEBIUS, P. J., *La inferioridad mental de la mujer*, Barcelona, Bruguera, 1982, PP. 32 y 54.

nación, sumisión y silencio- sean contenidos cruciales de la educación escolar femenina, de tal modo que queden preservados los papeles sociales y de género”⁴.

1.2. Consecuencias que tiene, para la educación de las mujeres, el discurso social dominante sobre la inferioridad intelectual de la mujer

Desde la identificación del *hombre* con la *inteligencia* y de la *mujer* con el *sentimiento*, necesariamente, la educación se considera que debe ser distinta (currículum diferenciado) para los niños y para las niñas, en escuelas separadas, (...). Es más, la historia de la educación pone de manifiesto que, hasta la escolarización de las niñas es más tardía (...). La educación más apropiada para las niñas es la de los sentimientos: *que aprendan las labores del hogar, los buenos modales y el catecismo*. En este sentido, sabemos que la **escritura** era una asignatura insólita para las niñas y era impensable que estudiaran gramática castellana, ortografía y aritmética, que sí eran obligatorias para los niños, (...). A las niñas se las prepara para ser madres y esposas obedientes, virtuosas, cristianas, devotas, sumisas, (...), son las verdaderas guardianas de la moral y de la virtud, las depositarias del honor familiar.

En este escenario social y cultural, resulta fácil entender la *gran resistencia* que existe *hacia la coeducación* y hacia la necesidad de instruir intelectualmente a las mujeres, dado que no lo necesitan *para ser esposas y madres*, ni para los trabajos que ellas podrían realizar como consecuencia de su limitada **capacidad intelectual**: *tareas domésticas, jornaleras*, (...). Esta defensa de la educación para ser *mujer de su casa*, contrasta con el requisito o condición previa para la emancipación de las mujeres: la *educación similar a la del hombre no centrada en estos contenidos femeninos*. Asimismo, dados los prejuicios y costumbres de la época, la coeducación escandaliza a gran parte de la población, y es, a finales del XIX, cuando sólo algunos sectores sociales más liberales la defienden, así como el derecho de las mujeres a acceder a la educación superior y a ejercer nuevas profesiones (Congreso Pedagógico de 1892, Institución Libre de Enseñanza, Escuela Moderna). Habrá que esperar a la II República para que se vuelva a reivindicar como un instrumento de igualdad educativa entre alumnos y alumnas. Se deroga con el Franquismo y vuelve a aparecer con la escuela mixta, aún antes de que la Constitución de 1978 defendiera el principio de no discriminación por razón de sexo (...), *se inicia un cambio en la orientación de la política educativa de los géneros, desde el articulado de la Ley General de Educación de 1970*.

2. EL DERECHO DE LAS MUJERES A LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

Antes del siglo XVIII, sabemos poco de la educación de las niñas españolas. Así, aunque desde el siglo XVI no existía ninguna prohibición manifiesta para que éstas asistieran a las Escuelas de Primeras Letras, sin embargo, en la práctica, debido a los prejuicios sociales, religiosos y morales hacia la educación mixta, se exigía la existencia de centros separados para ambos sexos. Si a esta situación le añadimos la precariedad económica de la época, podremos comprender las dificultades reales que presenta la escolarización de las niñas.

⁴ BALLARÍN, P., *La educación de las mujeres en la España contemporánea* (siglos XIX y XX), Madrid, Síntesis, 2001, pp.33. También, BALLARÍN, P., “La educación de la mujer española en el siglo XIX”, *Revista Interuniversitaria de Historia de la Educación*, nº 8 (1989), pp.245-260. Igualmente, es interesante consultar FLECHA, C., *Las mujeres en la legislación educativa española. Enseñanza Primaria y Normal en los siglos XVIII y XIX*, Sevilla, Editorial Kronos, 1997.

En este sentido, también podemos decir que entre 1768 (Novísima Recopilación, de Carlos III) y 1857 (Ley Moyano) las mujeres consiguen el derecho a la educación, pero a una *educación diferente* de la del varón, donde el catecismo, el aseo personal y la costura (*las labores de su sexo*) son las materias básicas de su formación, con el fin de ayudarles a desarrollar eficazmente su misión social (ser fieles esposas y buenas madres):

“(…) fomentar con transcendencia a todo el Reino la buena educación de jóvenes en los rudimentos de la fe católica, en las reglas del bien obrar, en el ejercicio de las virtudes y labores propias de su sexo; dirigiendo a las niñas desde su infancia y en los primeros pasos de su inteligencia, hasta que se pronuncien para hacer progresos en las virtudes, en el manejo de sus casas y en las labores que las corresponden, como que es la raíz fundamental de la conservación y aumento de la religión, y el ramo que más interesa a la policía y gobierno económico del estado”⁵.

En efecto, durante esta centuria, el objetivo educativo de *las labores y habilidades propias de su sexo*, se recoge en todas las leyes, planes y reglamentos referidos a la instrucción pública femenina. Así, por ejemplo, el Plan General de Instrucción Pública (1809) dirigido por Jovellanos aborda por primera vez la educación de las mujeres que “debe tener por objeto el formar buenas y recogidas madres de familia”. Para ello, se proponen dos medios de acción en donde se evidencia la desigualdad social: por una parte, se trata de crear “escuelas gratuitas y generales, para que las niñas pobres aprendan las primeras letras, los principios de la religión y las labores necesarias para ser buenas y recogidas madres de familia”; y por otra, “organizar colegios de niñas, donde los que pertenezcan a familias pudientes puedan recibir a su costa una educación más completa y esmerada” (GIL RUIZ, 1996). Por su parte, la Constitución de 1812, en su art.366 establece que “la primera enseñanza debería estar al alcance de todos”, reconociendo su carácter universal, público, gratuito y libre”.

Igualmente es significativo que el Proyecto de Decreto sobre arreglo general de la Enseñanza Pública (1814) dedique su Título XII a la educación en los términos mencionados (enseñar “las labores y habilidades propias de su sexo”) para lo que se crearán escuelas públicas, y que plantee la primera enseñanza como general e indispensable en su Título III, para después aclarar que sólo será aplicable a los niños varones, excluyendo a la mujer de este derecho y resaltando que su instrucción no debe ser indispensable, ni

⁵ Véase Ley X, del Título I, del Libro VIII de la Novísima Recopilación, “Establecimiento de escuelas gratuitas en Madrid, para la educación de las niñas y su extensión a los demás pueblos” de 1768, donde Carlos III reconoce una serie de leyes que pretenden favorecer la escolarización de las niñas en escuelas gratuitas separadas de los centros de niños.

Por su parte, en 1857, se aprueba la Ley de Instrucción Pública o Ley Moyano, un texto fundamental para la organización de la enseñanza primaria hasta bien entrado el siglo XX, que declara la enseñanza primaria obligatoria para todos los españoles entre los seis y los nueve años, pero que mantiene las diferencias entre el currículum masculino y el femenino. También es relevante, para el tema que nos ocupa, mencionar que esta Ley, en su artículo 114 reconoce la necesidad de mejorar la formación de las maestras que han de educar a las niñas: “El gobierno permitirá que se establezcan Escuelas Normales de maestras, para mejorar la educación de las niñas”, en *las labores propias de su sexo*, se entiende. Es por ello, que también establece diferencias entre los currículos masculinos y femeninos en las Escuelas Normales: las maestras no deben estudiar Ciencias Naturales, ni Física, ni Geometría, ni nociones de Comercio, porque se consideran estudios masculinos que no les son necesarios para su docencia con las alumnas. Habrá que esperar a 1898 para que el ministro de Fomento, Germán Gamazo inicie la equiparación oficial de los estudios de maestros y maestras, al aprobarse prácticamente la igualdad en los programas de estudio, con la única excepción de Fisiología, Higiene y Gimnasia, que se sustituirán por las labores de costura. Será en 1914 cuando se logra la igualdad del currículum para maestros y maestras, con la introducción de la Educación Física que estaba prohibida en todos los currículos femeninos por innecesario e indecoroso.

general, ni pública (...), sino privada y familiar, más ligada a la moral que a la instrucción propiamente dicha (RUIZ BERRIO, 1970; SCANLON, 1982).

En 1825 el Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras del Reino, regula las escuelas de niñas de la misma manera que las masculinas, pero mantiene currículos diferenciados para alumnas y para alumnos:

“En las escuelas de primera clase, decía el artículo 198, además de la enseñanza cristiana por los libros que van señalados, la de leer por lo menos en los catecismos, y escribir medianamente se enseñarán las labores propias del sexo; a saber, hacer calceta, cortar y coser las ropas comunes de uso, bordar y hacer encajes, y otras que suelen enseñarse a las niñas. En las de segunda clase se suprimirán los encajes, y el bordado en las de tercera y cuarta, limitando y proporcionando gradualmente esta instrucción y acomodándola al uso, costumbres, necesidades y estado civil y económico de los pueblos” (RUIZ BERRIO, 1970: 31-32).

Ahora bien, ni la Ley de 21 de julio de 1838, ni el Plan Pidal de 1845, ni el de Pastor Díaz de 1847 cambiaron la situación: *la Ley Moyano sí supondrá un avance parcial hacia la igualdad porque declara la enseñanza primaria obligatoria para todos los españoles, aunque lo hace bajo modelos de instrucción diferentes que se han mantenido hasta la LGE (1970)*, salvo breves paréntesis políticos como lo fue la etapa de la II República Española (1931-1936). Hasta después de la Revolución de 1868, no puede decirse que los políticos se tomen en serio la deficiente escolarización y formación de las niñas: durante el Sexenio Revolucionario (1868-1874), el Gobierno liberal e ilustrado insiste en el papel fundamental que tiene la educación en el nuevo régimen de libertades democráticas. En el art. 24 de su Manifiesto Constitucional recoge los principios de libertad de enseñanza, así como la obligatoriedad y la gratuidad de la educación primaria entre los 6 y los 11 años. La democracia para estos ideólogos *krausistas*, como también lo fuera para los de la Revolución Francesa, es fundamentalmente un problema de instrucción, por lo que se preocupan por crear puestos escolares para reducir el analfabetismo. Igualmente difundieron la idea de que “la mujer tiene que recibir una educación más extensa, si se quiere que se cumpla su misión en la vida”, lo que tuvo grandes repercusiones en la mejora de la enseñanza en el ámbito femenino (GALÁN, 1997).

Por otra parte, con la Restauración Borbónica (1874) y hasta finales del siglo XIX, la educación de la mujer tendrá un diferente tratamiento según que el Gobierno que esté en el poder sea conservador (se preserva la influencia de la Iglesia en la educación de la mujer, se limitan sus estudios superiores con claras diferencias curriculares con la educación de los varones) o sea liberal (programas educativos más igualitarios). A partir de 1881, con los Reales Decretos de Albareda, y de 1882, con los Congresos Pedagógicos (Institución Libre de Enseñanza) se avanza en la concepción de la educación de las mujeres. Ya, a principios del siglo XX, a partir de la Ley de 1909, se establece la enseñanza primaria obligatoria para todos los niños y niñas hasta los 12 años y se aprueba la coeducación en todos los grados y niveles de la instrucción pública; en 1910, la Real Orden del 8 de marzo, autoriza a las mujeres acceder libremente a la universidad sin tener que pedir ningún permiso especial y, a partir de 1916, llega a ser profesora en la universidad española.

Con respecto al acceso de las mujeres a la enseñanza media y a la universidad fue un proceso mucho más lento y polémico, entre otras cosas porque resultaba poco admisible que una mujer deseara realizar unos estudios, que se consideraban masculinos, con los que, de hecho, no podía ejercer esa profesión porque el título que recibía no tenía validez laboral⁶. En teo-

⁶ Las pocas mujeres que realizaban estudios de bachillerato estaban obligadas a hacerlo de forma privada o doméstica y se les expedía “el título de bachiller, considerando que no lleva consigo el ejercicio de ninguna clase de función pública, sino siendo en esencia un certificado de los estudios que constituyen el período de

ría, no existía prohibición legal expresa para las mujeres que quisieran estudiar la enseñanza secundaria. Pero lo que sí era evidente es que a los legisladores no les pasaba por la cabeza que las mujeres quisieran seguir estudiando, y lo que sí ocurrió es que se vieron desbordados, cuando varias alumnas solicitaron estudiar el bachillerato, ante el vacío legal y ausencia de precedentes. Nos estamos refiriendo a la Orden de 25 de mayo de 1871 que se dictó para que a la vista de la solicitud de estas alumnas intrépidas “pudieran matricularse y examinarse, pero no asistir a las clases. Debían prepararse y estudiar privadamente”, dada la peligrosidad moral que suponía que alumnas y alumnos asistiesen a las mismas aulas. No debemos olvidar, en ningún momento, que estamos hablando del siglo XIX, donde la misión social de la mujer era casarse, tener hijos y ser una esposa devota, virtuosa y obediente.

2.1. La educación de las mujeres en la II República (1931-1936) y en la Guerra Civil (1936-1939)

De todos es sabido la importancia que tuvo para la II República el acceso generalizado a la educación (también, y muy especialmente, para las mujeres). Baste recordar el contenido del artículo 48 de la Constitución de 1931:

“El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria. Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada. La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y vocación. La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana. Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos”.

Para hacer realidad que la enseñanza primaria sea gratuita y obligatoria, tiene lugar el programa quinquenal de construcciones escolares, donde se establecía la creación de 5.000 centros cada año, hasta cubrir las necesidades de escolarización. Asimismo, la coeducación, se establece como norma legal en los diferentes niveles de enseñanza, sin embargo, en la práctica, serán escasas las escuelas primarias que lo adopten (no era fácil cambiar el imaginario social sobre la moral femenina y masculina). Donde sí tuvo gran aceptación fue en la Escuela Moderna y en la Institución Libre de Enseñanza, donde es uno de sus principios rectores.

Durante la Guerra Civil asistimos a un paulatino desmantelamiento de la educación republicana y a un retroceso educativo de las mujeres: se suprime la coeducación (“inmoral por esencia y antipedagógica en su aplicación y desarrollo”); se da un gran impulso a la Religión, al Catecismo y a la Historia Sagrada; se relegan otras materias como las Matemáticas y el Lenguaje; se implanta la Educación Cívica de gran contenido patriótico y las Labores y Enseñanzas del Hogar para fomentar la feminidad.

2.2. Educación de las mujeres en el Franquismo

La ideología franquista se basaba en educar a las **mujeres para Dios, para la Patria y para el Hogar**. M. C. Agulló, reconocida historiadora de esta etapa política, identifica

enseñanza secundaria”. Así mismo, las pocas “bachilleras” que decidían ir a la universidad para estudiar Medicina, Literatura y/o Derecho, sólo recibían un certificado de estudios, y no un título oficial que les permitiera ejercer una profesión liberal o profesional de nivel medio o superior. Así las cosas, durante los años 1880-1890, sólo son 16 las mujeres que consiguen vencer los permisos excepcionales y los obstáculos para finalizar sus estudios en la universidad.

los **valores del silencio, la modestia, la obediencia y la subordinación al hombre** como los ideales que la Iglesia católica quiere transmitir a las mujeres de los años cuarenta en España, a través de su presencia en las escuelas, -presencia de la imagen de la virgen y del crucifijo en todas las aulas, la oración al comienzo y fin de las clases, el rezo del rosario, la misa dominical, el mes de mayo, la novena de la Inmaculada, la asignatura de la Religión presente en todos los cursos,...-, y mediante organizaciones como la Acción Católica Femenina, las Congregaciones Marianas e Hijas de María, las Órdenes religiosas femeninas. En cuanto a la formación de mujeres para la Patria, era la *Sección Femenina de FE de las JONS* quien se ocupaba de esta tarea, a través de sus afiliadas, formadas en las Escuelas de Mandos (educación religiosa, política, física y hogar), de las juventudes (niñas menores de 17 años que se formaban en las “Casas de Flechas”, los colegios, “Albergues y Campamentos”), del “Servicio Social”, de las “Cátedras ambulantes” y de las “Escuelas de Hogar”⁷.

Igualmente, *el sistema educativo se orienta para formar a la mujer hacia su destino social ideologizado: la maternidad y el trabajo doméstico*. De este modo, el currículum escolar de las alumnas comprendía una asignatura exclusivamente dirigida a ellas -las Enseñanzas del Hogar: cocina, costura, corte y confección, puericultura, economía doméstica- con el fin de que fueran buenas amas de casa. Las asignaturas comunes para ambos sexos, también tenían contenidos diferenciados: es el caso de la Educación Física, cuya finalidad era lograr mujeres sanas y preparadas para la maternidad, y la Formación del Espíritu Nacional, donde las mujeres estudiaban sobre la familia y la parroquia, mientras que los varones lo harán sobre la Patria como “Unidad de destino en lo universal”. Se consideraba suficiente que las niñas aprendieran a leer, a escribir, a coser y algo de cálculo porque para ser la “reina del hogar” no necesitaba más conocimientos. Las Juntas de Primera Enseñanza (sacerdotes, maestros, representantes municipales, padres) vigilaban el cumplimiento de las normas sobre la educación: vigilar que no existiese la coeducación; que la educación de las mujeres sea la doméstica; velar por los fundamentos de la educación religiosa y patriótica; comprobar que las maestras cumplen sus deberes dentro y fuera de la escuela, siendo en todas partes y en todo momento ejemplo y modelo de moralidad:

“Niñas de España: vosotras sois la más hermosa esperanza de la patria. En vuestro corazón lleváis su grandeza o su ruina, como llevan las flores, bajo la delicada envoltura de los pétalos, las semillas de las que brotarán los frutos azucarados y olorosos. España será lo que vosotras hagáis de ella. Si vosotras sois ruines y mezquinas, tímidas y holgazanas, regalonas y frívolas, España degenerará en vuestras manos. Vosotras haréis de España el pueblo más feliz y más hermoso del mundo (...). Si todo lo que tenéis que hacer en el mundo es ser la alegría de una familia y una casa humilde, acordaos que también entre los pucheros está Dios y de que todo puede y debe embellecerlo la virtud y la gracia de una mujer”⁸.

Por otra parte, la Ley General de Educación de 1970 (LGE) constituye el primer referente de la política educativa española, después de la Segunda República, que plantea una misma educación para los alumnos y las alumnas: *la escuela mixta*. Este enfoque educativo supone una gran novedad en relación al modelo de enseñanza segregada (separación

⁷ AGULLO, M C., “Mujeres para Dios, para la Patria y para el Hogar (La educación de la Mujer en los años 40)”, *Actas del IV Coloquio de Historia de la Educación mujer y educación en España, 1868-1975*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago, pp. 17-26. También merecer ser tenida en consideración la obra FLECHA, C., “Algunos aspectos sobre la mujer en la política educativa durante el régimen de Franco”, *Revista Interuniversitaria de Historia de la Educación*, nº 8 (1989), pp.77-97.

⁸ SERRANO DE HARO, A. (1957): *Guirnaldas de la Historia. Historia de la cultura española contada a las niñas*, Madrid, Escuela Española, pp.192.

de los sexos en la escuela) que se extendió en el Franquismo. Este cambio de los principios políticos en la educación no es originado por la casualidad, sino que está motivado por las transformaciones sociales y económicas que están modernizando el país, y *la educación obligatoria, única y gratuita para todos los españoles* (desde los principios de la teoría del capital humano y del de la igualdad de oportunidades) *se propone acabar con cualquier discriminación y constituye la base indispensable de igualdad de oportunidades educativas, igualdad que se proyectará a lo largo de los demás niveles de enseñanza* (Título preliminar).

Con todo, parece evidente que también asistimos a un cierto distanciamiento del poder eclesiástico con respecto a su visión sexista de la educación que había mantenido y reforzado durante el Franquismo. A través de esta reforma estructural del sistema educativo, que se plantea como *una revolución pacífica y silenciosa, pero la más eficaz y profunda para conseguir una sociedad más justa y una vida cada vez más humana* (Título preliminar) se pretende *ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que la de la capacidad para el estudio (...). Se trata, en última instancia, de construir un sistema educativo permanente no concebido como criba selectiva de los alumnos, sino capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de los españoles* (Título preliminar). *La Educación General Básica tiene por finalidad proporcionar una formación integral, fundamentalmente igual para todos y adaptada, en lo posible, a las aptitudes y capacidades de cada uno* (art.15.1.).

2.3. La educación de las mujeres en la España democrática

Ahora bien, esta misma postura (defensa de la escuela mixta) queda reflejada en el articulado de la **Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985**⁹ que, en ningún momento hace referencia a la coeducación (habrá que esperar hasta la LOGSE para que esto suceda). Así, en su preámbulo reconoce que la Ley General de Educación de 1970 ya estableció la obligatoriedad y gratuidad de una educación básica unificada para alumnos y alumnas, que era concebida como servicio público y responsabilidad del Estado.

Por otra parte, la **LOGSE (1990)**¹⁰, en su Preámbulo, reconoce, explícita y extensamente, que el objetivo primero y fundamental de la educación es el de *proporcionar a los niños y a las niñas, a los jóvenes de uno y otro sexo, una formación plena (...)* que les permita *conformar su propia y esencial identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y la valoración ética y moral de la misma. (...) la educación permite, en fin, avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social (...). A lo largo de la educación básica (...), los niños y las niñas, los jóvenes españoles sin discriminación de sexo* desarrollarán una autonomía personal (...), adquirirán los aprendizajes de carácter básico, y se prepararán para incorporarse a la vida activa (...), recibirán la formación que les capacite para asumir sus deberes y ejercer sus derechos como ciudadanos. *La actividad educativa atenderán la efectiva igualdad de derechos entre los sexos, el rechazo de todo tipo de discriminación, y el respeto a todas las culturas* (art. 2.3.c). A lo largo de toda la enseñanza básica, se garantizará una educación común para los alumnos (art.6.1.). *En la elaboración de los materiales didácticos se propiciará la superación de todo tipo de estereotipos discriminatorios, subrayándose la igualdad de derechos entre los sexos* (art.57.3).

⁹ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio de 1985, reguladora del Derecho a la Educación (BOE 4-7-85).

¹⁰ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Organización General del Sistema Educativo (BOE 4-10-90).

Asimismo, planteado el objetivo general de la no discriminación sexual en la LOGSE, se desarrolla la “Educación para la Igualdad de Oportunidades de ambos sexos” como materia transversal del currículum escolar, con el fin de que el principio de no discriminación por razón de sexo-género sea un elemento básico en la elaboración del proyecto educativo y un indicador de la calidad de la educación.

3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS MUJERES EN ARGENTINA

Si realizamos un análisis de la legislación educativa argentina desde la Ley N° 1420 de educación común en la capital, colonias y territorios nacionales promulgada el 8 de julio de 1884, hasta la nueva y actual Ley Federal de Educación de 1993- se puede reconocer, que en ese periodo de tiempo, las niñas no siempre han tenido la posibilidad de un ingreso y permanencia amplia y efectiva en el sistema educativo por los prejuicios sexistas de la época. Igualmente se constata que, cuando las niñas acceden a una educación general básica común (1993), también tienen que cumplir determinadas tareas, actividades y objetivos muy distintos a los varones (aún actualmente se sigue observando esta situación, aunque en la legislación se planteen nuevas tendencias más coeducadoras).

En efecto, *el 8 de Julio de 1884 se aprobó la Ley 1420* que rigió la enseñanza primaria durante casi una centuria, tenía el propósito de alfabetizar y unificar a la población en torno a una historia y geografía únicas. Su misión, pues, es la de formar a los ciudadanos para lograr una integración de la heterogénea población del territorio nacional. Sin embargo, los argentinos no teníamos ninguna posibilidad de garantizar una elevada e igualitaria calidad en la educación. Cada Provincia tenía su propia oferta educativa de diferente calidad exponiéndose la inequidad en el servicio educativo. En el texto de la Ley N° 1420 se destacan los siguientes artículos en relación a la temática que nos ocupa (*el derecho a la educación de las niñas*): el artículo 1° plantea que: “La escuela primaria tiene por único objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad”. Aquí ya se expone una definida tendencia e idea de quienes son los sujetos que ingresan y permanecen en la escuela primaria entre los seis y los catorce años: “todo niño...”, *sin hacer una mención al otro género, a la niña*. A continuación en el artículo 2° se lee: “La instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene”. El artículo 5° señala: La obligación supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños en edad escolar. Con tal objeto, cada vecindario de mil a mil quinientos habitantes, en las ciudades o trescientos a quinientos habitantes en las colonias y territorios nacionales; constituirá un distrito escolar con derecho por lo menos a una escuela pública donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta ley.” *Estos artículos hacen mención nuevamente a los niños, sin hacer referencia a las niñas*, pudiéndose interpretar que si las niñas no concurrían a las escuelas no era un hecho que debería ser recuperado para un replanteo, que preocupara mucho a las autoridades académicas y políticas, por lo que tampoco traería aparejada una sanción directa.

Es en el artículo 6° en el que se hace una referencia a las niñas, pero delimitando y enmarcando los conocimientos prácticos, competencias y habilidades que deben aprender en la escuela, haciendo una referencia directa a las cuestiones domésticas y tareas que deberá desarrollar, señalando un lugar de dependencia y de actividades en relación al bien familiar y del hogar: “El mínimo de instrucción obligatoria comprende las siguientes materias: lectura y escritura; aritmética (las cuatro primeras reglas de los números enteros y el conocimiento del sistema métrico decimal y la ley nacional de monedas, pesas y medi-

das); geografía particular de la República y nociones de geografía general; historia particular de la República y nociones de historia universal; idioma nacional; moral y urbanidad; nociones de higiene; nociones de ciencias matemáticas, físicas y naturales; nociones de dibujo y música vocal; gimnástica; y conocimientos de la Constitución Nacional. *Para las niñas será obligatorio además el conocimiento de labores de manos y nociones de economía doméstica. Para los varones el conocimiento de los ejercicios y evoluciones militares más sencillos; y en las campañas nociones de agricultura y ganadería*. Si bien las niñas son nombradas en algunos artículos, se puede afirmar que es en el sentido o con la intencionalidad de *señalar algunas cuestiones que las diferencian de los niños, en cuanto que debían tener un “tratamiento” particular porque ellas no estarían al nivel o en las mismas condiciones de los varones*. También se nota como desde el sujeto que enseña en todo momento se hace referencia “al maestro” por más que sabemos que en la práctica eran también maestras quienes llevaban adelante el oficio de enseñar.

La sanción de la Ley Federal de Educación que lleva el número 24.195 fue el día 14 de Abril de 1993. Es la primera vez que en el país se cuenta con un instrumento normativo que abarca todos los niveles y modalidades del sistema educativo, con aplicación en todo el territorio argentino y que introduce profundas modificaciones:

- a) Reafirma la responsabilidad del Estado en materia educativa y fija y controla el cumplimiento de la política educativa: garantizando el acceso y permanencia en el sistema educativo a toda la población asegurando la gratuidad de los servicios educativos y la igualdad de oportunidades a través de las medidas compensatorias (derecho a la educación).
- b) Propone un cambio profundo del sistema educativo para mejorar su calidad: extensión a 10 años de la escolaridad obligatoria y modificación de los niveles y ciclos; evaluación permanente del sistema educativo; renovación de los contenidos de enseñanza; (...).

En efecto, *la actual Ley Federal de Educación hace referencia a la igualdad de oportunidades como garantía y obligación que debe contemplar el Estado, a la vez que como derecho de toda la población de acceder a la educación*. En el artículo 5º se hace referencia, a la concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y superación de estereotipos discriminatorios: “el Estado deberá fijar los lineamientos de la política educativa respetando los siguientes derechos, principios y criterios...”:

- f) la concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo a todo tipo de discriminación.
- h) la cobertura asistencia y la elaboración de programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso de todos los habitantes al sistema educativo propuesto por la presente Ley.
- n) la superación de todo estereotipo discriminatorio en los materiales didácticos¹¹.

En los artículos 6º y 8º se vuelve a hacer mención a la igualdad de oportunidades y la no discriminación, esta vez para la definición del sistema de educación Nacional: “El sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer,

¹¹ El contenido del inciso n) aparece como un principio que podría llegar a tener valiosas implicancias para un análisis de género de los libros de texto y de cualquier propuesta de material didáctico. Pero por otro lado, en el punto ñ del artículo 5º se habla de la erradicación del analfabetismo de “los” jóvenes sin hacer referencia a “las jóvenes”.

con vocación nacional, proyección regional y continental y visión universal, que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa....” y “El sistema educativo asegurará a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna” (resultan elocuentes en la lectura de distintos artículos de la Ley Federal de Educación, algunas evidencias respecto al uso u omisión del género). Con referencia al acceso a la educación básica, se han desarrollado programas para garantizar que las niñas de los sectores más vulnerables puedan ingresar a la escuela general básica a partir de los seis años de edad, orientados a eliminar la selección y la discriminación; en este caso se recupera también el nivel inicial de la educación formal al que se ingresa a los cinco años de edad en su etapa obligatoria. Se puede señalar, de manera general, que las niñas y las mujeres fueron beneficiadas por las nuevas políticas educativas generales no solamente en el texto de la ley sino también en la práctica; es así como se incorporan en forma explícita el principio de igualdad de género en la legislación, aunque también se debe señalar que se pueden ver los vacíos en algunos de los artículos y hasta la contradicción en la redacción de otros. También, en varias provincias se han creado programas de mejoramiento de la calidad educativa y la igualdad de género fue incorporada como un objetivo manifiesto.

4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS MUJERES EN CHILE

Al igual que ocurre con España y con Argentina, las escuelas de varones ya existían desde fines del siglo XVI y principios del XVII situación inversa a la que ocurría con los espacios educativos destinados a las niñas. En el siglo XVI las niñas pertenecientes a familias acomodadas podían recibir algún tipo de formación en los conventos de las diferentes congregaciones de monjas existentes en el país. En estos lugares las niñas eran educadas en buenos modales, recetas de cocina, labores “apropiadas” para la mujer: “(...) en el Decreto del 21 de Agosto de 1812 se expresaba: “Parecerá una paradoja en el mundo culto que la capital de Chile, poblada de más de 50.000 habitantes, no haya aun conocido una escuela de mujeres!”. En el Reglamento de Primeras Letras (1813) también se incorpora un apartado en el que desarrolla el tema de la educación de las mujeres, fomentando la creación de centros para éstas, en los que debían aprender a leer, escribir y ciertas labores “propias de su sexo”. En 1860 surge la Ley de Instrucción Primaria, donde se especifican los contenidos que las niñas deben estudiar, los cuales siguen estando enfocados de forma sexista ya que, por el hecho de ser mujeres deben *aprender bordados, economía doméstica, costura y otras labores de aguja*.

Podríamos decir que el siguiente gran paso en educación se lleva a cabo desde 1872 y hasta 1881, fecha en la que se determinó la creación de Escuelas Alternadas a las que, a fin de poder abarcar un grupo más amplio de la población, se da la posibilidad a las niñas para que asistían en horarios diferentes al de sus pares varones. *Los contenidos también eran distintos en cada caso*, ya que se consideraba impropio que las niñas hicieran determinadas cosas y era mucho mejor que se centraran en aprender labores “propias de su sexo”. En 1927 se aprueba la nueva reforma con la que se mantiene la lucha por la gratuidad y la obligatoriedad del sistema. También en la Ley N° 3654, denominada de Instrucción Primaria Obligatoria, de 1920, queda establecido que al menos la educación primaria es obligatoria, y delega la responsabilidad al Estado y a las Municipalidades para que sea gratuita y que lo sea para las personas de uno y otro sexo. *A partir de este momento ya nadie va a cuestionar el ingreso de las mujeres al mundo de lo académico*. Durante

1928 aparece una nueva Reforma, donde por primera vez se aborda el tema coeducativo como un espacio educativo donde pueden mezclarse niños y niñas sin prejuicios, en otras palabras, gestándose igualmente como un modelo de educación mixta. En 1990 se aprueba la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, que guarda muchas similitudes con la LOGSE.

5. CONCLUSIONES

En el análisis comparativo realizado entre los tres países se observa que:

1. donde primero se reconoce el derecho a la educación de las mujeres es en España, a mitad del siglo XIX (Ley Moyano);
2. en Argentina, Chile y España, la legislación educativa, el derecho a la educación de las mujeres se reconoce con posterioridad al derecho a la educación de los varones;
3. el currículum académico también era diferente en esa primera etapa de acceso al sistema educativo, y ellas tenían la obligación de aprender las *labores propias de su sexo*;
4. ese currículum escolar diferenciado preparaba a los hombres para el mercado de trabajo, y a las mujeres para las actividades domésticas y la maternidad;
5. cuando el derecho a la educación se ha generalizado a alumnos y a alumnas, cuando ambos han tenido igualdad de oportunidades estudiando el mismo currículum, se ha podido demostrar que la capacidad intelectual de la mujer no era inferior a la del varón (como históricamente se venía argumentado desde prejuicios sexistas).

BIBLIOGRAFÍA

- AGULLO, M C. (1985): Mujeres para Dios, para la Patria y para el Hogar (La educación de la Mujer en los años 40), *Actas del IV Coloquio de Historia de la Educación mujer y educación en España, 1868-1975*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago, pp. 17-26
- BALLARÍN, P.(2001): *La educación de las mujeres en la España contemporánea* (siglos XIX y XX), Madrid, Síntesis.
- BALLARÍN, P. (1989): La educación de la mujer española en el siglo XIX, *Revista Interuniversitaria de Historia de la Educación*, nº 8, pp.245-260.
- CUESTA BUSTILLO, J. (Dir.) (2003): *Historia de las mujeres en España. Siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales- Instituto de la Mujer.
- FLECHA, C. (1989): Algunos aspectos sobre la mujer en la política educativa durante el régimen de Franco, *Revista Interuniversitaria de Historia de la Educación*, nº 8, pp.77-97.
- FLECHA, C. (1997): *Las mujeres en la legislación educativa española. Enseñanza Primaria y Normal en los siglos XVIII y XIX*, Sevilla, Editorial Kronos.
- GALÁN RUBIO, C. (1997): “Leyes y actitudes discriminatorias en la educación”, T. Haro Hernández y otras, *Aulas para un siglo: mujer y educación en España (1845-1930)*, pp.44-79, Documento policopiado
- GIL RUIZ, JM (1996): *Las políticas de igualdad en España: avances y retrocesos*, Granada, Universidad de Granada.
- GRANA, I. (2004): La historia de la educación de las mujeres en España: líneas actuales de investigación”, *Revista de Educación*, nº 334, pp.131-141.
- MADRID, JM. (2005): El acceso de la mujeres españolas a la educación, una cuestión histórica e ideológica, *Homenaje al profesor Alfonso Capitán*, pp.283-303.

- MOEBIUS, P. J.(1982): *La inferioridad mental de la mujer*, Barcelona, Bruguera.
- RUIZ BERRIO, J (1970): *Política escolar de España en el siglo XIX: 1808-1833*, Madrid, CSIC.
- SCANLON, GM. (1976): *La polémica feminista en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI.
- SCANLON, GM (1982): *Revolución burguesa e instrucción femenina*, *Actas de las Primeras Jornadas de Investigación Interdisciplinaria*, Madrid, UAM.
- SERRANO DE HARO, A. (1957): *Guirnaldas de la Historia. Historia de la cultura española contada a las niñas*, Madrid, Escuela Española.

DERECHO DE TODOS A UNA EDUCACIÓN PARA ESTA SOCIEDAD. UNA PROPUESTA COMPARATIVA PARA EL CURRÍCULO ESCOLAR

Eugenio Rodríguez Fuenzalida
Pontificia Universidad Católica de Chile

ALGUNAS CONSIDERACIONES

El enunciado de un texto intenta recoger lo que se desea significar y, en este caso, se sigue la misma línea de pensamiento. Una expresión sintética del sentido de este enunciado es que se configura una propuesta donde se desarrolla el tiempo como *creación de sujetos* en contextos democráticos de *(des)igualdad* en la distribución del poder.

Al señalar el “derecho de todos” quiero significar una *práctica (praxis) de participación de la sociedad civil* más que el derecho en un sentido liberal, como derecho de los individuos que fue introducido por la modernidad en el contexto de la construcción del estado nacional. Así, una *lexis* (discurso) y una *praxis* (acción) de la sociedad civil en la educación (Arendt: 2003: 39). El término sociedad lo relaciono con una ciudadanía configurada por los actores sociales, por los sujetos, más que por las estructuras naturalizadas de la política, entendiéndola como actos de igualdad que expresan la libertad del sujeto. Esta *praxis* de la sociedad civil no es una nueva limitación del estado –en la línea de la sociedad económica neoliberal– sino más bien una capacidad de las instituciones democráticas, por una parte, y una construcción del poder expresado en la soberanía y legitimidad que el estado tiene respecto del poder ciudadano, por otra; una tensión, por tanto, entre sociedad civil y estado por la apropiación que este ha efectuado del poder limitando y cercenando la soberanía ciudadana, cupularizando¹ las estructuras del poder, proceso que en América Latina se instala en la cotidianeidad de las democracias y en forma muy visible en la educación y sus reformas, un espacio público privatizado y decidido desde fuera de la sociedad civil, y desde fuera del estado nacional.

El componente “para esta sociedad” significa un encuentro entre las dimensiones de la subjetividad y aquella de la *vivencia de este tiempo* relacionado con la educación y en forma específica con el currículo, siguiendo la concepción de tiempo que plantea Castoriadis (1999: 139): “...en su textura y en su contenido concreto, el tiempo de un período

¹ Un pequeño cuerpo político que cuida de sus propios intereses.

histórico es parte integrante de la creación que esta época *es...*". En este contexto de *creación de un tiempo*, se plantea una perspectiva de análisis multirrelacional, cultural –científico, tecnológico, valórico–, político, económico y social, que intenta responder a interrogantes como: desde dónde se reconoce el currículo que hoy se propone en los planes y programas del sistema escolar, cuáles son los lazos que vinculan al currículo con las culturas que la sociedad recoge y que, a la vez, se imponen desde la globalización y, quizás la interrogante más aguda: desde dónde y cómo se reconoce el currículo escolar en el proceso creativo de este tiempo.

Es una propuesta comparativa porque se busca analizar el currículo como acto político, como ejercicio del poder en el conocimiento mediante la política que define culturalmente el currículo, en ámbitos geográficos que han tenido un fuerte control de los organismos internacionales orientados por el llamado "Consenso de Washington"².

Este documento plantea sólo una propuesta comparativa para el currículo escolar que avanzará según los momentos previstos, aún en proceso.

1. CAMBIOS CULTURALES Y MATERIALES DE LAS INTERRELACIONES SOCIALES

La base cultural y material de las relaciones sociales se ha modificado profundamente con la desnaturalización del orden, una configuración conceptual falible e hipotética, espaciotemporal y contextualizada, el reconocimiento del ser social desde distintas posturas estructurales y postestructurales, la conformación de una ética positiva y la revolución tecnológica desarrollada en torno a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Esas nuevas formas de relación social –de sobrevivir, vivir, comunicar y reproducir–, con distinta sustentación cultural y material, han modificado y tensionado desde perspectivas muy diferentes al ser social y la individuación en los espacios en que usualmente se clasifican: familia, localidad, nación y, también, en el ámbito mundial.

Se modifican las instituciones de la sociedad por cuanto se conciben y articulan de manera diferente sobre esta distinta base cultural y material. Así, se han introducido nuevas formas de relación entre: sociedad política, sociedad económica, sociedad civil, especialmente hoy, cuando se imponen con violencia física y simbólica, desde el poder económico, articulaciones estructuradas y sustentadas en una política neoliberal³.

Esta nueva base cultural y material ha significado:

- El encuentro y desarrollo de nuevas formas de pensar, conocer, observar, nuevas y variadas construcciones epistemológicas y metodológicas que superan la exclusividad establecida y limitada al racionalismo estructural, abstracto, impulsado desde la modernidad⁴.
- Una tensión bipolar entre verdad, por cierto falible e hipotética, e instrumentalidad, concebida con cierto dogmatismo, entre la validez de una teoría configurada desde

² WILLIAMSON, J. (1990): *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Washington, International Institute for Economics.

³ Esta perspectiva neoliberal tiene, en América Latina, una formulación específica en el llamado "Consenso de Washington" (1989).

⁴ Este tema epistemológico se venía señalando desde inicios del siglo XX. Así, Einstein –citado por FEYERABEND (2005: 106)– señala: «*Las condiciones externas establecidas [para el científico] por los hechos de la experiencia no le permiten restringirse él mismo demasiado en la construcción de su mundo conceptual adhiriéndose a un sistema epistemológico. Por esta razón, ante los ojos del epistemologista sistemático debe aparecer como un oportunista sin escrúpulos...*»

interpretaciones del mundo, de la realidad social y natural, y la instrumentalidad de fenómenos y procesos contruidos sobre una racionalidad de la eficiencia medio-fin; tensión entre la subjetividad del actor que configura su interpretación del mundo y la objetividad de juicios globales –fundantes– sobre hechos y fenómenos aislados y aislables⁵.

- Redes mundiales y estratégicamente selectivas –vinculan y desvinculan–, en los ámbitos científico, cultural, productivo, de organizaciones sociales; las cuales son posibles porque se sustentan sobre una nueva base material, las nuevas tecnologías⁶; redes que comunican *modos de ser, pensar y actuar*, reguladas en interacciones que posibilitan diversidades e incertezas respecto de un orden tradicional y naturalizado –particularmente en el ámbito sociocultural–, unas sustentadas y otras confrontadas con estructuras de poder instaladas en consorcios mundiales y nacionales de comunicación social.
- Una tendencia individualizante y de subjetivación que establece nuevas dimensiones a las posibilidades del ser social, a la “comunidad de vida base del poder social”⁷. Se abren y, también, se limitan, ideológica y prácticamente –aunque de modo selectivo–, distintos modos de agruparse, sobre bases culturales y materiales diferenciadas de *asociatividad*, vivir juntos la sociedad, decidir juntos lo que es necesario y se puede hacer, *habitar la sociedad*.
- Una modificación profunda de la movilización y organización social con base en la mundialización de similares formas de economía sustentada en la ideología neoliberal; la llamada “governabilidad” –una discriminada violencia del estado– ha reducido la dinámica de la organización laboral, ha desmovilizado y fragmentado la organización social, ha cercenado los liderazgos locales y sectoriales apropiándose, desde la institucionalidad establecida, de la legitimidad y soberanía del poder⁸.
- Las circulaciones a escala mundial, con base en la informática y la comunicación, del poder y de la cultura mediática, replantean el tema de la identidad, colectiva o individual, atribuida o construida, como fuente fundamental de significantes y significados compartidos, de pertenencia, de *reconocerse en*. Los imaginarios sociales⁹ que posibilitan el *ser-así* y el *estar en* una sociedad, constituyen el centro neurálgico de los símbolos mediáticos transmitidos, porque, hoy, estos imaginarios expresados simbólicamente sirven para abrir las puertas a la construida e impositiva estructura del poder emergente, principalmente, desde la ideología del mercado.
- Estos imaginarios sociales se configuran principalmente en torno a las creencias, convicciones, las expectativas de llegar a ser, *compartidas* en y por una colectividad

⁵ «La eficiencia de la poda nada dice acerca de la racionalidad del actor» (LECHNER 2002: 17).

⁶ Entendidas como saberes y procesos en constante transformación.

⁷ « Todas las actividades humanas están condicionadas por el hecho de que los hombres viven juntos, si bien es sólo la acción lo que no cabe ni siquiera imaginarse fuera de la sociedad de los hombres» (ARENDRT 2003:37).

⁸ Como anota DELAMAZA (2005:12), Chile, como otros países de América Latina, no ha logrado compensar, desde la década de los ochenta, el costo social del modelo neoliberal de la economía.

⁹ Cornelius Castoriadis desarrolla la concepción de imaginario social señalando: «La institución de la sociedad es lo que es y tal como es en la medida que «materializa» un magma de significaciones imaginarias sociales, en referencia al cual y sólo en referencia al cual, tanto los individuos como los objetos pueden ser aprehendidos e incluso pueden simplemente existir...», «No puede haber nada que se refiera a la sociedad si no se refiere al mundo de las significaciones» (CASTORIADIS 2003: 307, 312).

- más que sobre la base de una funcionalidad del hacer sustentada en una estructura laboral, cultural, estatal. Los nuevos contextos culturales exponen a distintas formas de reconocimiento que las personas tienen de sí. Este cambio cultural produce alta incerteza e inseguridad, con temores intencionados, lo que lleva a un reagrupamiento tendencial en torno a identidades primarias: familiar, religiosa, étnica, territorial.
- Se han producido, cada vez con mayor impacto y profundidad, cambios sociales, expresados en una incorporación masiva de las mujeres a la política, a la gestión social y al trabajo retribuido; a su vez, se ha desencadenado una disolución progresiva del patriarcado social, familiar, una creciente igualdad de género en los ámbitos familiar, social, laboral, político, una redefinición de las relaciones entre las personas, del espacio de los niños, niñas y jóvenes, una cultura de la diferencia, de la diversidad, la alteridad, como expresión de la libertad, igualdad y justicia¹⁰.
 - Se vive y constata existencialmente una creciente desigualdad ciudadana al interior de los países¹¹, se acentúa una segmentación dual de inclusión selectiva y de masiva exclusión expresada, principalmente, en la intervención ciudadana y en la participación en el bienestar social, en nuevos modos de “producir, comunicar, gestionar y vivir” de un segmento de la sociedad (Castells 2000: 31), y en el ámbito mundial, entre regiones globalizadoras con una alta calidad de vida –si bien desigual al interior de esas regiones y países– y otras globalizadas y empobrecidas –también desiguales en su interior–, con un creciente deterioro de la calidad de vida.
 - Un nuevo papel político del estado que ha significado dismantelar, discriminadamente, el estado de bienestar con intensidad y orientaciones diferentes según la naturaleza de las fuerzas políticas, las instituciones y las características sociopolíticas de los países y sociedades; junto a ello, se ha desarrollado una función del estado orientada a proteger las actuaciones de las multinacionales mediante garantías sobre procesos como la desregulación selectiva de los mercados económicos.
 - La mundialización de la economía, organizada a partir de la revolución tecnológica, ha introducido una variable geometría de interdependencia basada en intereses –por ejemplo hoy, el tema energético–, una creciente competitividad y flexibilización de la gestión productiva y empresarial, una diversificación productiva territorial, una desconcentración e interconexión empresarial.
 - La crisis del estado nacional y de la construida estructura política que lo había sostenido –partidos políticos con funciones mediadoras–, conduce hacia una transformación estructural de la política la que, en el ámbito nacional, se ha cupularizado en partidos cada vez más distantes de las necesidades y expectativas de la población, en liderazgos personalizados que se reproducen reiteradamente desincentivando la par-

¹⁰ «...la diversidad entendida, también, como justicia, como experiencia social y educativa instalada en una política inscrita en el principio de singularidad y complejidad inicial del sujeto, afirmativa del otro como otro, de su dignidad singular y compleja» (Rodríguez 2005: 11).

¹¹ En una entrevista, Manuel Castells responde a la pregunta ¿En qué medida las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) constituyen un factor de exclusión o profundización de la brecha entre ricos y pobres? «Pueden serlo en la medida en que está empíricamente demostrado que la ciencia, la tecnología y la infraestructura tecnológica están directamente correlacionados con la productividad y la competitividad en todos los sectores. Y, al situarnos en una economía global interdependiente, las economías sin base tecnológica simplemente no pueden funcionar con el resto y se convierten en economías asistidas. Es como querer industrializar sin electricidad» Entrevista a Manuel Castells –profesor de la Universitat Oberta de Catalunya y de Sociología y de Planificación urbana y regional en la Universidad de California, Berkeley, EE UU– realizada por Araceli Caballero García, publicada en: www.oei.es, consultada el 4 de abril de 2006.

ticipación de la población –el interés por el sufragio es cada vez menor–, en la ausencia de un fortalecimiento de la sociedad civil como expresión del poder ciudadano en los distintos ámbitos en los que este actúa, en la privatización de la satisfacción de las necesidades, individuales y colectivas.

Hoy es relevante tanto llevar a cabo un recuento del saber y de la instrumentalidad para la acción que hemos producido, como reflexionar acerca de cómo y con qué medios lo hemos producido, de qué modo lo estamos utilizando y las proyecciones que tiene en la sociedad.

Las sociedades contemporáneas tienen que proyectarse y existir en un proceso de cambio que viene avanzando y empuja hacia la configuración de sociedades del conocimiento, entendido tanto como nuevas tendencias de producción y utilización del conocimiento y de sus aplicaciones –expresión neoliberal de este proceso–, como los nuevos conocimientos, habilidades, destrezas y valoraciones que se demanda del ciudadano para que pueda, por una parte, habitar sus espacios y, por otra, *intervenir* en los cambios que se están produciendo.

Las sociedades buscan tener la capacidad para generar, apropiarse y utilizar el conocimiento en orden a atender las necesidades exigidas por la construcción de su propio futuro, convirtiendo la creación y transferencia del conocimiento en una obligación del ser social diferenciado; así, se trata de sociedades que requieren distintos conocimientos y destrezas, potenciados por distintas modalidades, entre las que se ubica el sistema escolar como una de éstas.

2. EL CAMBIO CULTURAL Y MATERIAL EN LA VIDA COTIDIANA: INTERROGANTES PARA EL CURRÍCULO EDUCACIONAL

Queremos citar algunos acontecimientos que permiten ayudar a la reflexión sobre los cambios en la base cultural y material de nuestras sociedades, expresados éstos en la vida cotidiana. (BOTERO, 2006)

a. Gestión de datos

La gestión de datos ya existe en oficinas de informaciones para viajes en buses, trenes y en avión. Un pasajero situado en una de estas oficinas de informaciones instalada en Santiago de Chile, o en otra ciudad, que desea desplazarse hacia el sur, se le proponen, de inmediato, varias opciones de medios e itinerarios para llegar a su destino, se le informa a qué hora y en qué lugar debe hacer las combinaciones necesarias; sobre esa base de informaciones el sujeto necesita interpretar la información, analizarla y tomar sus decisiones. Estos reportes llegan hoy a los hogares, automóviles, celulares o iPod, pudiendo planear los viajes con anticipación y tomar decisiones inmediatas sin consultar guías escritas y hacer filas en los terminales del transporte.

b. Telemedicina

La telemedicina entendida como el uso de la telecomunicación avanzada en el cuidado de la salud.

Esta comunicación a centros hospitalarios de avanzada especialización en algunas áreas de la salud permite: describir el estado del paciente, narrar el episodio que experimentó antes de llegar a la clínica, su estado anatómico y fisiológico, sus signos vitales, las drogas que se vienen suministrando, su estado anímico, los síntomas y las sensaciones que lo aquejan. Este reporte simultáneo permite a los médicos establecer un diagnóstico y formular el tratamiento adecuado. En casos de emergencia se podrán incluso practicar inter-

venciones quirúrgicas con la asesoría de médicos expertos. Así, las personas con dificultades importantes en su salud podrán tener este acceso a la medicina de otros centros más especializados.

Ello plantea nuevos desafíos a los conocimientos que tienen tanto los profesionales de la medicina como los mismos pacientes para saber disponer de y utilizar esta base tecnológica que abre amplias aplicaciones y ensancha las posibilidades de centros hospitalarios a veces alejados de los lugares más especializados.

c. Domótica

Bajo el término domótica se entiende la tecnología avanzada y su integración en el hogar; ello comprende el uso simultáneo de la electricidad, la electrónica y la informática aplicadas a la gestión técnica de las viviendas.

Las casas inteligentes pueden ser controladas desde Internet, programando tareas como las horas de calefacción, el encendido de luces, el riego automático e, igualmente, el resguardo del hogar, su seguridad.

Los expertos en domótica aseguran que este tipo de vivienda disminuye el gasto energético, cuida el ambiente, ahorra dinero; junto a ello, aumenta las comodidades y la tranquilidad, estando dentro o fuera de la casa, además facilita la organización de la vida cotidiana.

Ello demandará en el futuro conocimientos y destrezas específicos para sus usuarios, que permitan sacar el mayor y mejor provecho a estas disponibilidades de aparatos técnicos.

d. Ciudades digitales

Las ciudades digitales surgen con la red Internet, ésta ha posibilitado enviar informaciones y datos, y mensajes electrónicos. Este acontecimiento ha integrado, entre otros, procesos tales como: *e-learning* –aprendizaje virtual mediante las tecnologías de la información y comunicación (TIC)–, *e-government* –conexión de los ciudadanos con las oficinas del estado en forma electrónica, *e-commerce* –comercio de productos y servicios mediante la red–, *redbank* –informatización de los usos bancarios y de inversiones, pagos de débitos–.

La utilización de estos procesos es de uso cotidiano y, en algunos países, están siendo privilegiados por encima de las prácticas pre digitales; ello permite un ahorro en los costos de producción y en tiempo, tener resultados en tiempo real, y para el usuario posibilita gestionar sus intereses, ahorrar tiempo, reducir distancias, actuar en tiempo real. Así, estos procesos han pasado a ser una práctica cotidiana y se han establecido los medios, dispositivos, plataformas e infraestructuras necesarias que posibilitan su eficiente utilización.

Hoy, el ciudadano que desea habitar activamente estos espacios-ciudades requiere de nuevos conocimientos que le permitan emplear estos recursos y, a la vez, disponer de ellos para producir otros conocimientos que incrementen sus posibilidades; así, por ejemplo, hacer uso de las posibilidades de *e-learning* para el aprendizaje de idiomas, utilizar las informaciones que se le proveen vía *redbank* e Internet sobre la economía para decidir la orientación de sus disponibilidades financieras.

Estos acontecimientos permiten reflexionar, desde varias perspectivas, sobre los cambios culturales y materiales que nos rodean desde hace décadas, los que están produciendo profundos efectos en la vida cotidiana de los ciudadanos¹²; sin embargo, hay que tener en cuenta que, hoy, esos cambios se plantean en la comunicación social desde un imagi-

¹² JASANOFF, F. et al. (Eds.), 1992 (edición revisada): *Handbook of Science and Technology Studies*, Thousand Oaks, CA, Sage Publ., especialmente Partes III y IV.

nario social neoliberal, donde prima la economía, producción y consumo, y que enfatiza, por tanto, la innovación tecnológica asociada con la producción, comercio y finanzas más que con otros énfasis asociados a las culturas, filosofías, artes, historias y políticas.

Por ello, estos cambios tienen expresiones y procesos tecnológicos específicos.

Hoy, la documentación que contiene la información está en su mayor parte digitalizada, igual que un número creciente de revistas científicas, de corpus de leyes y jurisprudencias locales, autonómicas, nacionales y comunitarias; de noticias sectoriales, generales y locales, de transacciones económicas, de antecedentes educativos, culturales, políticos y sociales de los países y regiones.

El conocimiento producido es más conocido en la medida que pasa a formato digital y se instala en la red Internet, poniéndose así al alcance de la mano.

Este proceso de informatización y digitalización del conocimiento se ha constituido en una de las bases culturales y materiales del fenómeno de la globalización; a su vez, ha possibilitado superar las distancias y la dispersión geográfica, para poner en contacto, en tiempo real, a grupos sociales de todo el mundo. Aún cuando el fenómeno de la globalización se ha hecho más visible en el sistema económico y productivo, éste tiene un impacto profundo en la medida que abre posibilidades para un asimétrico encuentro y proyección cultural, donde los ciudadanos tienen, a veces, una actuación en la selectividad, utilización y producción de sus culturas en un ámbito de identidades tensionadas y con una desigual capacidad de reencuentro y de enriquecimiento.

La Informática, la Microelectrónica, la Biotecnología, los Nuevos Materiales y la Química Fina, forman parte de las *nuevas tecnologías*, éstas constituyen una base de conocimientos necesaria para los nuevos modelos científico-tecnológicos que generan estrategias de I+D. Todas estas nuevas tecnologías comparten el hecho de ser *tecnologías genéricas* de un rango muy amplio de aplicaciones para la producción de conocimientos.

Hoy, la educación comparada recurre cada vez más a la documentación digitalizada y computarizada a través de la red de Internet donde junto con indagar datos se encuentra, también, con varios análisis de éstos y con una importante producción sistemática de conocimientos que requiere ser discernida a partir de la epistemología que sustenta los marcos teóricos asumidos.

Esta red de tecnologías genéricas es una fuente importante que provee ayuda para producir conocimientos teóricos e instrumentales para quién *sabe utilizarla*. Pensemos que la documentación es *diferente* y que podemos hojearla inmediatamente, ¿cómo la seleccionamos? ¿cómo disponemos de ella? ¿cómo la empleamos?.

Este *saber utilizar* indica a lo menos cuatro líneas de interrogantes: hacerse preguntas inteligentes; tener los conocimientos para discernir la información importante, tener los conocimientos y habilidades para su aplicación instrumental; y; en cuarto lugar y tal vez lo más importante, *elaborar conocimiento* sustentado en interrogantes inteligentes y en la información seleccionada.

Así:

- Se han producido transformaciones en los conocimientos llegando a ser éstos un factor crítico para la vivencia cotidiana del ser social, para habitar con diversidad la sociedad en sus distintas dimensiones y expresiones;
- Se hace necesario fortalecer la educación en la sociedad como medio de asegurar la apropiación social de los conocimientos y su transformación en otros conocimientos y en resultados, en donde la educación que proporciona el sistema escolar juegue un papel más decisivo.

La calidad de vida de una población está asociada, entre otras, a la posibilidad de acceder, instalar y aplicar los conocimientos científicos y técnicos, disponiendo de un enriquecido acervo cultural mediante una educación de calidad para todos.

3. CAMBIOS CULTURALES Y MATERIALES: HIPÓTESIS COMPARATIVA DEL CURRÍCULO EDUCACIONAL

Si tomamos como ejemplo la información digitalizada en la red Internet considerándola como instrumento enriquecido y texturado para la creación de la práctica social y educativa, ésta se ha constituido en una biblioteca, la que necesitamos *saber* utilizarla; este *saber* es un punto de referencia para reconocer los procesos y procedimientos que los cambios culturales y materiales están estructurando.

Seguir los distintos recorridos virtuales de una información o informaciones que requerimos; averiguar, en este enorme y variado volumen de informaciones, de muy diversa procedencia, cuál es la información que se ajusta a nuestra construcción teórica, a nuestro diseño, a nuestro montaje tecnológico, compararla con otra, seguirla hasta donde nos sirve. Sacar conclusiones parciales; reflexionar. Buscar, posteriormente, otra fuente diferente, seguir su trayectoria virtual. Volver sobre las ideas reflexionadas, analizar críticamente las informaciones, sacar conclusiones; criticar el conocimiento sistematizado. Repetir el ciclo varias veces; crear textos, elaborar documentos, diseñar modelos, construir simulaciones para la discusión y el análisis, difundirlos y recibir las opiniones de otros. Así, comprender, analizar, concluir, elaborar nuevos conocimientos, procesos, y actuar.

Por ello, una hipótesis compleja de trabajo para analizar comparativamente el currículo escolar se orienta a establecer si estos currículos contienen procesos intelectuales, mentales, afectivos y destrezas instrumentales orientados a *configurar* conocimientos, utilizando para ello las nuevas bases culturales y materiales que proveen las actuales propuestas culturales, filosóficas, lingüísticas, históricas y políticas así como las tecnologías de la informática y comunicación empleadas instrumentalmente.

Esta configuración de conocimientos exige nuevos saberes y destrezas.

4. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LOS CURRÍCULOS COMPARADOS EN RELACIÓN CON LA CONFIGURACIÓN DE CONOCIMIENTOS Y DESTREZAS

Los sistemas educativos están interpelados por permanentes cambios culturales, que hemos sintéticamente puntualizado; ello plantea distintos procesos educativos orientados hacia la creatividad en la *práctica educativa* vinculada con el ser social y el entorno ambiental. Así, los saberes y las destrezas necesarias se pueden configurar en un modelo dinámico que contiene dieciséis líneas de análisis, entendidas como posibilidades y no como categorías, por cierto variables según los contextos, junto con algunos ejes direccionales concebidos como itinerarios, esto es, caminos recorridos y previstos en la dinámica del currículo escolar. La base de sustentación de estas líneas e itinerarios proviene del estudio, desde la perspectiva cultural, de temas asociados con tres concepciones de sociedad: política, civil y económica, analizadas desde las perspectivas de la ciencia, tecnología, historia, ética, globalización, comunicaciones y poder.

1. Comunicación verbal y escrita en la lengua propia con relación a: creatividad, expresividad, comprensión –acoger significados, significar–.

Ejes direccionales:

- Análisis de discursos orales y escritos
- Configuración de discursos orales y escritos

2. Comunicación verbal y escrita en idiomas extranjeros concebida en relación con: creatividad, expresividad, comprensión –acoger significados, significar–.

Ejes direccionales:

- Análisis de discursos orales y escritos
- Configuración de discursos orales y escritos
- Comprensión de las diferencias: trayectorias compartidas y diferenciadas
- Significación de lo colectivo y lo común

3. Comunicación informática digital que implica: diálogos culturales, trayectorias compartidas y diferenciadas, conocimientos complejos, manejo –desenvolverse con habilidad– de espacios comunicacionales, de procesos y procedimientos, creatividad, expresividad, interpretación, discernimiento y producción de informaciones, uso de bases de datos (informaciones).

Ejes direccionales:

- Configuración de interrogantes en diálogos culturales
- Caracterización y dominio de espacios comunicacionales, de las redes informáticas
- Configuración y discernimiento de informaciones digitales
- Discernimiento y análisis de bases de datos
- Dominio de procesos y procedimientos informático digitales
- Elaboración de informaciones digitales

4. Comunicación en imágenes con base en sensibilidades estéticas, configuraciones de significados¹³, creatividad artística.

Ejes direccionales:

- Descripción y crítica estética de imágenes
- Interpretación y creación de significados mediante imágenes
- Configuración artística de significados con imágenes

5. Alfabetización científica asociada con el reconocimiento de racionalidades (lo general y lo particular, Morin¹⁴), la sustentación de propuestas, la configuración de significados científicos; la caracterización de fenómenos y sus proyecciones en el ámbito racional.

Ejes direccionales:

- Configuración de diálogos culturales en el ámbito científico
- Crítica y discernimiento de racionalidades científicas
- Sustentación de propuestas
- Caracterización y proyección racional de fenómenos científicos
- Construcción de significados con sustentación científica

6. Alfabetización tecnológica vinculada con racionalidades instrumentales de la eficacia, caracterización de procesos y procedimientos, planificación y ejecución de planes.

Ejes direccionales:

- Configuración de diálogos culturales en el ámbito tecnológico
- Crítica y discernimiento de racionalidades y dispositivos tecnológicos

¹³ CASTORIADIS, C., (1990): Pour soi et subjectivité, en: *Arguments pour une methode*, Colloque de Cerisy, Ed. Seuil.

¹⁴ MORIN E., (2000): *Les sept savoirs necessaires a la education du futur*, París, Ed. du Seuil.

- Descripción de procesos y procedimientos tecnológicos
 - Sustentación de planificaciones
 - Diseño de ejecuciones
7. Desarrollo de conocimientos pertinentes, críticos del propio conocimiento –error-ilusión– (Morin, 2000), con sensibilidad hacia el cambio (reflexibilidad, crítica y corrección de errores), hacia la incertidumbre; desarrollo de habilidades investigativas¹⁵.
Ejes direccionales:
- Crítica y discernimiento de conocimientos e informaciones
 - Crítica y discernimiento de los cambios cognitivos
 - Diseño de investigaciones
8. Formación en la multidimensionalidad de las realidades humanas y naturales, su globalidad y especificidad contextual, en la situacionalidad y desnaturalización de las configuraciones de significado sobre sí mismo, la realidad social y del entorno natural, el conocimiento, las estructuras sociales y culturales; en la capacidad de plantear interrogantes, problemas.
Ejes direccionales:
- Análisis multidimensional de realidades naturales, sociales, culturales
 - Crítica y discernimiento de configuraciones situacionales y naturalizadas desde sus marcos referencias y teóricos
 - Trazado de interrogantes y problemas
9. Conocimientos y destrezas relativas al discernimiento de interrogantes sustantivas, caracterización de problemas, resolución de problemas y desarrollo de simulaciones.
Ejes direccionales:
- Discernimiento y caracterización de problemas
 - Sustentación teórica de problemas
 - Diseño para la resolución de problemas
 - Configuración y desarrollo de simulaciones
10. Formación ciudadana relacionada con entornos sociales y naturales, así como con historias –memorias colectivas–, recreación de pertenencias al universo, a la sociedad, al mundo.
Ejes direccionales:
- Reconocimiento de espacios sociales y económicos
 - Reconocimiento de espacios y modos de participación social
 - Contextualizaciones históricas de la vida cívica y de la ciudadanía
 - Análisis y configuración de imaginarios sociales sobre sí, el mundo, la humanidad
11. Formación en la situacionalidad de las personas, en el sentido de “humanidad”, en la comprensión del universo, en las diversidades personal, social y cultural, religiosa, de género, étnica, – destino individual, social, global–.
Ejes direccionales:
- Discernimiento y caracterización de diversidades y sus vinculaciones
 - Contextualización ecológica y situacional de personas, grupos, poblaciones
 - Vinculación de acontecimientos en contextos poblaciones diferenciados

¹⁵ LUJÁN, J.R., y ECHEVERRÍA, J. (Eds.), (2004): *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*, Madrid, OEI Colecc. Biblioteca Nueva, especialmente la Primera Parte que reúne artículos de Gotthard Bechmann, Ramón Ramos y de Steve Carr y Andoni Ibarra.

12. Reconocerse, descubrirse corporal y espiritualmente, apropiarse de las expectativas, deseos, organizarse; desarrollo ético en un contexto de relaciones sociales y ecológicas; formación con base en la incertidumbre de las decisiones.

Ejes direccionales:

- Desarrollo de las percepciones corporal y espiritual, apropiación de las expectativas y deseos
- Análisis y vinculación ética en cuanto al ser social y al medioambiente

13. Analizar críticamente modelos, tendencias, procesos, estructuras, planteamientos que se han establecido en distintos ámbitos de los conocimientos científico, lingüístico, tecnológico, ético, social, histórico.

Ejes direccionales:

- Comprensión de modelos, tendencias, procesos, estructuras y planteamientos en ámbitos de los conocimientos científico, lingüístico, tecnológico, ético, social, histórico
- Análisis crítico de modelos, tendencias, procesos, estructuras y planteamientos en los ámbitos anotados
- Estudio de alternativas elaboradas en relación con modelos, tendencias, procesos, estructuras y planteamientos según lo señalado

14. Comprensión de los sistemas de innovación¹⁶, particularmente a partir de las ciencias de la vida.

Ejes direccionales:

- Comprensión de las ciencias de la vida en su actual desarrollo
- Análisis de los cambios en los procesos de innovación asociados a las ciencias de la vida
- Estudio y proyecciones de los sistemas de bio-innovación

15. Análisis de nuevas modalidades, sistemas y climas organizaciones del trabajo y de la producción.

Ejes direccionales:

- Estudio de sistemas laborales polivalentes y las nuevas lógicas organizacionales
- Análisis de las calificaciones que se requieren en los nuevos sistemas productivos
- Proyecciones de los sistemas de producción continua

16. Análisis de los espacios y tendencias de las políticas, entendidas como las orientaciones que los distintos ámbitos geográficos se dan a niveles local, nacional y mundial, partir de la negociación del poder que realizan los ciudadanos.

Ejes direccionales:

- Estudio de las políticas desde las instituciones y desde los sujetos, las expectativas y los miedos.
- Las expresiones sociales e institucionales del poder, la percepción de los sujetos
- Las orientaciones y los imaginarios sociales en el ámbito de las políticas

Finalmente, es importante señalar que existe un proceso y una sistematización en relación con la aplicación efectuada de estas líneas de análisis al estudio de los programas de educación básica, primer ciclo, de tres países: Argentina, Chile y México.

¹⁶ AROCENA, R., y SUTZ, J. (2002): *Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento*.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENDRT, H. (2003): *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós, col. Estado y Sociedad.
- AROCENA, R., y SUTZ, J. (2002): *Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento*, Madrid, OEI.
- BAEZA-YATES, R. (2004): Excavando la Web, *El profesional de la información*, vol. 13, nº 1.
- BOTERO, C.A., *Prospectiva Tecnológica en Ciudades del Conocimiento*, <http://www.oei.es>, consultado el 4 de abril de 2006.
- CABALLERO, G., A., *Entrevista a Manuel Castells*, <http://www.oei.es>, consultado el 4 de abril de 2006.
- CASTELLS, M., (2002): *La era de la información, economía, sociedad y cultura*, vol. I La sociedad red, México, Siglo veintiuno editores.
- CASTORIADIS, C., (2003): *La institución imaginaria de la sociedad*, Buenos Aires, Tusquets ed.
- CASTORIADIS, C., (1999): *Figuras de lo pensable*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CASTORIADIS, C., (1990): Pour soi et subjectivité, en: *Arguments pour une methode*, Colloque de Cerisy, Ed. du Seuil.
- DELAMAZA, G., (2005): *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago, Ed. LOM.
- FEYERABEND, P., (2005): *Adiós a la razón*, Madrid, ed. Tecnos.
- JASANOFF, F. et al. eds., (1992) (edición revisada): *Handbook of Science and Technology Studies*, Thousand Oaks, CA, Sage Publ.
- LECHNER, N., (2002): *Las Sombras del Mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago, Ed. LOM.
- LUJÁN, J.R., y ECHEVERRÍA, J. eds., (2004): *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*, Madrid, OEI Colecc. Biblioteca Nueva
- MORIN, E., (2000): *Les sept savoirs nécessaires a la education du futur*, París, Ed. du Seuil.
- OEI, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, Vol. 1 al 6, Madrid.
- RODRÍGUEZ, E., (2005): Que el otro sea otro..., editorial de la *Revista Pensamiento Educativo*, vol. 37, pp 11-15, Santiago, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- WILLIAMSON, J., (1990): *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Washington, International Institute for Economics.

EL DERECHO A ELEGIR EN EDUCACIÓN COMO CONTENIDO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN: SITUACIÓN INTERNACIONAL

Patricia Villamor Manero
Universidad Complutense de Madrid

Dentro del derecho a la educación se encuentra el derecho a elegir el tipo de educación acorde con las propias convicciones, que respete la diversidad del alumnado y las distintas visiones aportadas por las familias. De hecho, una de las principales motivaciones a las que responden las políticas de elección es la creciente diversidad de la sociedad.

La libertad de elección ha protagonizado muchos de los debates actuales en el marco general de la política de la educación. Ha sido incluso uno de los objetivos en países en los que probablemente aún no se han logrado otros relacionados con la calidad general de la enseñanza.

Este texto presenta un breve análisis del margen concedido a la libertad de elección en sus distintas modalidades en los sistemas educativos de Canadá, Chile, Estados Unidos, Francia, Holanda y Nueva Zelanda. La comparación nos muestra la gran variabilidad de situaciones existentes, condicionadas por distintos tipos de factores, y nos ayuda a comprender con mayor exactitud el contenido de este derecho. La selección de los países intenta ilustrar las distintas opciones en que puede concretarse la elección, respondiendo a objetivos y políticas muy diferentes.

La conclusión más evidente que puede extraerse del recorrido realizado, es la gran variabilidad de situaciones existentes. La principal dificultad de este tipo de trabajos es la imprecisión del vocabulario en la descripción que cada organismo educativo o autor hace de un sistema educativo. Esto da lugar en muchas ocasiones a una imprecisión conceptual. Existe además una inmensa variedad de interpretaciones de lo que “a priori” parecen conceptos similares, como el desarrollo de la libertad de enseñanza en cada contexto o las escuelas integradas.

1. CANADÁ

Canadá se ha caracterizado por una gran descentralización en la gestión y organización de la educación a favor de las distintas provincias. Sin embargo, este proceso no ha culminado en una verdadera autonomía de los propios centros. Por ejemplo, son los munic-

pios quienes reciben y distribuyen la financiación provincial concedida a cada escuela en función de su número de alumnos. Los centros independientes no subvencionados sí gozan de una amplia autonomía en todos los aspectos. Otra de las características del sistema educativo canadiense es la diversidad de la oferta educativa. Esta oferta ha ido adaptándose al contexto y probablemente refleja la diversidad religiosa, lingüística y cultural de la sociedad. Sin embargo, no ha permitido la entrada de nuevos tipos de centros o nuevos métodos de financiación. A esta barrera responde que las escuelas con contrato sólo sean permitidas en Alberta y siempre sujetas a grandes regulaciones o que los sistemas de desgravación de impuestos del pago de tasas de enseñanza sólo sean utilizados en Ontario.

Parece existir un creciente apoyo en Canadá hacia mayor diversidad y elección de los padres entre las escuelas. Las distintas provincias de la nación han elaborado un amplio conjunto de políticas educativas y ofrecen una gran variedad de elecciones en educación. Los factores históricos y motivacionales que han conducido a esta diversidad en Canadá son muy variados. Glenn y De Groof¹ identifican como principales motivos de cambio los religiosos, los lingüísticos y en algunos casos los criterios pedagógicos. Estos mismos autores afirman que a pesar del fuerte desarrollo de escuelas alternativas seculares, la identidad religiosa y la orientación ideológica siguen siendo las principales estimulaciones para el mantenimiento de escuelas privadas.

Las elecciones disponibles abarcan la posibilidad de acudir a escuelas públicas, incluyendo las escuelas religiosas, las que enseñan en lenguas distintas y las que poseen otros enfoques de especialización (como escuelas de bellas artes o programas de inmersión), las escuelas independientes financiadas públicamente, las escuelas con contrato y la libertad para aprender en casa.

Como resultado del control provincial de la política educativa, la situación legal de las escuelas independientes varía considerablemente entre provincias. Las escuelas católicas son consideradas en algunas provincias como parte de un sistema separado de escuelas públicas (financiadas públicamente y no consideradas privadas) y en otras, son clasificadas como independientes, junto con las protestantes o las judías. Las posibilidades que tienen estos centros independientes de optar a subvenciones públicas, varían según las provincias. Con el tiempo, las escuelas oficiales protestantes se han convertido en seculares (en apariencia neutrales confesionalmente), por lo que los padres protestantes que deseen escolarizar a sus hijos en un centro que comparta sus convicciones, deben intentarlo en escuelas evangélicas y otras escuelas privadas.

Cada provincia ofrece junto a las escuelas públicas ordinarias, la posibilidad de elegir una educación francófona (o anglófona en Quebec y New Brunswick) para las minorías lingüísticas. Los criterios de selección del alumnado de estas escuelas difieren de provincia a provincia, desde la necesidad del alumno de hablar la lengua de estudio antes del comienzo en la escuela, al requisito que establece que los padres deben haber recibido parte de su enseñanza elemental en esa lengua.

Además de las escuelas confesionales y las que enseñan en lenguas diferentes, hay otros muchos criterios de especialización de los centros financiados públicamente. Pueden ser, por ejemplo, escuelas académicamente intensivas, escuelas Montessori, escuelas de

¹ GLENN, CH. L. Y DE GROOF, J. (2001): *Finding the Right Balance: Freedom and Accountability in Education*. Boston and Antwerp. Borrador de Septiembre, p. 15. Todas las páginas citadas de este libro, hacen referencia al borrador de septiembre de 2001, publicado posteriormente en 2002 en dos volúmenes por la editorial Lemma. Durante mi estancia en Boston, trabajé junto al profesor Glenn en su elaboración, lo que me permitió acceder a mucha información no publicada pero recogida en este borrador.

arte, para niños con necesidades educativas especiales, o escuelas femeninas o masculinas.

La Carta de Derechos y Libertades Canadiense (1982) reconoce la posibilidad legal de los padres de educar a su hijo en casa sin obligación de escolarizarle, de acuerdo a sus creencias personales. Este derecho queda reconocido también en la legislación de cada provincia, ya sea como una excepción a la escolarización obligatoria en el sistema público o como un modo de enseñanza alternativo.

Los criterios de admisión están limitados por la Carta de Derechos y Libertades de 1982, que prohíbe la discriminación de cualquier tipo en la aceptación de alumnos en las escuelas. Sin embargo la Constitución incluye tanto a la Carta de Derechos y Libertades como a las regulaciones propias de cada escuela, y ninguna puede anular la otra, por lo que en la práctica, las escuelas utilizan criterios discriminatorios (religiosos por ejemplo) para seleccionar a sus alumnos, aunque estos criterios no puedan ser aceptados por la Carta.

Alberta es la provincia canadiense que más ha impulsado la libertad de elección de los padres. Tanto Calgary como Edmonton (ambas ciudades de la provincia de Alberta) apoyan las políticas de elección y diversidad de centros desde los años 70. En esta década, Edmonton admitió en el sistema escolar una escuela Talmud Torah (como centro especializado en lenguas), escuelas no religiosas (como un programa de bellas artes), una escuela para niños Indios Cree y un centro Waldorf. Sin embargo hasta 1996 no se permitió la entrada en el sistema de programas alternativos cristianos. En el conjunto de la provincia, las escuelas independientes autorizadas pueden ser financiadas para encargarse de la supervisión de los alumnos no escolarizados que son educados por sus padres en casa. Estas familias pueden recibir una cantidad en torno al 16% de lo que cuesta un alumno en la escuela pública. Alberta es la única provincia canadiense que ha aprobado legislación permitiendo la existencia de escuelas con contrato. En el año 2002, funcionaban 10 escuelas *charter* en la provincia² y dos años más tarde sólo se habían creado dos escuelas más. Este tipo de centros no ha levantado la expectación que se esperaba, debido principalmente a tres razones aportadas por Glenn y De Groof³: las *escuelas* con contrato no pueden ser religiosas, muchos consejos escolares públicos han comenzado a adoptar programas alternativos que eliminan las demandas de creación de estos centros y, por último, el sistema escolar público en Alberta goza todavía de buena salud.

Con la reciente legislación sobre la desgravación de impuestos para las familias que llevan a sus hijos a escuelas privadas, Ontario ha apostado por uno de los métodos de impulso de la libertad de elección que considera a los padres como los compradores de los servicios escolares.

En Quebec existen dos sistemas de educación pública, uno que utiliza el francés y otro el inglés. Durante mucho tiempo, el sistema entero se basaba en criterios confesionales en lugar de lingüísticos pero en 1997 el nuevo partido en el poder anunció que iba a promover cambios para eliminar la división religiosa del sistema educativo e introducir una línea lingüística en su lugar. El cambio fue menos dramático de lo que podría parecer, ya que las escuelas francesas eran habitualmente las católicas y las protestantes tradicionalmente enseñaban en inglés⁴.

² ROBSON, W. Y HEPBURN, C.R. (2002): *Learning from Success: What Americans Can Learn from School Choice in Canada*. Milton y Rose D. Friedman Foundation and The Fraser Institute, p. 13.

³ GLENN, CH. L. Y DE GROOF, J. (2001): *op. cit.* p. 4.

⁴ *Ibidem*, p. 16.

2. CHILE

Chile ha sufrido una reforma orientada a la liberalización y descentralización del sistema educativo. Sin embargo, no todos los cambios sufridos son coherentes con esta filosofía. Se ha constituido una red única de centros a la que pertenecen los centros estatales y los privados, subvencionados o no. Esto ha provocado un importante aumento del número de centros privados. Todos gozan de la misma autonomía y se les exigen los mismos requisitos. Sin embargo, la publicitada autonomía no es tal en aspectos fundamentales como la contratación de los profesores. Además, existe un curriculum nacional que todos los docentes deben seguir, aunque tienen libertad para hacer adaptaciones a su contexto particular. También en la financiación de centros encontramos algunas contradicciones. Se ha introducido un método de financiación basado en el número de alumnos que intenta introducir la competición por conseguir un mayor número de matrículas. Sin embargo, aunque los centros privados pueden distribuir el dinero como deseen, los colegios estatales no. Estos últimos no conservan para próximos cursos la cantidad que no hayan gastado y pueden obtener más dinero si lo solicitan. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones de los centros sí condicionan los salarios docentes y existe la intención de publicarlos, configurando un *ranking* de centros. En cuanto a la amplitud de libertad de elección de centros, hay que tener en cuenta que no existe una verdadera diversidad de la oferta educativa, por lo que la elección se acaba reduciendo a seleccionar un centro religioso o un centro no confesional.

El modelo de financiación actual delega en los padres la decisión de elegir el centro educativo al que asistirán los alumnos. La familia y los estudiantes solicitan al comienzo del curso algunas de las escuelas del sistema educativo. Cada estudiante puede ser aceptado en más de un centro y es entonces cuando debe decidir a qué escuela acudirá. Esta decisión define el destino de los recursos otorgados por el Estado a través de las subvenciones. Los alumnos chilenos pueden acudir a cualquier escuela municipal o privada subvencionada, sin ninguna restricción general en la admisión, ni siquiera su lugar de residencia. De modo alternativo, pueden elegir una escuela privada de pago si logran cubrir las tasas escolares exigidas por el centro. Sin embargo existen en la práctica algunas limitaciones en la elección en lo relativo a aspectos económicos, transporte, selección académica, etc. De hecho, todas las escuelas privadas (subvencionadas o no), tienen completa libertad para aceptar o rechazar estudiantes y establecer sus propios procesos de selección, mientras que las escuelas municipales tienen la obligación de admitir a todos los estudiantes que soliciten el centro siempre que exista espacio disponible⁵. En el sector subvencionado, el 28% de los centros utilizan tests académicos para decidir sobre la admisión de alumnos. Esta no es una práctica prohibida legalmente aunque no goza de buena aceptación social⁶. Una encuesta a Directores Educativos Provinciales, mostró que el 37,6% de las escuelas municipales y el 55,6% de las escuelas privadas subvencionadas, utilizaban prácticas discriminatorias en la admisión de los estudiantes, tales como la cancelación de la matrícula si repetían curso o la expulsión de las adolescentes embarazadas⁷. A las anteriores limitacio-

⁵ MIZALA, A. Y ROMAGUERA, P. (2000): School performance and choice: the Chilean experience [Versión electrónica]. *The Journal of Human Resources*, 2(35), pp. 392-417.

⁶ GAURIN, V. (1999): *School choice in Chile: Two decades of educational reform*. Washington DC, Brookings Institution Press, p. 60.

⁷ MIZALA, A. Y ROMAGUERA, P. (2000): School performance and choice..., *op. cit.*

nes, se añade la de algunos municipios en los que sólo existen escuelas municipales, la mayoría de ellas situadas en zonas rurales⁸.

La reforma educativa chilena que introdujo este sistema de subvenciones (para algunos un sistema de bonos escolares) produjo un efecto en el crecimiento del número de escuelas privadas subvencionadas al mismo tiempo que las escuelas públicas sufrieron una pérdida de matrícula. Junto a este proceso también se produjo, especialmente en el periodo inmediatamente posterior a la reforma y hasta 1987, un cambio de alumnado desde las escuelas públicas municipales hacia las escuelas privadas subvencionadas. En 1980, el 14% de los alumnos estudiaba en la enseñanza privada y 1988 había crecido hasta el 30%⁹. Este proceso continuó, pero de forma más ralentizada, hasta 1994.

A corto plazo, el plan de bonos escolares de Chile parece que tuvo un efecto negativo en el rendimiento de los alumnos de bajos ingresos en la década de los 80, sin elevar el nivel general del rendimiento educativo. Pero después de 1990, con el incremento de la intervención gubernamental central y el crecimiento del gasto en educación, el rendimiento académico relativo de los alumnos más desfavorecidos ha aumentado junto a la media general¹⁰.

3. ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos es uno de los países que ofrece mayor diversidad en su oferta educativa. Pero esta diversidad no ha sido un método para ampliar la libertad de elección de centro de las familias. Primero se desarrolló como forma de favorecer la integración de las minorías; más tarde, como una respuesta a la propia diversidad de la sociedad estadounidense. Sin embargo, en algunos estados e incluso en algunos municipios, se ha planteado como objetivo ampliar la libertad de elección de centro a través de distintos programas, unos con mayor éxito que otros. En esta nación, la descentralización llega hasta el nivel del distrito. Esto crea muchas diferencias en la financiación de las escuelas, ya que la cantidad pública concedida a los centros acaba dependiendo de la capacidad económica del distrito y del valor de la vivienda en esos distritos (gran parte de la financiación de los centros sale de la recaudación de impuestos sobre la propiedad). Es, sin duda, un sistema educativo que, debido a su organización estatal, la descentralización y la autonomía concedida a los centros, ha promovido muchas reformas innovadoras, algunas de ellas encaminadas a experimentar con programas de libre elección de centros.

La Primera Enmienda estadounidense establece que el Congreso no puede elaborar ninguna ley en relación con el establecimiento de la religión o prohibiendo el libre ejercicio de la misma. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha sostenido que este principio prohíbe la financiación pública (de cualquier organismo público) de las escuelas privadas con una filosofía religiosa¹¹. Sortear la prohibición de la Primera Enmienda ha sido una de las grandes motivaciones para el desarrollo de métodos de financiación alternativos, como los bonos escolares o la desgravación de impuestos.

⁸ WINKLER, D.R. Y ROUNDS, T. (1996): Municipal and private sectors response to decentralization and school choice, *Economics of Education Review*, 4(15), pp. 365-376.

⁹ GAURIN, V. (1999): *op. cit.* p. 2.

¹⁰ CARNOY, M. (1998): National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms make for better education?, *Comparative Education Review*, 3(42), pp. 309-337.

¹¹ GUTHRIE et al., (1988) citado en SAN SEGUNDO, M.J. (2001): *Economía de la educación*. Madrid, Síntesis, p. 167.

Sin embargo, parece que están apareciendo muestras de algunos cambios. Un indicador de tal cambio fue la decisión del Tribunal en 1998 de no revisar la constitucionalidad del programa estatal de Wisconsin que proporciona bonos escolares para niños de bajos ingresos en Milwaukee. El Tribunal Supremo Federal dejó intacto, de esta forma, la legislación admitida por el Tribunal Supremo de Wisconsin que permitía la inclusión de escuelas religiosas en el programa de bonos escolares del estado. Se acepta que esta financiación a centros privados, sean religiosos o no, no afecta al contenido de la primera enmienda¹².

Los primeros programas para desarrollar la libertad de elección entre los centros públicos se desarrollaron en los años 60 para promover la integración racial en las escuelas. Para este objetivo se utilizaron las escuelas “*magnet*”. La mayoría de estos centros fueron establecidos para satisfacer los requisitos estatales o judiciales contra la segregación racial¹³. Sin embargo, la naturaleza local de las competencias en educación en Estados Unidos, ha impedido cambios políticos nacionales como en Inglaterra, Suecia o Nueva Zelanda¹⁴.

En la mayoría de los distritos, los alumnos son asignados directamente a un centro que les corresponde por su lugar de residencia. Sin embargo, los directores pueden aceptar escolares de otro distrito si existen plazas suficientes y son animados a hacerlo cuando esta transferencia reduce la segregación racial de su centro o del distrito en general. Tanto las leyes estatales como las federales prohíben la discriminación en la admisión de alumnos de las escuelas públicas por motivos de raza, sexo (con excepción de las escuelas femeninas o masculinas), origen y otras categorías protegidas y obligan a los sistemas educativos a admitir alumnos con necesidades educativas especiales en un ambiente adecuado a sus características y requisitos. La raza ha sido utilizada como criterio de admisión en casos excepcionales, como método de lucha contra la segregación racial en las escuelas.

Las escuelas privadas pueden establecer sus propios criterios de admisión de alumnos, aunque la utilización de algunos requisitos como la raza podría llevar al centro a la pérdida de sus ventajas fiscales. Las escuelas con un carácter religioso declarado pueden utilizar criterios religiosos en el proceso de selección. La mayoría de las escuelas parroquiales católicas sólo utilizan criterios de salud, edad y residencia aunque un tercio de ellas utilizan las calificaciones académicas durante el proceso. Las entrevistas o recomendaciones son otros métodos de selección utilizados por las escuelas privadas.

De modo general, se pueden distinguir varios tipos de reformas en el modelo americano:

1. Programas de elección dentro del distrito escolar. Es difícil clasificar todas las formas distintas en que se ha llevado a cabo este tipo de reformas. Las dos más comunes son las escuelas alternativas y las escuelas *magnet*. Estas últimas pueden ser consideradas como una categoría de reforma escolar por sí misma. Dan prioridad, respetando el equilibrio racial, a los alumnos del distrito completo. Los alumnos solicitan la escuela de modo voluntario y son seleccionados sin tomar en cuenta su lugar de residencia, aunque dentro del distrito. Al margen de estos centros, en los últimos años se han aprobado varios programas que permiten variaciones a la zonificación. Algunos de éstos son¹⁵:

- *Open enrolment*. Permite a los alumnos cambiarse de centro si existe espacio disponible.

¹² GLENN, CH. L. Y DE GROOF, J. (2001): *op. cit.* p. 12.

¹³ *Ibidem*, p. 9.

¹⁴ OCDE. (1994): *School: a matter of choice*. París, OCDE, p. 85.

¹⁵ *Ibidem*, p. 87.

- *Controlled Transfer*. Sólo se permiten cambios si mejora el equilibrio racial del centro receptor.
 - *Magnet Programs*. Situados en escuelas que de este modo pueden admitir en ellas a alumnado de zonas no residenciales.
 - *Universal Controlled Choice*. Los límites de las zonas de admisión son eliminados y todos los alumnos son distribuidos desde una oficina central según sus preferencias, con poca o ninguna consideración de la zona de residencia.
2. Programas de elección interdistrito. Los programas más destacados de elección de centro dentro del sector público se han aplicado en Minnesota (desde 1987) y en Boston (desde 1968), permitiendo que las familias seleccionen centros de cualquier distrito escolar. Minnesota se convirtió en el primer estado que obligaba a aceptar cambios de centro sin considerar los límites del distrito. Su programa se denominó *Open Enrolment*. La única restricción para matricularse en otro distrito es que afecte negativamente al equilibrio racial del distrito de procedencia o de destino. El distrito receptor puede además rechazar el cambio por motivos de espacio.
 3. Experimentos con *vouchers* o bonos escolares, como los de Cleveland, Indianápolis, San Antonio (California) y el de Milwaukee. Es una de las categorías menos experimentadas y sin embargo, de las más debatidas. Los dos primeros ejemplos conforman los más clásicos por su innovación y el de Coons y Sugarman (1978)¹⁶ en California, el de mayor relevancia internacional por su excelente diseño. Hepburn¹⁷ diferencia dos tipos de bonos escolares: los financiados públicamente y los financiados por empresas privadas. Dentro de cada categoría los bonos pueden ser aplicados a escuelas públicas y privadas o a un único tipo de centros.
 - Bonos financiados públicamente.
 - El experimento de Alum Rock en California, durante los años 70. Los bonos escolares podían utilizarse en cualquier escuela pública pero no se permitió a las escuelas privadas participar, por lo que quedó limitado a un programa *open enrolment*.
 - La experiencia de Milwaukee, Wisconsin. Los alumnos con menos recursos pudieron utilizar sus bonos escolares desde 1990 en escuelas públicas o privadas no religiosas; ocho años más tarde, se eliminó esta prohibición.
 - Bonos financiados por entidades privadas. Esta variedad de bonos escolares son financiados por algunos organismos y empresas y destinados a niños de bajos ingresos cuyos padres desean que acudan a escuelas privadas, incluyendo, las religiosas.
 - El primero de tales programas se realizó en Indianápolis en 1991, donde la *Golden Rule Insurance Company*, bajo la dirección del empresario J. Patrick Rooney, estableció un sistema de becas para pagar parte de los costes de la enseñanza de algunos niños de escasos recursos en los centros privados. En 1999 el programa había llegado a 41 ciudades con al menos 15 nuevos proyectos.
 - En 1998, dos empresarios se comprometieron con 100 millones de dólares para establecer el *Children's Scholarship Fund*, enfocado a cubrir la enseñan-

¹⁶ COONS, J.E. Y SUGARMAN, S.D. (1978): *Education by choice: The case for family control*. Los Angeles, CA, University of California Press.

¹⁷ HEPBURN, C.R. (1999): *The Case for School Choice. Models from the United States, New Zealand, Denmark, and Sweden*. Canadá, Fraser Institute, pp. 10-14.

za de niños de clases bajas en más de 40 ciudades de tres estados de los Estados Unidos¹⁸. Este programa ha elevado este tipo de bonos financiados privadamente a un nivel significativo de tamaño y extensión nacional. La mayoría de estos bonos son distribuidos a través de las organizaciones locales de estos los estados participantes, pero 5.000 plazas están disponibles para los niños de bajos ingresos de cualquier otro lugar del país.

- Proyectos similares se han desarrollado desde entonces en lugares como Atlanta, Milwaukee (programa PAVE) o Little Rock. Existen más de 80 de estos programas que sirven a 50.000 alumnos¹⁹.
4. *Magnet Schools*. Estos centros y programas (adquieren distintas categorías en diferentes estados o ciudades), fueron específicamente diseñados para lograr un equilibrio racial adecuado mediante la admisión de alumnos de acuerdo a determinadas proporciones raciales. A menudo, esto ha significado excluir a muchos alumnos locales de una raza sobre-representada en una escuela popular que necesita un mayor equilibrio racial para cumplir las proporciones deseadas²⁰.
 5. *Charter Schools*. Desde la aprobación de la primera legislación estatal sobre estas escuelas en Minnesota en 1991, 41 estados y el Distrito de Columbia han aceptado este tipo de centros con distintos apoyos políticos. En el curso escolar 2003/2004 funcionaban 2.700 escuelas con contrato que atendían a 684.000 estudiantes en todo el país²¹. Estos centros proponen unos objetivos y establecen un contrato con el distrito escolar o con el gobierno del estado correspondiente, y adquieren autonomía legal y financiera para contratar personal y locales. Se mantienen como centros del sector público, gratuitos, sin selección académica de alumnos, ni sectarismo. Las escuelas con contrato, generalmente, no cumplen ninguna proporción racial determinada. Las leyes que rigen la creación de estos centros varían considerablemente de unos estados a otros. Los gobiernos estatales pueden proporcionar subvenciones de apertura, ayuda técnica, o ambas o ninguna de las dos. Algunos de los centros se especializan en artes o ciencias o en estudios internacionales, y otros en estudiantes con riesgo de abandono de los estudios. Casi todas las escuelas *charter* tienen una filosofía clara y definida²².
 6. *Tuition Tax Credits*. Es una variante del enfoque de la subvención o bono escolar y permite una deducción de impuestos por el gasto en enseñanza, en forma de uniformes, material escolar o tasas en escuelas privadas. En Arizona, Florida, Illinois, Iowa, Minnesota y Pennsylvania han sido autorizados los incentivos en impuestos permitiendo a una mayor cantidad de población acudir a escuelas independientes. Puede concretarse principalmente de dos modos: desgravación de la cantidad de ingresos a declarar o reducción de la deuda fiscal final. Se aplica a empresas o personas que realizan donaciones para organizaciones educativas (que proporcionan bonos para alumnos que se matriculan en centros privados o que invierten en innovación en educación), o a los gastos en enseñanza de las propias familias, bien en centros públicos, en centros privados o en ambos. Minnesota fue el primer estado en motivar la libertad de elección a través de estos programas de reducción de impuestos.

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ GLENN, CH. L. Y DE GROOF, J. (2001): *op. cit.* p. 13.

²⁰ OCDE. (1994): *op. cit.* p. 86.

²¹ KAUFER, K. (2004): School choice in 2003: An old concept gains new life. *Legal Memorandum*, 9, pp. 1-13 (www.heritage.org/research/education/lm9.cfm), consultado en septiembre de 2005.

²² HEPBURN, C.R. (1999): *op. cit.* p. 10.

Enseñanza en casa. En todos los estados existen leyes que permiten a los padres enseñar a sus hijos en su casa y cada uno de ellos lo regula de modo distinto. Todos los niños que reciben la educación en su casa deben someterse, del mismo modo que los escolarizados en centros públicos, a las evaluaciones estatales mediante tests estandarizados.

4. FRANCIA

Francia ha interpretado la libertad de enseñanza y la respuesta a la diversidad no como un aumento y protección de la libertad de elección de centros y la pluralidad de los establecimientos educativos, sino como la defensa del pluralismo dentro de cada escuela. Por este motivo se deja de lado la religión en los centros estatales, por el respeto a esta heterogeneidad dentro del centro. La única elección protegida en su historia se ha debido a la financiación de centros privados, lo que facilitaba a las familias elegir una enseñanza confesional, ya que la mayoría de los centros privados son religiosos. Esto no impide que también pueda encontrarse una cierta diversidad pedagógica entre ellos. Existe un curriculum nacional que permite distintos márgenes de adaptación en función del tipo de relación y contrato establecido entre el centro y el gobierno central. Además, los docentes son seleccionados y contratados centralmente, incluso en los centros privados con contrato de asociación. Desde 1989 se permite a los centros (incluidos los estatales) elaborar un proyecto pedagógico propio, que ayuda a introducir la diversidad de centros en el sistema. Esta posibilidad les permite, incluso, agrupar a los alumnos en función de su género. Este aspecto supone, para el sistema educativo francés, reconocer que las escuelas pueden proporcionar la misma calidad sin ser completamente iguales e intentar que la heterogeneidad no se encuentre sólo dentro de los centros, sino también entre ellos. Sin embargo, se mantiene la zonificación como criterio principal en la admisión, por lo que esta tendencia a la diversidad de centros pierde parte de su sentido como respuesta a la sociedad y sus diferentes demandas educativas.

La *Ley Debré* (1959) reguladora del sistema educativo francés no fue diseñada para la posterior competición entre escuelas públicas y privadas, y de hecho, contenía previsiones para restringir el crecimiento de la oferta y la demanda. Sin embargo, a finales de los 60, el neoconservadurismo fue influyente en Francia. El argumento de la elección ha llegado a ser cada vez más importante desde entonces. En los 80 incluso este apoyo se había extendido entre los padres del sector público y los socialistas, oponentes tradicionales de esta política. Los líderes de la escuela pública pensaban que la competición entre los dos sectores no sólo existía, sino que era desigual e injusta. La competición era por los buenos estudiantes, pero, en opinión de algunos líderes, se basaba en consideraciones triviales como cafetería o los servicios no educativos ofertados²³.

Existe libertad para elegir entre centros privados y públicos pero la libertad de elección dentro del sector estatal está bastante restringida; se rige por una normativa denominada “Carta Escolar”, que favorece especialmente la asistencia a los centros más cercanos. Aunque se han desarrollado otros proyectos recientes, como el “*project d’établissement*”, la diversidad y la libertad de elección basándose en el carácter propio no se han promovido. Glenn y De Groof llegan a afirmar que “la uniformidad es tan acusada que la elección pierde sentido”²⁴.

²³ FOWLER, F.C. (1992): School Choice Policy in France: Success and Limitations, *Educational Policy*, 6(4), pp. 429-443.

²⁴ GLENN, CH. L. Y DE GROOF, J. (2001): *op. cit.* p. 3.

La Ley de Orientación de 1989 obliga a cada escuela intermedia y secundaria a desarrollar su propio “*project d’établissement*”. Debe realizarse con el acuerdo de personal, padres y alumnos y desarrollar la filosofía y valores de la escuela. Cada proyecto recoge las adaptaciones del programa anual (siempre dentro del curriculum nacional), para conseguir un proyecto propio del centro. Este proyecto se elabora respondiendo a las necesidades locales o a los intereses particulares de estudiantes y cuerpo docente. Las escuelas pueden también desarrollar un enfoque experimental para el curriculum, siempre que esté bien fundamentado pedagógicamente.

La asignación a los centros se produce basándose en el distrito geográfico en el que se reside. Cuando los padres requieren un centro distinto al asignado, se tiene en cuenta la asistencia de hermanos mayores a ese centro, las circunstancias derivadas del trabajo de los padres o la salud de los niños. Además, los dos distritos (el del centro asignado y del deseado por las familias) han de ponerse de acuerdo, lo que supone una grave limitación burocrática. Para solicitar el cambio han de dirigirse a su Ayuntamiento y si el centro deseado está en otro distrito han de contactar con el Ayuntamiento de acogida, aportando una autorización de la alcaldía de residencia. En la práctica, entonces, el principio de libertad de elección de centro para las escuelas públicas elementales está limitado por dos factores: la proximidad al centro y el origen comunal de la financiación de las escuelas²⁵. Las escuelas con contrato tienen que admitir a los estudiantes sin distinción de origen, opiniones o creencias. Los requisitos y procedimientos para matricular alumnos extranjeros están regulados gubernamentalmente.

Todas las escuelas que han explicitado su carácter propio deben, en cualquier caso, respetar la libertad de conciencia de sus alumnos. Esto supone que el ideario de un centro no puede utilizarse para rechazar la admisión de un alumno y que la enseñanza religiosa no puede ser una enseñanza obligatoria en una escuela con contrato. Por otro lado, esto tampoco implica que la enseñanza general del centro no pueda verse afectada por la perspectiva religiosa del ideario. En las escuelas privadas, los padres firman un contrato en el que asumen la voluntaria adhesión a la esencia que distingue esa escuela de las escuelas públicas comparables. Esto no implica que el niño pierda su derecho de libre conciencia garantizado por la *Ley Debré*. En los centros de este tipo que no son subvencionados, es posible seleccionar el alumnado, excepto utilizando criterios de raza, lo que constituye un delito.

Las escuelas católicas privadas no representan una élite escolar; por el contrario, muestran una selección de menor clase social en el acceso a los grados superiores que las escuelas públicas. Estos centros son utilizados por muchas familias que no son católicas. Algunas familias envían a sus hijos a las escuelas privadas católicas cuando no rinden bien en la escuela pública, porque se consideran más flexibles para adaptarse a las necesidades individuales. A veces, cuando el niño supera las dificultades, vuelve a su anterior centro público²⁶.

Los padres pueden optar porque sus hijos reciban su educación obligatoria en el hogar familiar, siempre que sea comunicado al Servicio de Inspección correspondiente, al menos 15 días antes de que su hijo cumpla seis años²⁷. Esta posibilidad queda recogida en una ley de 1882 reformada posteriormente en 1946. La instrucción que reciben en casa debe ser equivalente a lo que se aprende en la escuela a su edad. La legislación de 1998 forta-

²⁵ LLORENT BEDMAR, V. (1998): La elección de centro escolar en la Unión Europea, *Bordón*, 50(3), pp. 263-76.

²⁶ GLENN, CH. L. Y DE GROOF, J. (2001): *op. cit.* p. 3.

²⁷ LLORENT BEDMAR, V. (1998): *op. cit.* p. 265.

leció el control de las autoridades locales sobre la enseñanza en casa y las escuelas privadas sin contrato, para evitar el peligro de que algunos grupos sectarios puedan manipular la instrucción dada a estos niños.

5. HOLANDA

El sistema educativo holandés tiene una característica fundamental que lo define: en su Constitución encontramos un artículo que obliga al Gobierno central a financiar todas las escuelas, sea cual sea su titularidad, su carácter propio y su nivel de enseñanza (incluida la universidad), si desarrollan su trabajo dentro del respeto a los derechos humanos y a otros mandatos constitucionales. Esta financiación no es establecida por el número de alumnos sino por categorías de necesidad (aunque uno de los factores que se contempla es el número de alumnos). Pero estas categorías son iguales y contemplan las mismas cantidades económicas para los centros estatales y los privados. Esto ha favorecido la proliferación de centros privados, que además de tener garantizada su estabilidad económica, no ven reducida su autonomía. De hecho, el 69% del alumnado de primaria y el 79% de secundaria, acudían a escuelas no gubernamentales en 1996. De este modo se ha convertido en el sistema educativo más plural del mundo, simplificando la respuesta a las necesidades y demandas locales de los distintos tipos de educación. Cumpliendo con ciertos requisitos técnicos, como un número mínimo de alumnos (un número muy bajo) y un número máximo de docentes, pueden seguir creándose escuelas con filosofías diferentes a las ya existentes. Estas medidas se han acompañado de la posibilidad de elegir un centro de cualquier sector y nivel educativo. Sin embargo, la descentralización no ha llegado a aspectos estrictamente educativos como el curriculum y ha permanecido en los meramente administrativos. Además, se ha evitado la competición entre centros, prohibiendo el cobro de tasas a los padres en cualquier escuela. A pesar de esta libertad de enseñanza, es posible que no se haya promovido la diversidad más allá de aspectos religiosos y que tampoco se haya producido un aumento de la calidad educativa.

La libertad de educación se entiende como libertad de elección de centro y queda reconocida en un artículo de la mencionada Constitución de 1917. Este artículo, que nunca ha sido modificado desde entonces, prescribe que la financiación estatal que reciben todas las escuelas ha de ser igual. De este modo, el principio de que todo el mundo debe tener acceso a la escuela deseada está implicado en las reglas sobre la financiación de los centros²⁸.

El derecho a elegir escuelas en este país está también reflejado en reglas liberales para elegir dentro del sistema educativo público. En general, los padres pueden seleccionar cualquier centro del municipio, aunque en las ciudades de mayor tamaño, la elección queda limitada a un sector más pequeño.

Los padres pueden libremente elegir cualquier escuela, y las escuelas privadas pueden seleccionar a sus alumnos de entre los solicitantes²⁹. Las familias eligen centro según su formación religiosa y la composición socioeconómica del alumnado, más que en función de resultados académicos, que no suelen estar disponibles hasta el final de secundaria³⁰. En un principio, la decisión de a qué escuela acudir estaba relacionada únicamente con la afiliación religiosa, por lo que no se producía ninguna elección activa. En los últimos años,

²⁸ OCDE. (1994): *op. cit* p. 68.

²⁹ LOUIS, K.S. Y VAN VELZEN, B. (1990): A look at choice in the Netherlands. *Educational Leadership*, 48(4), pp. 66-72.

³⁰ SAN SEGUNDO, M.J. (2001): *op. cit.* p. 175.

estos pilares se han debilitado y muchas familias realizan elecciones activas³¹. Muchos padres parecen preferir escuelas no estrictamente religiosas, si bien los estudios están en desacuerdo sobre la importancia de la afiliación religiosa para elegir escuela.

Aunque existen escuelas con una filosofía educativa particular (Montessori, Dalton, Rudolph Steiner), en torno al 90% de las escuelas privadas financiadas por el Estado fueron creadas por grupos religiosos³². El descenso del número de alumnos en su conjunto, ha provocado que muchas escuelas religiosas admitan estudiantes pertenecientes a otras religiones o a ninguna. Esta dilución de la identidad religiosa de las escuelas junto con la secularización de la población en general, ha hecho que los requisitos de admisión y los criterios de selección de profesores en los centros religiosos, tenga poco ver con esta identidad confesional³³.

La enseñanza en casa está reconocida en Holanda para todos los casos en los que los padres no pueden satisfacer sus deseos educativos con las escuelas establecidas en su comunidad, y no haya un número suficiente de padres que compartan sus preocupaciones, que justifique establecer una nueva escuela³⁴.

Se ha producido de este modo una situación muy inusual, ya que es una sociedad fuertemente urbanizada que sin embargo, respeta escuelas muy pequeñas. Esta es una combinación que permite que las elecciones tomadas sean más reales³⁵. Aún así, Holanda no ha utilizado la potencialidad de su propio sistema. En particular, la libertad de elección no parece haber promovido debates entre productores (consejos escolares y personal) y consumidores (padres y alumnos) acerca de la calidad del contenido de la educación. Sería difícil concluir, por tanto, que Holanda es un foco de innovación pedagógica.

6. NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda comenzó en 1988 un conjunto de reformas que supusieron un cambio brusco en la orientación de su sistema educativo, introduciendo un modelo de mercado. Aquí la reforma fue unida a un proceso de descentralización. Las escuelas pasaron de estar administradas por el gobierno central a estar dirigidas localmente. La capacidad para abrir o cerrar escuelas se rige únicamente por las leyes de la oferta y la demanda. Se liberalizaron los controles de las escuelas estatales para lograr una competencia más equitativa entre los distintos tipos de centros. Comenzó entonces un proceso de integración de centros privados en el sector estatal que aumentaba la diversidad de la oferta pública y garantizaba la elección de centros. Sin embargo, se limitó la competición fijando un número máximo de matrículas en los centros y restringiendo en los centros religiosos la proporción de alumnos no pertenecientes a dicha confesión. Además, el proceso de integración ha reducido en gran medida la competición intersectorial. Otras de las medidas tomadas tampoco responden a esa economía de mercado introducida en el sistema educativo con la reforma.

³¹ OCDE. (1994): *op. cit* p. 67. La OCDE entiende por elección activa aquella que se basa en la calidad educativa percibida de un centro. Aunque la afiliación religiosa es sin duda importante a la hora de elegir una escuela, no supone, bajo esta concepción, un tipo de elección activa, porque esta característica no se incluye entre las que tienen relación directa con la calidad del centro.

³² AMBLER, J.S. (1994): Who benefits from educational choice? Some evidence from Europe. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(3), pp. 454-476.

³³ KARSTEN, S. (1999): Neoliberal education reform in the Netherlands, *Comparative Education*, 3(35), pp. 303-317.

³⁴ GLENN, CH. L. Y DE GROOF, J. (2001): *op. cit.* p. 6.

³⁵ OCDE. (1994): *op. cit* p. 68.

Por ejemplo, aunque los consejos escolares tienen capacidad para seleccionar y contratar docentes, no la tienen para determinar su salario. En Nueva Zelanda, como en Holanda, se brindan muchas facilidades para poner en marcha una escuela de nueva creación. El método de financiación se basa en la puntuación obtenida en una escala de necesidades. Los centros, incluidos los estatales, pueden definir su perfil o carácter propio, por lo que ha aumentado mucho la diversidad y autonomía curricular, a pesar de la obligación de seguir las orientaciones del currículum nacional. Las escuelas pueden establecer sus propios criterios de admisión sin estar sometidas a la zonificación que existió previamente.

Ampliar la libertad de elección entre todas las alternativas fue el principal foco de la reforma en Nueva Zelanda³⁶. Se asumió que era deseable mayor elección para los participantes en un sistema educativo.

Tradicionalmente sólo se proporcionaba una elección limitada entre la provisión privada y la estatal. Ha existido una competición restringida entre el sector privado y el estatal, debido a la escasa ayuda económica que el Estado ha proporcionado a los centros privados. Al comenzar las subvenciones para las escuelas privadas, el estado legitimó la provisión alternativa para los padres. Aún así el Estado ha disfrutado de un monopolio en lo que se refiere al servicio gratuito, ya que las escuelas privadas siguieron cobrando tasas de enseñanza para poder sobrevivir. Hasta finales de los ochenta se dio muy poca amplitud a la elección y las escuelas eran gobernadas centralmente, con un estricto control burocrático. Desde 1988 el Gobierno Laborista y desde 1990 el Gobierno Nacionalista apoyaron la introducción de la elección e incrementaron la competición dentro del sector estatal. En un primer momento, esta elección dentro del sector estatal no era real, porque primaba una gran homogeneidad. Con la introducción en 1975 de las escuelas privadas integradas en el sector estatal, la oportunidad para la educación en casa, el reconocimiento de las escuelas *Kura Kaupapa Māori* y el potencial de mayor diversidad, los padres han adquirido una mayor amplitud para ejercitar la elección dentro de las escuelas públicas.

Anteriormente, en el sector estatal, las escuelas estaban obligadas a admitir a todos los alumnos residentes en su zona de admisión, así como a todos los solicitantes de fuera de la zona, si existía espacio físico disponible. En Nueva Zelanda, la zonificación reforzó las diferencias en la segregación residencial debido a los precios de las casas o a zonas de grandes cantidades de casas estatales³⁷.

Aunque en principio, todos los estudiantes deben ser aceptados siempre que no se supere la capacidad del centro, establecida por el Ministerio, tras la *Education Amendment Act 1991*, con el partido Nacionalista en el poder, los consejos de los centros también pueden tomar medidas sobre los planes de matriculación (antes el propio Gobierno era el único acreditado). Estos planes han de hacerse públicos, deben respetar la *Race Relations Act* de 1971 y *Human Rights Comisión Act* de 1977 y ser aprobados por el Ministerio. Todas las reglas de zonificación establecidas centralmente fueron eliminadas, y con el nuevo sistema, las áreas de influencia son establecidas por las escuelas y pueden admitir a alumnos de fuera de la zona. Entre los criterios diseñados, algunas escuelas utilizaron el género, para de ese modo preservar su carácter propio (como escuelas femeninas o masculinas). Muchas de las escuelas incorporaron el criterio residencial a sus planes de admisión. En 1999, el 83% de las escuelas que habían elaborado sus propios planes de admi-

³⁶ CLARK, E. (1993): *What works in innovation: School Choice. Background Report to CERI. New Zealand*. París: OCDE-CERI, p. 7.

³⁷ WYLIE, (1998), citado en GLENN, CH. L. Y DE GROOF, J. (2001): *op. cit.* p. 10.

sión, habían incluido un área de captación entre ellos. Otros de los criterios de admisión empleados eran la necesidad de haber cursado determinadas materias, vínculos familiares con el centro, hermanos cursando estudios actualmente o en años anteriores, interés en algunas actividades culturales, académicas o deportes, entrevistas con padres y estudiantes solicitantes, etc. Al final de 1998, el Parlamento modificó los requisitos de los planes de admisión de los centros. El exceso de demanda en una escuela debe ahora ser resuelto consultando con otros centros afectados, y la decisión debe ser aprobada por el secretario de educación.

Las escuelas privadas han tenido siempre la libertad para establecer sus propios criterios de entrada. Del mismo modo, las escuelas integradas no están sujetas a la zonificación y también tienen capacidad para determinar sus propios requisitos de selección, sujetos únicamente a un número máximo de matrículas acordado en su contrato de integración en el sector estatal. Estos centros no pueden incluir a más del 5% de solicitantes que no pertenezcan a su confesión, aunque intentan elevar este porcentaje al doble. Esta restricción fue el resultado de la preocupación de los patrocinadores de que las escuelas integradas siguieran conservando su carácter propio, pero también refleja el deseo de los sindicatos de profesores de minimizar la competición con el sector estatal por los alumnos.

El transporte es gratuito hasta la escuela estatal más próxima (ya sea integrada o puramente estatal) y hasta una escuela privada, si no excede de la distancia de la estatal más cercana. Al elegir una escuela distinta a la local, los alumnos no pierden el derecho a la ayuda (como ocurría hasta el cambio), pero su cantidad se establece en función de la distancia. Además, desde 1994 las escuelas pueden recibir un bloque de financiación para ayuda de transporte y distribuirlo cómo ellas deseen.

Los padres pueden solicitar que su hijo sea excluido de determinadas clases sobre temas religiosos o culturales. Si un estudiante ha sido expulsado, el Ministerio puede obligar a una escuela estatal (pero no a una integrada) a admitirlo en sus aulas.

La enseñanza en casa ha sido legal en Nueva Zelanda desde 1914, regulación que ha sido modificada en 1964 y 1989. Los padres necesitan obtener aprobación del Ministerio de Educación para llevar a cabo la enseñanza en casa con sus hijos durante la etapa de educación obligatoria. Se les concede una subvención anual para ayudarles con el coste de los materiales de aprendizaje. El 1 de julio de 1999 había 5.451 niños escolarizados en su propio hogar, pertenecientes a 3.110 familias. El número se ha duplicado entre los años 1993 y 1999.

En 1996 el gobierno comenzó un programa piloto de bonos escolares. Fue diseñado principalmente para niños de familias con escasos recursos, para aquéllos quienes con mayor probabilidad iban a acudir a escuelas de menor rendimiento y que tenían menos capacidad económica para acudir a las escuelas privadas. El objetivo de este programa, que se denominó *Targeted Individual Entitlement Scheme* (TIE), era elevar los resultados educativos de los niños de familias de bajos ingresos y facilitar el acceso a la educación que estos padres deseaban para sus hijos³⁸. Fue suspendido a finales de 1999 por el gobierno electo. Se ha desarrollado, sin embargo, una variación de este programa, limitado a los alumnos maoríes de escasos recursos económicos, que proporciona una subvención para acudir a centros privados o para paliar los gastos generales de la enseñanza en cualquier tipo de centro (material escolar, transporte, etc.).

³⁸ NEW ZEALAND GOVERNMENT, MINISTRY OF EDUCATION, (1996) citado en *The Case for School Choice...*, op. cit. p. 18.

2ª Sección

Los sistemas educativos y el derecho a la educación



*EDUCACIÓN PÚBLICA/PRIVADA
Y FINANCIACIÓN*

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN BRASIL

Candido Alberto Gomes

Wellington Ferreira de Jesus

Helder Bueno Leal

Universidad Católica de Brasilia- Brasil

Dentro de cualquier proceso social la educación demanda de costes. Los recursos necesarios para el pago del personal, construcción de edificios, conservación de la infraestructura y la realización de las políticas educacionales propias, surgen de la propia sociedad a través de la suma de los impuestos y de las contribuciones pagadas al estado.

Por todo lo anterior se ha elaborado un trabajo para discutir, analizar y contribuir a esclarecer las siguientes cuestiones: ¿De que forma se organiza el financiamiento de la educación básica brasileña; cuales son las limitaciones, las contradicciones y los posibles avances de los mecanismos actuales de financiación en la educación básica del país cuando se compara con otros países del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Paraguay e Chile)?

¿ Cuales son los aspectos que nos aproximan y nos alejan?; ¿ Qué elementos pueden ser considerados integrantes o no para el estudio de la financiación de la Educación Básica en el Cono Sur? ¿Qué caracteriza las subvenciones de fondos para la Educación Básica a partir de las experiencias del Fundef (fondo para la manutención y desarrollo de la enseñanza primaria¹ y de la valorización del magisterio) y de la perspectiva del Fondo para el desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB)?

Con la finalidad de hallar respuestas a estas interrogantes , se ha realizado un estudio en síntesis del financiamiento para la educación en Brasil y también de los gobiernos de los países del Cono Sur. Se ha analizado también el texto de la Constitución Brasileña y Ley de Directrices y las Bases de la Educación Nacional (LDB), y al final se ha procedido a un levantamiento de la bibliografía concerniente al financiamiento de la educación de los países del Cono Sur.

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR: BREVES CONSIDERACIONES

Durante la década de los ochenta, denominada por algunos economistas de “década perdida” para América Latina, los recursos destinados a la educación, en particular para la

¹ En Brasil la enseñanza primaria tiene 8 años de duración y la secundaria, tres años.

educación primaria, sufrió reducciones drásticas. A partir de la década del noventa con los planes de ajuste estructural, esa reducción permaneció en algunos países como Bolivia, Ecuador y Venezuela. En otros países como Brasil, Chile y Argentina ocurrió una elevación en la financiación por alumno (ARCIA; ALVAREZ; SCOBIE, 1999:127)².

Al sintetizar podemos observar una semejanza en los procesos históricos, políticos, económicos y sociales por los cuales pasaron esos países en la últimas décadas, especialmente las experiencias sobre la financiación de la educación básica.

En el caso de Argentina, los recursos destinados a la educación pública provienen a través de los ingresos del Gobierno Federal y de las provincias. A partir de los años noventa se puso en práctica un modelo descentralizado de financiación que ocupó el lugar del anterior, centralizado, en la medida en que el gobierno federal indujo a las provincias a aplicar parte de sus recursos tributarios en educación, mediante un proceso regresivo, en el cual el poder central paulatinamente elimina la tarea de financiar la educación al delegar dicha función a los gobiernos locales.

El Paraguay depende de los ingresos al Ministerio de Educación a través del presupuesto general del Estado. Con la Constitución actual, promulgada en el año 1992, quedó establecido que el 20% de los recursos presupuestarios serían los mínimos para la educación excluidos préstamos y donaciones. También se destaca en la Carta Magna un proceso gradual de descentralización destinado a los Departamentos y municipios para la administración de la educación básica.

En Uruguay, país constituido como estado unitario, la educación está financiada por el gobierno central, a través de recursos propios. Contribuyen también fuentes extrapresupuestarias que abarcan otros productos y servicios y loterías.

Chile, a partir del inicio de la década de los ochenta, “colocó en práctica la experiencia más radical de privatización del sector educacional”(GOMES, 1992:78)³. Al contrario de las décadas anteriores, cuando el gobierno central asumía la provisión de los recursos para la educación, se crearon disparidades tales como el 50% de los recursos fueron destinados a la enseñanza superior que apenas poseía un 4% del total de las matrículas en detrimento de la enseñanza primaria e secundaria que representaba la mayoría de las matrículas.

La reforma transfirió al sector privado las escuelas profesionalizantes y a los municipios la enseñanza infantil, primaria y secundaria.

El Ministerio de Educación de Chile estableció una subvención calculada por alumno atendido en los diferentes municipios. Se estimuló también la participación de las comunidades y la iniciativa privada en las escuelas.

Con relación a la enseñanza superior se llevó a cabo un proceso de cobro de mensualidades y un programa de becas de estudio a los alumnos de menores ingresos. Según Mello e Souza:⁴

En Chile, el sistema fue implantado en el marco de una reforma educacional, que privilegió la municipalización de las escuelas públicas y la competencia entre las escuelas públicas e particulares, a través de la posibilidad de elección de los alumnos. Hubo muchos cambios en el transcurso de los años, inclusive la

² ARCIA, G.; ALVAREZ, C.; SCOBIE, T. (1999): O Financiamento da Educação e a Reforma Educacional: um marco para a sustentabilidade, *Financiamento da Educação na América Latina*. São Paulo: FGV, pp.125-158.

³ GOMES, C.A.(1992): Financiamento e descentralização da educação no Cone Sul e na Península Ibérica, *Revista Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA), 8, pp. 67-91.

⁴ Los autores son responsables por la traducción.

posibilidad de financiación compartida, o sea el cobro de los alumnos por las escuelas subvencionadas, aunque pierdan una parte de las subvenciones. Entre tanto este régimen favorece fuertemente a las escuelas particulares. Así en el año 1997, el 78% de las matrículas en las escuelas particulares eran matrículas en escuelas subvencionadas y de estas 65% estaban en escuelas que adoptaron la financiación compartida. Ya en el caso de las matrículas de las municipales, apenas el 3% de las matrículas estaban en escuela que adoptaron la financiación compartida (MELLO e SOUZA, 2002:21).⁵

El modelo de descentralización adoptado por Chile se ajusta a las reformas económicas que caracterizan el modelo neoliberal. Con la introducción de dichas reformas en parte se han cumplido los objetivos propuestos por el gobierno chileno, pues se observaron aumentos en las matrículas sobretudo en las áreas rurales, aumento en lo destino de los recursos hacia las áreas menos favorecidas y una reducción de la evasión y repetición escolar.

Deben considerarse las contradicciones que presentaba este modelo sobre todo con relación a la elección de los alcaldes que se realizaba por el poder central, lo cual se limitaba la autonomía de los municipios.

El gobierno central mantenía la distribución de los recursos que daba lugar a una reconcentración de poder. La recesión dio lugar a que la educación se tornara poco atractiva para los inversionistas, por lo que no ocurrió la privatización que se esperaba y el gobierno tuvo que asumir la financiación de algunas escuelas privadas y se produjo un proceso de desvalorización el magisterio. Según (GOMES, 1992:80)⁶

Hoy el balance e la experiencia Chilena muestra que a largo plazo la descentralización redujo significativamente los costos. Sin embargo la crisis económica de inicio e los años ochenta dificultó la actualización del valor distribuido por alumno, con el deterioro de su valor en un poco más de un tercio de lo que se alcanzaba en el año 1981.

A partir de 1993 existe un proceso de financiación compartida establecido mediante una tabla de subvención fiscal que varía en función del nivel del valor cobrado. El límite establecido es de 4 unidades de subvención educacional (USEs), cerca de 80.00 dólares. A partir de este valor el sistema se convierte en pago particular. Se puede afirmar que la subvención del gobierno central a los municipios nos es suficiente para cubrir las necesidades de la financiación.

Por otro lado los padres pueden completar los *vouchers* (escuelas de anuidades más altas que los *vouchers* y además pueden haber organizaciones de tipo filantrópicas que aciertan los cordones a la bolsa para mejorar las escuelas subsidiadas, porque tienen dependencia administrativa particular, pero reciben recursos del Estado por medio de dichos *vouchers* y además poseen dinero recaudado conjuntamente con la comunidad, iglesias etc. para mejorar, especialmente en las áreas socialmente vulnerables y queda sin respuesta la pregunta siguiente: Los costes que pueden crearse, por la financiación compartida, son o no compensados por los beneficios procedentes de un mayor aporte de recursos al sistema (GONZÁLEZ, 1999)⁷.

⁵ MELLO e SOUZA, A. de (2002): *Financiamento da educação na América Latina: lições da experiência* (http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/htm/pr_det_and017.htm), consultado el 30 de marzo de 2006.

⁶ GOMES, C.A.(1992): *Financiamento e descentralização da educação no Cone Sul e na Península Ibérica, Revista Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA), 8, pp. 67-91.

⁷ GONZÁLEZ, P.(1999): *Financiamento da educação no Chile, Financiamento da Educação na América Latina*. São Paulo: FGV, pp.159-185.

La Tabla 1 ha sintetizado las formas de la organización político-administrativa dominantes y los principales modelos de la financiación en el Cono Sur

| País | Régimen | Financiación de la Educación Básica |
|-----------|------------|--|
| Argentina | Federativo | Descentralización acentuada a partir de los años 90, con transferencia de los encargos a las provincias |
| Brasil | Federativo | Camino hacia la descentralización, subvinculación, experiencia del Fundef y Fundeb |
| Chile | Unitario | Descentralización desde la década del ochenta, con la presencia de subvenciones, calculadas por alumno atendido – <i>vouchers</i> |
| Paraguay | Unitario | Descentralización gradual, con presencia de vinculación constitucional como mínimo de un 20% para la educación correspondiente a los recurso presupuestarios |
| Uruguay | Unitario | Centralizada, está a cargo del gobierno central solamente |

BRASIL: TIERRA DE CONTRASTES

Brasil es un país continental (5,3 millones de millas cuadradas) con abundantes diferencias regionales, sociales y educacionales. Políticamente organizada como una República Federativa, compuesta por 26 Estados, un Distrito Federal y 5.561 Municipios. El sistema de gobierno es el republicano, que se sustenta en el Congreso Nacional, la Cámara de Diputados e el Senado Federal. Los Estados son dirigidos por gobernadores y los diputados estatales por el poder legislativo. Cada municipio es administrado por un alcalde con la legislación compuesta por los concejales que integran los ayuntamientos.

La Constitución Federal, promulgada en el mes de octubre de 1988, cuando se retornó al Estado de Derecho, después de dos décadas de gobiernos militares, consagra el principio de autonomía y armonía entre los poderes y el respeto al conjunto de libertades y garantías individuales. Los Estados y los municipios cuentan con sus respectivas Constituciones e Leyes Orgánicas que no pueden estar en desacuerdo con la Constitución Federal. Los asuntos y contradicciones que impliquen la interpretación de la Constitución son juzgadas por el Tribunal Supremo Federal.

En el campo geoeconómico regional las diferencias en el país son considerables, las regiones del norte, nordeste y centro oeste se presentan con mayor número de desigualdades sociales y una mayor concentración de renta, pobreza y miseria y es evidente que posean mayores índices de analfabetismo y bajos niveles de escolarización. Se añade además el factor climático de la región semiárida del nordeste con bajos índices pluviales anuales.

La base económica de esta región es la agricultura con el predominio de la herencia latifundista y del monocultivo exportador, además muestra algunas pequeñas propiedades rurales. Las regiones del sur y del sureste presentan una mayor renta *per capita*, un mayor potencial económico y industrial, una agricultura mecanizada no por ello ajena a la concentración de renta y el fenómeno de ocupación irregular urbana (ocupas), con una gran mayoría de pobres en las áreas periféricas.

LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCACIONAL EN BRASIL

Según la Constitución Brasileña la educación es “un derecho público subjetivo”, asegurada por el Estado y con la participación de la familia. La Carta Magna de 1988, en su artículo 205, determina que “la educación, es un derecho de todos y deber del Estado y de la familia”. Además en el artículo 208, se plantea que:

El deber del Estado con la educación se hace efectivo mediante la garantía de:

- I - enseñanza primaria obligatoria y gratuita, asegurada inclusive, su oferta gratuita para todos aquellos no tuviesen acceso en la edad correspondiente;
 - II - progresivamente la universalización de la enseñanza media gratuita;
 - III - atendimento educacional especializado a los portadores de deficiencia, preferentemente en la red de enseñanza regular;
 - IV - atendimento a jardines de la infancia y preescolar de niños de cero a seis años de edad;
 - V - acceso a los niveles más altos de enseñanza, de investigación y e creación artística, según la especialidad de cada cual;
 - VI - oferta de enseñanza nocturna regular adaptada a las condiciones del educando;
 - VII - atendimento al educando, en la enseñanza primaria, mediante programas de nivelación de material didáctico escolar, transporte, alimentación y atención a la salud;
- § 1º - El acceso a la educación obligatoria y gratuita es derecho público subjetivo.
§ 2º - El no ofrecimiento de la enseñanza obligatoria por el Poder Público, o su oferta irregular, compete la responsabilidad de la autoridad competente.

En el artículo 212:

La Unión aplicará, anualmente, no menos de dieciocho, e los Estados, el Distrito Federal y los Municipios veinticinco por ciento, como mínimo de ingresos resultantes de los impuestos, comprendidos y provenientes de transferencias para la manutención y desenvolvimiento de la enseñanza

- § 1º - La parcela de recaudación de impuestos transferidos por la Unión a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, o por los Estados a los respectivos Municipios, no es considerada para los efectos del cálculo previsto en este artículo, ingreso del gobierno que la va a transferir
- § 2º - Para efectuar el cumplimiento de las disposiciones de este artículo, se considerarán los sistemas de enseñanza federal, estatal y municipal y los recursos aplicados en el artículo 213.
- § 3º - La distribución de los recursos públicos asegurará la prioridad de atender las necesidades de la enseñanza obligatoria, en los términos del plan Nacional de Educación.
- § 4º - Los programas suplementares de alimentación y asistencia a la salud previstos en el artículo 208, VII, serán financiados con recursos provenientes de contribuciones sociales y de otros recursos presupuestarios.
- § 5º - La enseñanza fundamental pública tendrá como fuente adicional de financiación la contribución social del salario educación, recogida por las empresas en forma de ley. (Redacción por la Enmienda Constitucional nº 14, de 1996 - D.O.U. 13.09.96).

La normalización del precepto sobre educación brasileña fue organizada por la actual Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, LDB, Ley 9.934, del 20 de diciembre de 1996, que establece la composición de los niveles escolares: educación básica (educación infantil – jardines 0-3 años, preescolar 4-6 años; enseñanza primaria 7-14 años; enseñanza secundaria) y educación superior. En el artículo 24 está determinada la carga horaria de 800 horas para el año lectivo, con 200 días lectivos y los mecanismos de clasificación (promoción, transferencia y evaluación); ya en el artículo 26 se establece que el currículo debe ser constituido por una base nacional (lengua portuguesa, matemática, conocimiento del mundo físico natural y de la realidad social y política), a ser completado por una parte diversificada (abordaje de las características regionales).

La Constitución Federal establece en su artículo 212 los porcentajes mínimos que deben aplicarse en la educación por las tres esferas que caracterizan el régimen federativo brasileño, 18% del recaudamiento de los ingresos por concepto de impuestos por parte de la Unión y 25% de la recaudación por concepto de impuestos estatales y municipales.

Esa vinculación constitucional de recursos para la educación puede describirse como un movimiento pendular, su presencia en el texto constitucional (considerando la experiencia de ocho constituciones, una monárquica y siete republicanas, dos otorgadas y seis promulgadas), considerando como referencia el período republicano que se extiende desde 1889 hasta los días actuales, que ha existido en los momentos de vigencia del Estado de Derecho, el cual fue suprimido en los momentos del predominio de regimenes autoritarios (GOMES, 1995⁸; PINTO, 2000⁹).

Se puede afirmar que la busca para establecer valores mínimos de educación fue asumida la resistencia contra el modelo autoritario, caso expreso del senador de la republica João Calmon, que, entre los años 1976 y 1983, luchó por crear mecanismos que vincula-se recursos a la educación, siendo alcanzado su objetivo plenamente a partir del año 1985, denominada Enmienda Calmon que determinaba destinar a la educación un 13% por la Unión y el 25% por los Estados y Municipios.

La batalla del senador Calmon se extendió hasta ser promulgada la Constitución de 1988, además con su ardua participación se logró alterar el porcentaje del 13% para un mínimo de 18% de las contribuciones recaudadas por concepto de impuestos destinados a la educación (GOMES, 1996).¹⁰

Los recursos destinados a la educación brasileña a través de la vinculación son integrados por los impuestos, exceptuando las tasas y las contribuciones. La composición de los impuestos y las transferencias entre los distintos entes federativos destinados a la educación se sintetiza en el cuadro 1. Se observa que existen impuestos federales, estatales y municipales, además de transferencias realizadas por la Unión a los Estados y municipios

Cuadro 1 - Sistema de financiación de la Educación según la esfera gubernamental - 1998

| UNIÓN | ESTADOS | MUNICIPIOS |
|---|---|--|
| COMPETENCIAS: Educación superior y educación profesional RECURSOS: 1. PRESUPUESTARIOS (Tesoro) <ul style="list-style-type: none"> • Ordinarios del Tesoro • Vinculación de la recaudación por concepto de impuestos (18%) para MDE 2. CONTRIBUCIONES SOCIALES <ul style="list-style-type: none"> • Contribución sobre el lucro líquido | COMPETENCIAS: Enseñanza primaria, secundaria e educación superior RECURSOS: 1. PRESUPUESTARIOS (Tesoro) <ul style="list-style-type: none"> • Vinculación de las recaudaciones por concepto de impuestos (25%) para MDE; 15% para la enseñanza primaria 2. TRANSFERENCIAS <ul style="list-style-type: none"> • Presupuestarias de la Unión | COMPETENCIAS: Educación infantil y enseñanza primaria RECURSOS: 1. PRESUPUESTARIOS (Tesoro) <ul style="list-style-type: none"> • Vinculación de la recaudación por concepto de impuestos (25%) para MDE; 15% para la enseñanza primaria 2. TRANSFERENCIAS <ul style="list-style-type: none"> • Presupuestarias del Estado • Presupuestarias de la Unión |

⁸ GOMES, C. A. (1995): Administrando a escassez em educação: uma perspectiva internacional, *Revista Uníversa*, 1, pp.37-59.

⁹ PINTO, J.M.R.(2000): *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, Plano Editora.

¹⁰ GOMES, C A. (1996): *João Calmon, batalhador da educação*. Campinas-SP, Autores Associados.

| | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Contribución para la seguridad social • Recaudaciones brutas pronosticadas <p>3. OTRAS FUENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operaciones de créditos • Ganancia líquida por concepto de la lotería federal • Recaudaciones directas arrecadados • Diversos | <p>3. OTRAS FUENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recaudaciones directas • Operaciones de créditos • Diversos | <p>3.OTRAS FUENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recaudaciones directas • Operaciones de créditos • Diversos |
|--|---|--|

Fuente: Constitución Federal, LDB e demás Leyes.

Elaboración: Castro y Duarte, con adaptaciones.

Observación: MDE – manutención y desarrollo de la enseñanza, o sea gastos educativos, excluidas la alimentación y la salud.

FINANCIACIÓN E LA EDUCACIÓN BÁSICA PÚBLICA EN BRASIL: DEL FUNDEF AL FUNDEB

A pesar de la vinculación constitucional para los recursos mínimos destinados a la educación no había entre los niveles de enseñanza una distribución equitativa de fondos en contradicción a lo dispuesto en los §§ 2º y 3º del artículo 211 de la Constitución Federal y de los artículos 10º y 11º de la LDB, que responsabilizan a los Municipios por la enseñanza fundamental ya los Estados por la enseñanza media. Basados en esta realidad y observando la agenda internacional de la década del noventa a favor de la educación básica, utilizando como referencia la Conferencia Mundial de Educación para Todos realizada en Jomtien – Tailandia (1990) constituye un mecanismo de subvinculación de los que ya están vinculados constitucionalmente a favor de la enseñanza primaria que pretende llevar a cabo la generalización de la matrícula para este nivel de enseñanza. Este proceso surgió con la creación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza primaria (Fundef).

Este fondo, creado por la Enmienda Constitucional nº 14/96, y reglamentado, posteriormente por la Ley nº 9.424/96 del 24 de diciembre de 1996, establece que el Fundef constituye una ruptura e un proceso de exclusión de la mayor parte de niños y adolescentes, en particular los pertenecientes a aquellos sectores de bajos niveles de ingresos que necesitan de la inclusión y permanencia en los niveles básicos de educación, lo cual es común en regiones de difícil acceso y también en aquella con índices extremos de pobreza entre las que se encuentran de forma acentuada las regiones ubicadas al Norte e al Nordeste del país.

ESTRUCTURA DEL FUNDEF

Según la ley y su reglamento (Decreto nº 2.264/97), presenta las siguientes características:

- Este fondo se creó para un período de diez años (1997-2006) en el ámbito de cada uno de los 27 Unidades Federativas, o sea cada Estado cuenta con un fondo propio de naturaleza contable y funciona con la misma estructura de los fondos de participación de los Estados y Municipios (FPE y FPM).

- El fondo está formado por la vinculación de cuatro de las principales fuentes de recursos estatales y municipales referentes a los impuestos de mayor recaudación y de más fácil control.

Los recursos se distribuyen en proporción de las matrículas de enseñanza primaria en cada uno de los municipios y en la red estatal, para lo cual se considera el censo escolar que realiza el Ministerio de Educación (MEC) el año anterior. Estos datos son enviados por los Estados y Municipios y la información se publica en la Gaceta Oficial de la Unión (D.O.U) con un plazo de 30 días para respuesta. Por lo tanto existen 27 (veintisiete) fondos que reúnen los recursos del consiguiente número de Estados y de sus municipios, por lo que el valor es dividido de forma equitativa según el número de matrícula en cada uno de ellos.

Durante el primer año de la implantación del Fondo (Fundef) el Gobierno Federal fijó un valor mínimo por cada alumno de R\$ 300,00¹¹ y en los años posteriores, de acuerdo con cada la Ley, el valor mínimo se calcularía mediante la división del total del fondo por el número total de las matrículas anuales en el país. Cuando cualquiera de los fondos estatales no alcanzar ese valor mínimo, la Unión complementaría los recursos para garantizar un mínimo de enseñanza e todo el país. Otra característica importante es que como mínimo el 60% de los recursos del fondo deben ser utilizados exclusivamente para el pago de la remuneración de los profesionales del magisterio en ejercicio.

AVANCES Y LIMITACIONES DEL FUNDEF

Uno de los principales aspectos a destacar sobre el Fundef es el conciernente a su situación con relación a la población alcanzada o no por los recursos del fondo. Según el informe de MEC (BRASIL,2003)¹², durante ese período el crecimiento de las matrículas alcanzó un 6% en contrapartida con las etapas anteriores que era e un 3%, lo cual representa físicamente casi dos millones de niños situados en las escuelas.

Tabla 2 – Tasa de escolarización de personas de 5 a 24 años

1996-2002

| Edades | Tasa de escolarización % | | Variación % |
|--------------|--------------------------|------|-------------|
| | 1996 | 2002 | |
| 5 e 6 años | 64,1 | 77,2 | 13,1 |
| 15 a 17 años | 69,5 | 81,5 | 12,0 |
| 18 a 19 años | 43,8 | 51,1 | 7,3 |

Fuente: IBGE, PNAD 1996/2002

Otro aspecto a destacar constituye la valoración de los profesionales del magisterio (tabla 3). Según se observa durante el período 1997-2001, se alcanzó una mejoría de los niveles salariales de los profesionales del magisterio, con reajustes mayores en las

¹¹ US\$ 258,62 – promedio anual de 1997.

¹² BRASIL(2003): Balanço do FUNDEF 1998-2002 (<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/result.shtm>), consultado el 30 de marzo de 2006.

regiones municipales y todavía más significativo es el hecho de que en esas regiones acaeció un aumento sustancial del número de docentes. Los índices mayores se concedieron a los profesionales pertenecientes a las regiones de los municipios más pobres por lo que se produjo cierta equiparación con el resto de las regiones . Puede añadirse que a su vez los reajustes para las jornadas de 20 horas semanales se mostraron más expresivos.

Tabla 3- Variación porcentual del salario base promedio de los profesores de enseñanza primaria con carga horaria de 20 horas semanales en todas las redes de enseñanza por niveles

Variación de los valores nominales en porcentaje entre diciembre 1997 y junio 2001

| Región | Nivel Medio Modalidad Normal | Licenciatura Plena |
|---------------|---------------------------------|--------------------|
| Norte | 43,90 | 24,10 |
| Noreste | 84,00 | 71,60 |
| Sureste | 18,90 | 11,50 |
| Sur | 39,20 | 41,60 |
| Oeste Central | 43,10 | 32,70 |
| Brasil | 44,90 | 31,60 |

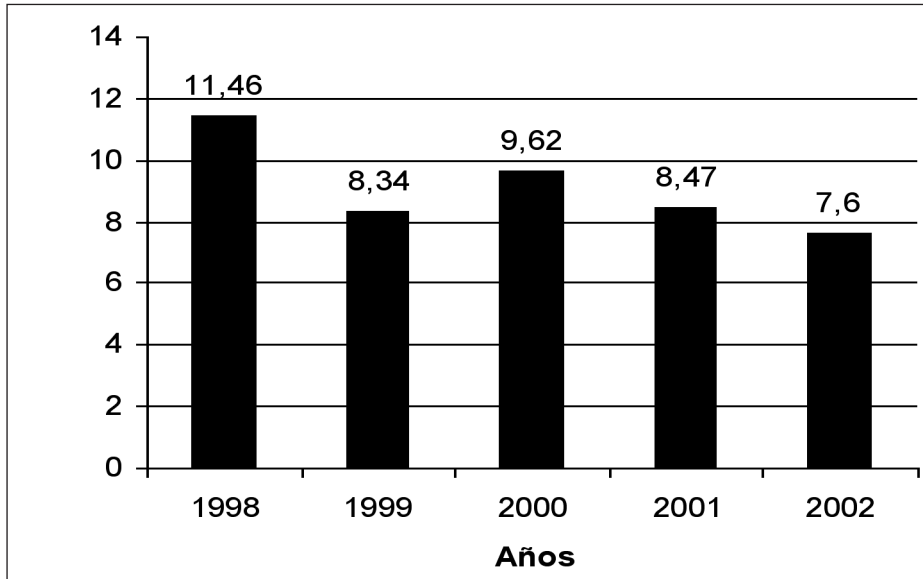
Fuente: MEC – Balance del Fundef 1998-2002.

Investigación realizado por FIPE, 2001.

La redistribución de los recursos públicos, que es una de las tareas fundamentales del Fundef, según las observaciones de un estudio realizado por el Banco Mundial, se afirma que: "los datos del 2001 muestran que de los 5.386 municipios, 2.033 contribuyeron más de lo que recibieron, porque habían pocas escuelas y pocas matrículas. Su contribución líquida total fue de aproximadamente US\$ 0,8 billones. Sin embargo 3.342 municipios fueron ganadores líquidos y la suma total de la ganancia líquida fue de US\$ 3.6 billones (BANCO MUNDIAL, 2002:28)¹³.

El gráfico 1 muestra la evolución de los recursos destinados a la enseñanza fundamental a través del Fundef en el período de 1998-2002

¹³ BANCO MUNDIAL(2003): *Educação Municipal no Brasil recursos, incentivos e resultados* (http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/1512.html), consultado el 06 de junio de 2005.



Fuente: Datos originales de la STN-MF.

A continuación se señalan algunas de las limitaciones del Fundef contempladas en la literatura analizada: las desigualdades en el país se consideraron a nivel regional, sin embargo, en realidad la pobreza y la miseria se hallan diseminadas a nivel nacional y al respecto se puede añadir que la desigualdad es de tal índole que existen municipios pobres en estados ricos y municipios ricos en estados pobres: “faltó una filosofía de financiación basada en la selectividad para la aplicación de los recursos públicos financieros con prioridad para los alumnos más pobres e escuelas pobres tanto de los estados ricos como de los estados pobres” (MELCHIOR, 1997: 24-25)¹⁴. Estas observaciones se reforzaron por (MACHADO, 2000),¹⁵ pues a partir del Fundef los estados dejaron de invertir en la educación infantil (CASTRO y BARRETO, 2003)¹⁶. Además de eso no se crearon nuevas fuentes para el mantenimiento y desarrollo de la educación y por fin: “el coste mínimo por alumno fijado por la Unión ha sido irrisorio al ser comparado con otros países (MACHADO, 2000:82)¹⁷.

Aunque lo Fundef no tenga un poder mágico para solucionar el problema de la educación ni tampoco, sea el único elemento para promover dicha transformación, es necesario

¹⁴ MELCHIOR, J. C. de A.(1997): *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas –SP, Autores Associados.

¹⁵ MACHADO, Lêda Bezerra(2000): O Fundef: sua implicação no contexto da Educação Básica, *Revista de Administração Educacional*, v.1, n. 5, p. 77-83.

¹⁶ CASTRO, J.A. de; BARRETO, A. R.(2003): *Financiamento da educação infantil: desafios e cenários para implementação do Plano Nacional de Educação* (<http://www.ipea.gov.br>), consultado el 06 de julio de 2005.

¹⁷ MACHADO, Lêda Bezerra(2000): O Fundef: sua implicação no contexto da Educação Básica, *Revista de Administração Educacional*, v.1, n. 5, p. 77-83.

reconocer su participación en el proceso para el reinicio del desarrollo y valorización de la enseñanza primaria pública en Brasil. Las contradicciones y limitaciones del Fundef que señala la literatura, y la exigencia de la sociedad por una educación básica de calidad hicieron que el Poder Ejecutivo enviara al Congreso Nacional la propuesta de Enmienda Constitucional nº 415/05 que amplía el valor y la visión para el destino de recurso para la educación básica.

EL FUNDEB – FONDO PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

La propuesta de organización del Fundeb tiene como base el periodo comprendido entre los años 2006 y 2019, una duración de catorce años, por lo tanto él abarcará la educación infantil (jardines de infancias e el preescolar), la enseñanza primaria y secundaria así como la educación de jóvenes y adultos, y la educación especial que no han sido contempladas en la creación del Fundef, la división en once rangos de valores alumno/año con unas diferencias entre las áreas urbanas y rurales, la enseñanza secundaria profesional y un aspecto significativo para las poblaciones indígenas y la remanencia de antiguos refugios de esclavos de orígenes africanas denominados “quilombos” que se organizan en comunidades y mantienen aspectos culturales característicos.

También es de destacar el hecho de que el mínimo del 60% de los recursos de este fondo se destinan a pagar los trabajadores del magisterio en ejercicio. Su objetivo es alcanzar durante su cuarto año de vigencia los 47,2 millones de alumnos. Se encuentra reforzada la política de complementar los recursos por parte de la Unión, cuando los demás entes federativos no consiguiesen alcanzar el valor mínimo definido nacionalmente. La composición de los recursos del Fundeb mantiene, básicamente, la misma estructura anterior.

Con relación a la propuesta de Enmienda Constitucional Federal nº 415/05, que crea al Fundeb, se presentan algunas contradicciones y limitaciones entre las que se destacan las siguientes: 1) la lógica de la elaboración y aprobación del Fundeb por el Congreso Nacional ha mantenido prácticamente inalteradas las bases del fondo anterior, fondo de naturaleza contable, que se constituye de 27 fondos estatales que están compuestos por el 20% de todos los impuestos transferidos por la Unión a los Estados y a los Municipios; 2) ha mantenido el aspecto e las desigualdades regionales, al considerar un valor único alumno/año nacional; 3) con la disputa fiscal actual entre los entes federativos la política de expansión de la educación puede sufrir dificultades; 4) se cuestiona si la Unión puede aumentar su aporte en medio de una política de ajuste fiscal y el pago de intereses y servicios de la deuda pública; 5) se cuestiona cuanto se podría obtener con recursos suplementarios y finalmente se destaca el valor alumno/año que por muchos está considerado todavía inferior al mínimo necesario. Con la visión del Diputado Federal Ivan Valente:

La lógica de ajuste fiscal ha impedido un coste alumno/año que asegure la calidad de la enseñanza pública y la aprobación de inmediato de un techo nacional salarial digno para el trabajador de la educación. De igual forma, hizo inviable la estipulación de un límite de alumnos por aulas de acuerdo a los niveles y modalidades de enseñanza, única forma de evitar el henchimiento en las aulas como medio de obtener más recursos y dimitir profesores (VALENTE, 2006:02)¹⁸.

¹⁸ VALENTE, I.(2006): Fundeb: avanços e recuos. *Folha de São Paulo*, Caderno 1, P. 2.

Cuadro 2 - Comparación entre el Fundef y Fundeb (En US\$ de marzo del 2006)

| Parámetro | Fundef | Fundeb | |
|--|--|--|--|
| Vigencia | 10 años (hasta 2006) | 14 años después que sea creado | |
| Alcance | enseñanza primaria | educación infantil, enseñanza primaria y secundaria | |
| Cantidad de alumnos | 30,7 millones (Censo de escolar del 2004) | 47,5 millones de alumnos a partir del 4º año de de vigencia del Fondo | |
| Fuentes | 15% de los impuestos de más fácil recaudación | Contribución de los estados, DF y municipios, de 16,25% el primer año y el 20% a partir del cuarto año, sobre sus principales impuestos | Contribución de los estados, DF y municipios, 5% no primer año y 20% a partir de cuarto, sobre sus principales impuestos |
| Cantidad total de de recursos previstos (contribución del estado, DF e municipios) | US\$ 14,51 billones (según la estimativa del año 2005 sin complementarse por la Unión) | Considerando los estimados del año 2005: US\$ 15,95 billones en el primer año para llegar a US\$ 20,32 billones en el cuarto año | |
| Complemento del Unión | US\$ 183,9 millones (estimado para el año 2005) | Considerando los estimados para el año 2005, US\$ 930,23 millones en el primer año para llegar a 2,09 billones en el cuarto año de su introducción | |
| Total general de recursos destinados al Fondo | US\$ 14,69 billones (estimados para el año 2005) | Estimados en valores del año 2005: US\$ 16,83 billones durante el primer año, y 22,3 billones en el cuarto año | |
| Distribución del Recursos | En base al número de alumnos de enseñanza primaria regular y especial, de acuerdo con los datos del Censo Escolar del año anterior | En base al número de alumnos de enseñanza básica (jardines, preescolar, primaria y media, de acuerdo con los datos del censo escolar del año anterior <ul style="list-style-type: none"> • Alumnos de enseñanza primaria regular y especial: 100% a partir del primer año de introducción del Fondo • Alumnos de educación infantil, Enseñanza secundaria e educación para los jóvenes e adultos(EJA): 25% no primer año; 50% en el segundo año; 75% en el tercero año e 100% a partir del cuarto año de su introducción. | |
| Valor mínimo nacional por alumno/año | Fijado anualmente de forma diferenciada entre los grados iniciales y finales en las escuelas urbanas e rurales | Fijado anualmente en la forma diferenciada previstas para once rangos de aplicación | |

Fuente: Parecer aprobado el día 08 de diciembre del año 2005, por la Comisión Especial encargada de analizar el PEC 415/2005 en la Cámara de Diputados.

CONCLUSIÓN

Cuando se considera la financiación de la educación básica, se puede afirmar que los mecanismos de vinculación y subvinculación de fondos para la educación pueden ser analizadas como una alternativa muy significativa para aquellas poblaciones que tienen poco o ningún acceso a la escolarización o viven en situación de riesgo. No se trata de una panacea, pero la alianza a políticas públicas y a programas sociales que ayudan a mejorar la renta familiar como la llamada “beca escuela”, pueden minimizar este proceso de desigualdad.

Al observar el comportamiento de forma sintética respecto a la financiación de la educación en los países del Cono Sur se perciben algunos puntos en común: una tendencia a la descentralización; manutención de prerrogativas voltadas a la enseñanza superior aunque muestra algunas críticas a aspectos positivos, tentativas de expansión y democratización de la enseñanza básica entre otros. En general el mecanismo de financiación de la educación, de las reformas económicas, fiscales de las nuevas Constituciones posteriores a las dictaduras militares en las décadas del 60 y 70, todavía se halla bajo el control del poder central. Es de destacar el caso de Uruguay que, como estado de régimen unitario, todo su financiamiento está dirigido por el Gobierno Nacional. Chile realizó una experiencia radical, y actualmente atraviesa por un proceso de cambio. Argentina y Paraguay caminan en sentido de la descentralización. Brasil ha tenido con el Fundef y con la implantación del Fundeb algunos avances con relación a financiación de la educación básica. Solamente Brasil adoptó procesos como este para acelerar la busca de acceso a la equidad, aunque Paraguay mantenga la vinculación de recursos en su Constitución.

Siguiendo las tendencias del Cono Sur los fondos brasileños también promueven la descentralización, que es el denominador común de la financiación de la educación en esta región. Por otra parte Brasil también adoptó la distribución de recursos por alumnos para obtener la nivelación, además de introducir mecanismos de casi-mercado llevando a Estados y Municipios a disputar alumnos, no cual presenta puntos de contacto con Chile.

Fundef y Fundeb tienen algunas semejanzas al ser ambos fondos de naturaleza contable la adopción del valor alumno/año; y las matriculas ser la referencia para transferir recursos; la aplicación de un porcentaje para los salarios de los profesores; la complementación a los Estados y municipios a través de la Unión cuando el valor alumno/año no se alcanzaba. Entre las diferencias se señala el hecho de que el Fundeb amplía la población que es alcanzada, incorpora grupos étnicos, jóvenes y adultos, además de los niños que quedan en los jardines de la infancia. Entre las semejanzas y diferencias se mantiene la siguientes dificultades: el valor alumno/año todavía es bajo, el valor destinado a los jardines de la infancia es inferior al mínimo necesario, el Gobierno Federal mantiene la perspectiva de ajuste fiscal y pago de intereses y servicios de la deuda como prioridad, la “guerra fiscal” entre Estados y Municipios sumados a los problemas de control y acompañamiento de los recursos y de su aplicación necesitan ser observados con rigor y de forma criteriosa.

La educación en Brasil como en los restantes países integrantes del Cono Sur precisa ser tratada como un asunto de Estado, de política nacional y se hace necesario ampliar y equiparar los recursos destinados a la misma y el establecimiento de una fiscalización para evitar que si pierda y continúen situados en lugar secundario, lo cual frena el desarrollo de la región que debe atender los nuevos desafíos del siglo XXI.

LAS DIFERENCIAS DE CLASE EN LA ESCUELA PÚBLICA Y CONCERTADA. UNA APROXIMACIÓN DESCRIPTIVA

Antonio Luzón Trujillo
Antonio Olmedo Reinoso
Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, asistimos a un incontestable proceso de cambio y reordenación social y económica, que conocemos como *Sociedad de la información y el conocimiento* (Castells 2000) o *Sociedad del riesgo* (Beck 2002). Ésta se erige sobre nuevos pilares inéditos hasta el momento en el devenir histórico del ser humano: una nueva revolución tecnológica, principalmente asociada a los medios de información y comunicación; globalización, en términos generales, de las dinámicas sociales, pero muy especialmente en el campo económico; o, entre otros muchos aspectos, una reconfiguración de la geografía mundial en términos de productividad empresarial. En este nuevo contexto, la educación, por razones que intentaremos exponer a lo largo de este trabajo, juega un papel central.

Dicha reconfiguración necesita de nuevas explicaciones y conceptos para su estudio y comprensión, a fin de poder predecir cuáles serán las consecuencias, tanto positivas como negativas, a las que tenderá a lo largo de su paulatina implantación. De esta forma, tanto el papel como el concepto que se tiene de la educación se verán claramente alterados, al igual que las finalidades que se otorgan a los sistemas educativos, lo cual provocará cambios a nivel legislativo, pero también, y sobre todo, a nivel relacional, cognitivo, laboral, etc. Al igual que ocurrirá previsiblemente en el campo educativo, dichos cambios también se aplicarán en la configuración de la estructura social de las sociedades post-industriales. Por lo tanto, a los indicadores clásicos deberán sumarse otros de nueva aparición, relativos a las redes relacionales de los individuos o el devenir educativo y cultural experimentado por los sujetos, entre otros, que determinarán la nueva posición de los individuos en el amplio espectro social (Bourdieu 2001).

Relacionando estos dos campos, durante las décadas de los años cincuenta y sesenta surge un grupo de investigadores cuyo principal interés fue demostrar la influencia que la clase social ejercía sobre la trayectoria y las decisiones que, en los campos educativo y

Junto con estas dos funciones siempre ha convivido una función de denuncia por que el Estado no garantizaba este derecho a todos y todas sus ciudadanas. Sobre esta función de denuncia y acción social es sobre la que voy a hacer mayor hincapié en este artículo. La denuncia, el control social de los y las representantes políticos y la movilización social es uno de los medios de las organizaciones sociales para conseguir sus objetivos. No hay duda que este trabajo debe combinarse con una acción y atención de las necesidades de los colectivos con los que trabajamos pero no puede faltar ni una función ni la otra ya que sin una de ellas no se conseguirían los objetivos propuestos.

Estas funciones y la relevancia de la sociedad civil en este ámbito han sido reconocidas por parte de los gobiernos. Así, desde la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, se ha subrayado en múltiples ocasiones la importancia de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la educación. De esta estrategia se han hecho eco muchas declaraciones internacionales sobre la gobernanza “con” el pueblo y no “de” el pueblo. Pero la sociedad civil es sumamente heterogénea, lo que hace muy difícil plasmar una amplia variedad de intereses individuales en una posición política colectiva. La mayor parte de las ONG dedicadas a la educación trabajan como proveedores de servicios y no disponen de recursos para participar en un diálogo sobre políticas que lleva mucho tiempo. Incluso cuando existe una voluntad y capacidad claras de compromiso político, las asociaciones no son posibles, a menos que los gobiernos ofrezcan espacios y oportunidades para que se produzca el diálogo. Los foros nacionales de educación para todos fueron concebidos a raíz de la reunión de Dakar como medios para el diálogo, la coordinación y el planeamiento, pero es difícil valorar su actividad. En la Consulta Colectiva de las ONG (CCONG), celebrada en Porto Alegre en 2003, se llegó a la conclusión de que esos foros no estaban sólidamente establecidos, si bien un estudio realizado en una muestra de países de Asia y el Pacífico indica que sirven sobre todo para compartir información. La falta de conocimientos técnicos y políticos es también un obstáculo para el compromiso efectivo.

Las ONG pueden prestar una contribución importante a la educación en los países en desarrollo. Con frecuencia, su dedicación al suministro de servicios educativos es más antigua que la del propio Estado y, por regla general, asumen la tarea de llevar la educación a los grupos más pobres y desfavorecidos. Desde diferentes planes y programas se posibilitan cauces y medios para alentar el dinamismo y espíritu innovador de las organizaciones de la sociedad civil, de tal manera que no vaya en detrimento de las obligaciones esenciales que incumben a los gobiernos en la prestación de servicios educativos.

En este sentido, en 1999 en vísperas de la Cumbre de Dakar se constituyó la Campaña de Educación para Todos, una coalición de organizaciones, sindicatos o movimientos de educación que está desarrollando una importante labor de investigación, movilización y generación de espacios de encuentro y presión política en torno a los objetivos de la Educación para Todos.

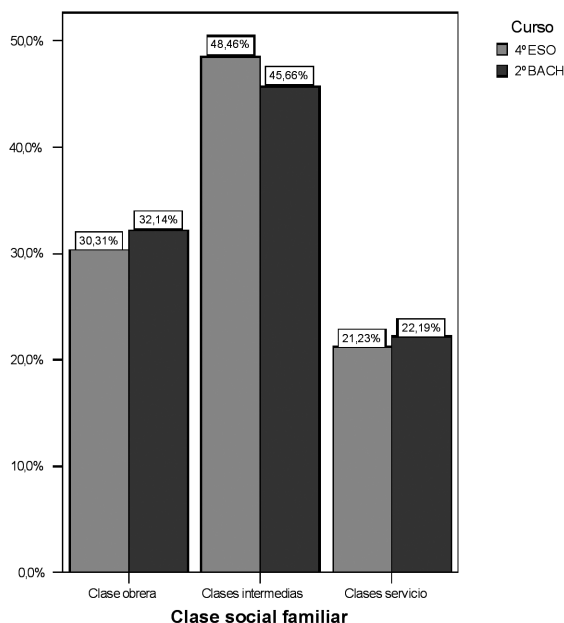
3. CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN

Desde la sociedad civil una amplia coalición de organizaciones no gubernamentales del desarrollo, movimientos sociales y sindicatos docentes decidieron en octubre de 1999 aunar esfuerzos para lanzar la “Campaña Mundial por la educación (CME)” presente en más de 125 países. La campaña está impulsada por la convicción de que una educación de calidad para todos y todas es un objetivo que se puede y se debe alcanzar antes del 2015. Por ello la Campaña moviliza desde entonces todos los años a la opinión pública y en

Con respecto a la clase social, el 31,1% del alumnado pertenece a la *clase obrera*, el 47,3% a las *clases intermedias* y el 21,6% pertenece a la *clase de servicio*². Estos porcentajes no difieren en gran medida si desagrupamos los datos, simplemente, según el nivel de estudios cursados como puede observarse en el gráfico 1.

Sin embargo, estos datos pueden conducirnos a errores de apreciación, ya que la igualdad es puramente formal. El panorama cambia radicalmente si atendemos a los datos teniendo en cuenta la variable «tipo de centro», que puede tomar dos valores: *público* y *concertado/privado*.

Gráfico 1. Distribución del alumnado según la «clase social familiar» y el «curso» (%)

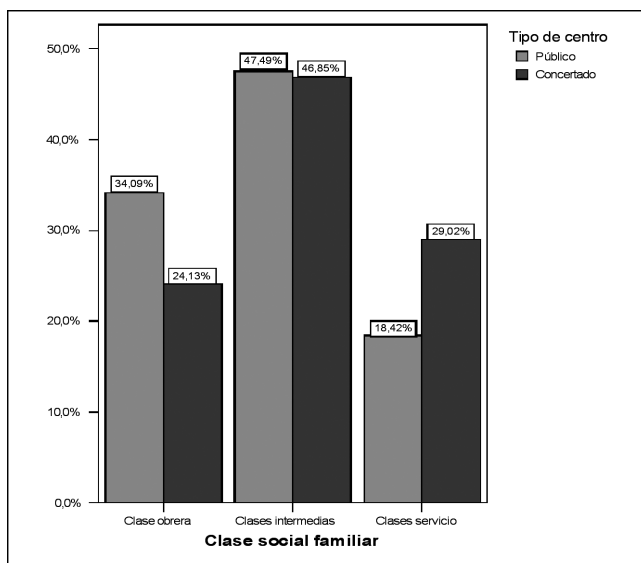


La unión de ambos tipos de centros en la segunda categoría responde al reducido número de centros privados en Granada y, también, a que el número de conciertos educativos para el nivel de Bachillerato es prácticamente nulo, por lo que, en este curso, la variable se funde en una, tal como la consideramos nosotros en nuestro estudio. Como muestra el gráfico 2, la distribución del alumnado según su clase social, difiere en gran medida según el tipo de centro que estemos estudiando. De esta forma, observamos cómo en los centros públicos se produce una mayor concentración de alumnos procedentes a las *clases obrera*, prácticamente un 10% más, que en los centros concertados y privados. Respecto a la *clase de servicio*, la realidad se invierte en los mismos términos. En este caso, la concentración es un 10,6% mayor en los centros concertados y privados que en los públicos. Esta situación es aún más acentuada si tenemos en cuenta el curso de estudio, como hiciéramos anteriormente (ver gráficos 3 y 4). Hemos constatado las diferencias son

² Véase Anexo I.

mínimas si nos centramos en la escuela pública, los porcentajes son similares en la distribución del alumnado de 4º de ESO Y 2º de Bachillerato. Por ejemplo, la escuela pública acoge a un 32,6% de alumnos de *clase obrera* en 4º de ESO, mientras que en 2º de Bachillerato este mismo porcentaje se eleva hasta el 36%. Esta distribución es muy distinta respecto a la escuela concertada y privada. En este caso, sólo el 25,6% de alumnado, uno de cada cuatro alumnos, de 4º de ESO pertenece a esta misma clase, un 7% menos que en la pública, mientras que en 2º de Bachillerato el porcentaje se reduce aún más, cayendo hasta el 21,7%, uno de cada cinco, lo que supone un 14,3% menos que el caso homólogo en la escuela pública. Con respecto a la *clase de servicio*, en la escuela concertada se produce un incremento del 6,3% en la distribución del alumnado. En este mismo aspecto, las *clases intermedias* no presentan diferencias significativas, manteniéndose constantes los porcentajes en ambos casos. Como vemos, el tipo de centro es una variable discriminatoria que matiza los resultados de la influencia de la «clase social familiar» en el nivel educativo que alcanzan los alumnos.

Gráfico 2. Distribución del alumnado según la «clase social familiar» y el tipo de centro (%)



Sin duda el efecto de las políticas de elección de centro, que ponen su mayor acento en la cercanía tanto del domicilio familiar como del trabajo de uno de los progenitores al centro favorece la homogeneización, en términos de clase, que presentan los centros educativos granadinos. Lo cual nos lleva a dejar la política educativa, por un instante, y centrarnos en otros aspectos de las políticas públicas locales, en este caso los planes de urbanismo y vivienda. El desarrollo y la población de los núcleos urbanos no se produce de aleatoria sino que responde a dinámicas de gentrificación, guetización y división de los distintos barrios (Savage, Warde y Ward, 2003). No hay más que merodear por cualquiera de las ciudades andaluzas y españolas para constatar, como aduce Igor Rosenmann (2004), que las mismas se encuentran estratificadas en función de la variable clase social, principalmente causado por el sistema de mercado del suelo urbano. Pero ello no explica

totalmente el fenómeno por el cual las *clases de servicios* se “decantan” por una educación de corte privado-concertado. En Granada, la mayoría de centros de este tipo se concentran en barrios “favorecidos” de la ciudad, lo que unido a la finalización de los conciertos educativos en la etapa de Bachillerato, hace que la población de estos centros sea previsiblemente aquella que proviene de familias asentadas, al menos con respecto al capital económico familiar. Son muchas más, y posiblemente de otra índole, sin duda, las razones y motivos que producen la situación que constatamos, lo cual no quita que las restricciones de tipo estructural unidas a las actuales políticas de elección de centro sirvan de primer filtro, razón o “excusa” para radicalizar la misma.

Gráfico 3. Distribución del alumnado de 4º de ESO según la «clase social familiar» y el tipo de centro (%)

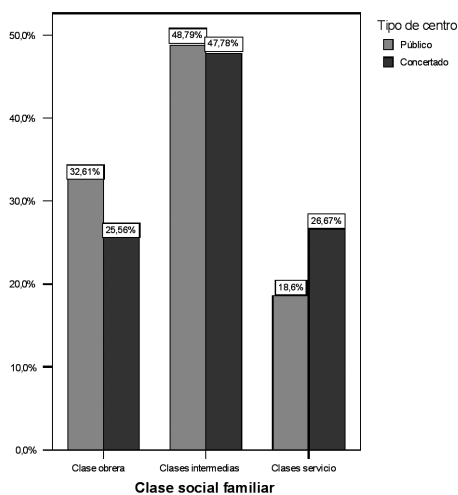
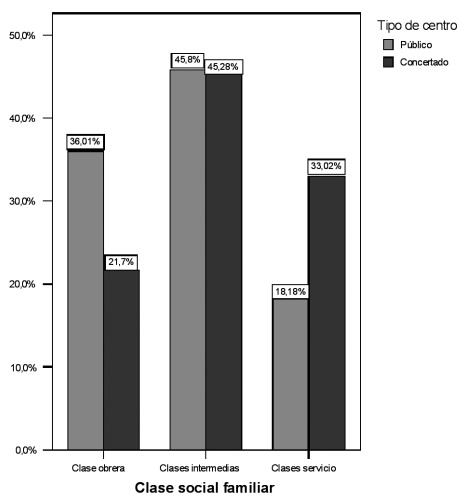


Gráfico 4. Distribución del alumnado de 2º de Bachillerato según la «clase social familiar» y el tipo de centro (%)



En los siguientes apartados nos centramos en dos aspectos cruciales para el devenir futuro de los alumnos y alumnas granadinos. Presentamos a continuación la influencia que el tipo de centro elegido por los padres y, en algunos casos, los y las jóvenes, tiene sobre sus expectativas educativas a corto plazo y sus metas profesionales.

La trayectoria educativa de los estudiantes no universitarios de Granada

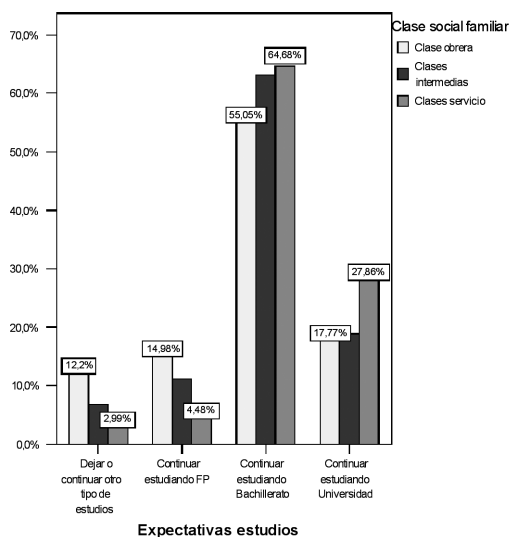
A continuación presentamos los datos obtenidos sobre las «expectativas de estudio» de los alumnos y alumnas, con esta variable se pretendía obtener información acerca de los estudios que éstos pretendían realizar el curso siguiente. En este momento, nuestro análisis se centrará en las variables independientes con las que venimos trabajando, la «clase social familiar» y el «tipo de centro».

Con respecto a la «clase social familiar» encontramos grandes diferencias en todas las opciones posibles (ver gráfico 5). Con respecto a la intención de matricularse en la universidad, vemos cómo el porcentaje es algo más de un 10% superior a favor de los alum-

nos de la clase de servicio, que representarían un 27,86% del total de su clase, frente al 17,77% que presentan aquellos pertenecientes a la clase obrera. Junto a este dato resaltamos el caso totalmente opuesto, representado por aquellos que deciden dejar los estudios o continuar estudiando otro tipo de cursos de formación (distintos la Formación Profesional –FP–, el Bachillerato o estudios universitarios). Así, observamos que un 12,2% de los y las estudiantes de clase obrera optarían por abandonar la escolarización formal, resultando ser prácticamente un 10% más que sus compañeros y compañeras hijos de directivos y profesionales (que representan la clase de servicio). Las diferencias con respecto a la posibilidad de estudiar FP o continuar estudiando Bachillerato están en la misma línea, jugando con ese mismo 10% de diferencia de unos frente a los otros.

Si estudiamos dichas expectativas según el curso al que pertenece el alumnado, encontramos que la dinámica se radicaliza. Por ejemplo, las diferencias respecto a continuar sus estudios de Bachillerato, en la población de 4º de ESO, se incrementan, llegando casi al 18% a favor de las clases de servicio. En el caso de 2º de Bachillerato destacamos dos situaciones que sobresalen de la demás. Por un lado, encontramos que casi siete de cada diez estudiantes, un 66,67%, de los alumnos y alumnas de *clase de servicio* manifiestan su intención de estudiar en la universidad el curso siguiente, frente a tan sólo cuatro de cada diez de los que pertenecen a la *clase obrera*, estableciéndose una diferencia de prácticamente el 25% de los casos. Junto a esto, constatamos una diferencia de más del 15% a favor de los estudiantes pertenecientes a la *clase obrera* respecto a su intención de estudiar algún módulo de FP.

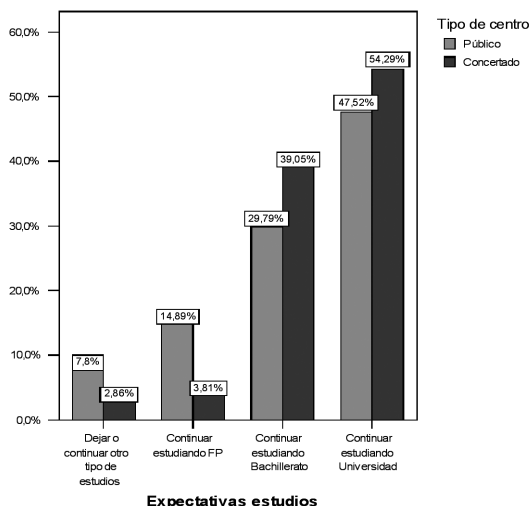
Gráfico 5. Expectativas de estudio del alumnado según la «clase social familiar» (%)



En relación con esta misma variable también podemos preguntarnos acerca de la influencia que ejerce el tipo de centro sobre la misma. En este caso también pueden destacarse datos sugerentes. Por ejemplo, en el caso de los alumnos y alumnas que cursan 2º de Bachillerato encontramos que el tipo de centro también discrimina la futura trayectoria educativa de los mismos. El alumnado que estudia en centros concertados y quiere

acceder a la Universidad constituye un 54%, casi un 7% más del alumnado de centros públicos (47,52%). Mientras que un 5% más del alumnado optará por dejar los estudios de corte formal en la pública que en la concertada y privada. Pero las diferencias más significativas se encuentran en el campo de elección de estudios de FP, donde la diferencia de estudiantes es de más de un 11% en la escuela pública que en la concertada y privada, como puede observarse en el gráfico 6.

Gráfico 6. Expectativas de estudio del alumnado de 2º de Bachillerato según el «tipo de centro» (%)



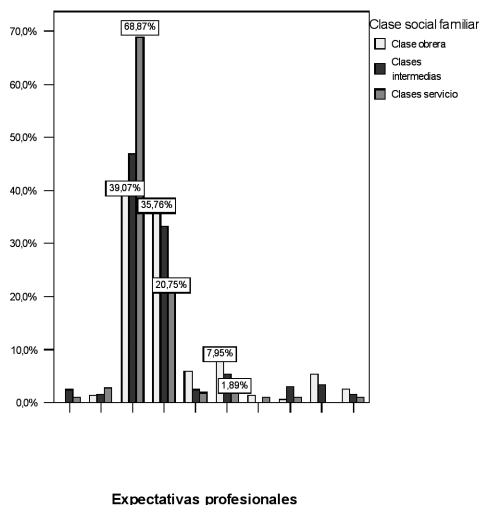
Con respecto a la variable sexo, observamos que no existen grandes diferencias en cuanto a las trayectorias educativas de los estudiantes, quizás algunos puntos porcentuales. Debemos destacar, en torno a este dato, que sería necesario un análisis más exhaustivo sobre esta variable, conjugándola con otras como: la clase social, el tipo de centro, el capital cultural, el curso, etc. No lo hemos realizado en este momento ya que no es el objetivo principal de este estudio, pero apuntamos la importancia del mismo, dado que podría arrojar clarificadores datos sobre la trayectoria educativa que experimentan los y las jóvenes granadinos.

LAS EXPECTATIVAS PROFESIONALES DEL ALUMNADO

Encontramos diferencias similares si trasladamos nuestro estudio hacia las «expectativas profesionales» de los estudiantes. A este respecto se pedía a los alumnos que expresaran la profesión en la que les gustaría trabajar. Observamos que mayoritariamente, casi la mitad de ellos, un 48,3%, se decantan por trabajos de tipo *profesional*, que suelen requerir una titulación universitaria de grado superior (medicina, ingenierías, etc.). Junto a éstos, también de forma mayoritaria encontramos los que se optarían por trabajo de tipo *técnico*, para los que se requieren diplomaturas universitarias o estudios de FP de grado superior, constituyen un 33,4% del total. Destaca el bajo porcentaje de «futuros» directivos, que es de sólo el 2,9%, quizás por desconocimiento del perfil o su indefinición en cuanto a profesión. Pero de nuevo esta situación se matiza cuando introducimos variables

independientes para disgregar la muestra. De este modo, si planteamos el mismo mapa desde la perspectiva que nos ofrece la variable «clase social familiar» encontramos que la realidad es bastante desigual, ya desde 4º de ESO. Con respecto a los trabajos de tipo *profesional*, encontramos que son casi un 30% más los estudiantes de la *clase de servicio* que optarían por ellos (casi siete de cada diez) que los de *clase obrera* (tan sólo cuatro de cada diez). Esta situación se invierte si nos centramos en los trabajos de tipo *técnico*. Aquí son los chicos y chicas de clase obrera los que «aventajan» en más de un 15% a los de la clase de servicio, a lo que hay que sumar otro 6% de diferencia, en el mismo sentido, respecto a aquellos trabajos que están relacionado directamente con el *sector servicios*. Sorprende de nuevo, a este respecto, la ausencia de diferencias significativas referidas a la elección de cargos directivos. Esta situación se matiza bastante, si nos centramos en los estudiantes de 2º de Bachillerato. En este grupo se mantiene aproximadamente una diferencia del 15% en relación a los trabajos de tipo *técnico* e incluso se reduce la diferencia entre los que optan por trabajos de tipo *profesional*, ahora el anterior 30% no llega al 19%. Pero, en este caso, la principal divergencia la marcan los futuros cargo directivos. A diferencia de los estudiantes de 4º de ESO, en el nivel de 2º de Bachillerato sí se dan disparidades en este grupo profesional. Se mantiene, en torno al 1%, el porcentaje de alumnos y alumnas de *clase obrera* que opta por este tipo de ocupaciones, pero asciende de forma considerable, hasta el 11,39%, el porcentaje de aquellos que pertenecen a la *clase de servicio*, que prefiere esta modalidad profesional. Este dato es especialmente importante si tenemos en cuenta que en 4º de ESO, sólo un 2,38% de los estudiantes, que pertenecen a la *clase de servicio*, eligen este tipo de ocupaciones, aumentando la cifra en más de un 9% al finalizar el Bachillerato.

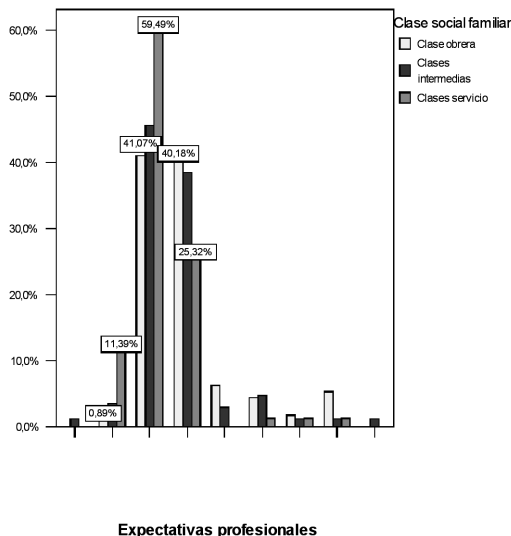
Gráfico 7. Expectativas profesionales del alumnado de 4º de ESO según la «clase social familiar» (%)



En la misma línea que venimos comentando se encuentran los resultados relativos a las expectativas profesionales del alumnado de ESO y Bachillerato, respecto al tipo de centro en el que estudia. En 2º de Bachillerato (ver gráfico 8), prácticamente cuatro de

cada diez estudiantes de la escuela pública optan por trabajos de tipo *técnico*, porcentaje muy similar a aquellos de tipo *profesional*, que serían un 42%. Destaca especialmente en este tipo de centros de titularidad pública que algo más del 5% de su alumnado se inclina por trabajos relacionados directamente con el *sector servicios*.

Gráfico 8. Expectativas profesionales del alumnado de 2º de Bachillerato según la «clase social familiar» (%)



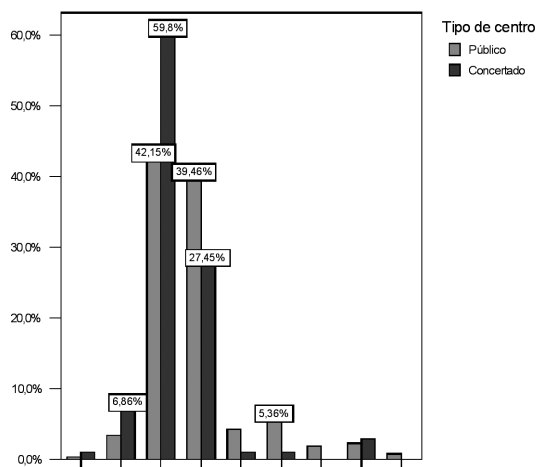
Por el contrario, en los centros educativos concertados y privados el panorama cambia ostensiblemente. En ellos, son casi seis de cada diez los estudiantes que optan por trabajos de tipo *profesional*, casi un 18% más que en el caso anterior. En cuanto a los trabajos *técnicos*, observamos cómo las diferencias con la pública también son llamativas, un 12% menos de los alumnos de escuelas concertadas y privadas optan por esta opción. Por último, resaltamos dos datos más en relación con esta variable. En cuanto a los trabajos relacionados con el *sector servicios*, en la concertada y privada prácticamente no es una opción tenida en cuenta, representando tan sólo un 0,98% de las opciones; mientras que en el caso de los estudiantes que optan por cargos directivos se repiten las diferencias que observábamos respecto al «capital cultural familiar». En los centros públicos encontramos que casi un 3,5% menos de los alumnos de 2º de Bachillerato tienen entre sus perspectivas realizar este tipo de trabajos.

Como vemos, de forma descriptiva, los datos nos inducen a pensar que tanto la «clase social familiar» como el «tipo de centro» ejercen una importante influencia en la elección de futuras trayectorias, tanto educativas como profesionales. Y es que ambas trayectorias están unidas, como demuestra el coeficiente de correlación de Pearson de $-0,441^3$, bilateralmente significativa al nivel 0,001, que explicaría un 53% de la varianza entre ambas, señalando que a mayores «expectativas de estudio», se tendrán mayores «expectativas

³ La correlación de signo negativo es debido a la forma en que se codificaron las variables (por ejemplo, las expectativas de estudio fueron codificadas de forma descendente, mientras que las expectativas profesionales lo fueron de forma ascendente), esto no influye en la bondad y la lectura de los datos.

profesionales», y viceversa. Junto a ello debemos señalar que el «nivel socioeconómico familiar», indicador más preciso que la «clase social familiar», ya que en él incluimos el nivel de estudios de los progenitores, también presenta un coeficiente de correlación de Pearson significativo al mismo nivel, que, aunque algo más bajo, no es despreciable en los estudios de Ciencias Sociales, en este caso es de 0,250 para las «expectativas de estudio», explicando casi el 20% de la varianza de las mismas, y de -0,255 para las «expectativas profesionales», explicando en este caso un 39,2% de la varianza

Gráfico 9. Expectativas profesionales del alumnado de 2º de Bachillerato según el «tipo de centro» (%)



Expectativas profesionales

De esta forma podemos decir, igual que anteriormente se hizo, que a medida que avanzamos en el «nivel socioeconómico familiar» de nuestros alumnos y alumnas, encontramos expectativas más altas respecto a futuros estudios y la elección de ocupaciones. Por tanto, existe un grado significativo de relación entre las variables con las que estamos trabajando, pero no podemos aún establecer explicaciones causa-efecto, tan sólo podemos apuntar tendencias y posibles conclusiones.

CONCLUSIONES: UNA REFLEXIÓN ANTE LOS PRIMEROS DATOS DE INVESTIGACIÓN

Con esta investigación pretendemos poner de manifiesto la influencia que aún ejercen las clases sociales sobre las expectativas y resultados que los jóvenes presentan en las decisiones más importantes de su trayectoria educativa y acceso al mercado laboral. No cabe duda acerca de la interdependencia de ambos procesos, nadie negaría que existen itinerarios educativos que conducen a determinadas posiciones en el amplio y desigual horizonte ocupacional. Quizás estos itinerarios no estén formalizados y legitimados mediante leyes que los sancionen, y sean menos explícitos conforme las sociedades se vayan democratizando. Nosotros defendemos que sí existen vías implícitas en las sociedades actuales

que conducen a determinados trabajos, unas lo hacen a aquellos con mayor estatus y reconocimiento social, mejores condiciones e ingresos, etc., mientras que otras conducen a aquellos trabajos que «nadie» querría, lo cual tampoco parece del todo cierto.

Mientras que asistimos a la supuesta «masificación de las universidades», y además ésta se lee en términos de democratización social, también lo estamos haciendo, de forma menos consciente a la creación de nuevos mecanismos que puentean esta «conquista social», tan aplaudida por las instituciones oficiales. Y es que en los albores de la sociedad del conocimiento todavía vemos cómo, en función de la clase social, los estudiantes «prefieren» un tipo de trabajo u otro. En este contexto, nosotros encontramos que a los trabajos del primer grupo, aquellos altamente cualificados y que requieren competencias superiores, acceden mayoritariamente, de nuevo, aquellos jóvenes pertenecientes a la clase de servicio, en detrimento de los de clase obrera que, enfatizamos de nuevo, «prefieren» ocupaciones más técnicas o tradicionales, aquellas que presentan mayores riesgos ante la nueva configuración del mercado, que suelen resultar trabajos temporales, mal remunerados y que ofrecen poca seguridad.

Para orquestar esta situación, se ha creado una red dual de centros educativos, donde aquellos que pertenecen a cada una de las posiciones en dicha red conducen a destinos marcados dentro del mercado laboral. Tanto la educación concertada, como la privada, además de ser uno de los estandartes de las constituciones de multitud de países mediante las cuales se garantiza y defienden las libertades de los ciudadanos, constituyen el seno de dicha red dual. Como se ha puesto de manifiesto en este estudio, los centros concertados y privados albergan mayoritariamente a alumnado de clases sociales altas, incrementándose esta diferencia conforme finaliza el concierto educativo en aquellos centros que lo disfrutaban durante la educación secundaria, realizándose este momento una verdadera selección del alumnado. Entendemos que no toda la responsabilidad cae sobre los responsables políticos o administradores de la educación, de una forma u otra, permiten la existencia de esta dinámica, junto a los padres de dichas clases que ponen en funcionamiento mecanismos para garantizar los puestos de privilegio en las «mejores» escuelas e institutos para sus hijos e hijas. A falta de conciertos en el nivel de Bachillerato, son pocos los integrantes de las clases sociales más bajas que pueden costear estos estudios, lo cual, unido en muchos casos a la incredulidad respecto a la redención social por medio de la educación, hace que opten por la educación pública, lo cual no tendría que ser, en condiciones normales, un problema. Pero lo cierto es que incluso dentro de la propia escuela pública parece establecerse de nuevo un sistema de doble entrada. Lo normal es que, si se prima el criterio de cercanía con la vivienda familiar a la hora de asignar centro, es de esperar que la población de los mismos sea prácticamente homogénea, con lo que, a falta de otro tipo de alternativas, se genere una espiral que conduzca a la exclusión de aquellos jóvenes que pertenecen a las clases sociales más deprimidas.

Podemos defender, sin miedo a equivocarnos, que las teorías de la reproducción social siguen aún vigentes, especialmente la teoría bourdiana de la reproducción cultural. Esta última será especialmente importante en la nueva configuración social, caracterizada por la centralidad del conocimiento, lo que hace que las dinámicas culturales tomen un puesto destacado con respecto a otras que tradicionalmente se encontraban en la base de la diferenciación de las personas y los grupos. Dichas teorías siguen vigentes, no hay duda, pero ahora debemos poner especial énfasis en los mecanismos mediante los cuales ejercen su función. Éstos probablemente hayan cambiado, surgiendo nuevas formas de cierre social, en la línea que abriera Parkin, y nuevas formas de control social, entre las que la

educación jugará un papel central como es de esperar. En un contexto como el actual, en el que los servicios públicos comienzan a privatizarse cada vez más, si no formalmente sí en su funcionamiento interno, adoptando las cómodas características de la empresa y las prácticas empresariales, no podemos obviar que los padres y las madres, especialmente los que tienen ciertas habilidades y tipos de capital, pondrán en marcha, y se sentirán en la necesidad de usar su posición en el mercado, sus derechos y su poder sobre los recursos.

Es en este punto donde proponemos centrar nuestra atención en investigaciones futuras. El presente trabajo nos ha reabierto las puertas de una línea que parecía agotada, tal y como muestra el escaso interés que se le prestó a lo largo de la pasada década. Creemos que queda holgadamente demostrado que la clase social sigue estando presente en el seno de las dinámicas educativas, por lo que instamos a profundizar de nuevo en este apasionante campo de investigación de las ciencias sociales. De lo que estamos seguros es de la necesidad de adoptar una perspectiva interdisciplinar una vez constatada la imbricación de los distintos campos que configuran el mapa social. Así, serán necesarios los aportes desde el ámbito de la economía, para ir constando el avance del nuevo paradigma de mercado: el capitalismo informacional y del conocimiento; también será necesaria la sociología, ya que sin ella seríamos incapaces de comprender los profundos cambios sociales que se están produciendo con la implantación del mismo; pero, en esta nueva configuración, la pedagogía ocupará un lugar preeminente. Ya que la nueva sociedad está basada en el flujo y la creación constante de conocimiento, entendemos que la educación, en sus múltiples formas, jugará un papel fundamental en la conformación de la sociedad contemporánea, en las posibilidades para superar antiguas diferencias y la apertura de nuevas vías para luchar contra la exclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

- APPLE, M. (2001). "Comparing neo-liberal projects and inequality in education." *Comparative Education* 37(4), pp. 409-423.
- BALL, S. J. (1993). "Education markets, choice and social class: the market as a class strategy in the UK and USA.," *British Journal of Sociology of Education* 14(1), pp. 3-20.
- BALL, S. J. (2003). *Class Strategies and the Education Market. The Middle Classes and Social Advantage*. Londres, RoutledgeFalmer.
- BALL, S. J., R. Bowe, et al. (1994). *Market forces and parental choice. Educational Reform and its Consequences*. London, Rivers Oram Press.
- BECK, U. (2002). *Libertad o Capitalismo*. Barcelona, Paidós.
- BERNAL, J. L. (2005). "Parental choice, social class and market forces: the consequences of privatization of public services in education." *Journal of Education Policy* 20(6), pp.799-792.
- BOURDIEU, P. (2001). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao, Desclée de Brouwer.
- BOURDIEU, P. and L. Boltanski (1978). *Changes in social structure and changes in the demand for education. Contemporary Europe. Social structures and cultural patterns*. London, Routledge & Kegan Paul.
- CARNOY, M. (2000). "School choice? or is it privatization?" *Educational Researcher* 29(7), pp. 15-20.
- CASTELLS, M. (2000). *La Era de la Información. Volumen I: La Sociedad Red*. Madrid, Alianza Editorial.
- LEVIN, H. (1990). *The theory of choice applied to education*, Stanford University

- POWER, S., T. Edwards, et al. (2003). *Education and the Middle Class*. Buckingham, Open University Press.
- SAVAGE, M., WARDE, A. y WARD, K. (2003). *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*. Hampshire, Palgrave - Macmillan.
- ROSENMAN, I. (2004) *Los anti-barríos*. En: http://www.dibam.cl/patrimonio_cultural/patrimonio_ciudad/art_antibarríos.htm
(última comprobación 29-04-06)
- WHITTY, G. (1997). "Creating quasi-markets in education: a review of recent research on parental choice and school autonomy in three countries", *Review of Research in Education*, 22, pp. 3-47, Washington, DC, American Educational Research Association.

ANEXO I

Tabla 1. Recodificación de las variables relativas a ocupación a partir de ISCO-88.
Clase social

| familiar | Valor | | Nivel ocupacional |
|---------------------------|--------------|-----------------------------------|---|
| Clase servicio | 1 | 1 2 | Directivos Profesionales |
| Clases intermedias | 2 | 3 4 5 | Técnicos Oficinistas Sector servicios |
| Clase Obrera | 3 | 6 7 8 9 10 | Agricultura Oficiales Operadores Trabajadores no cualificados Inactivos |

Fuente: elaboración propia.

LA TRANSVERSALIDAD PARA LA FORMACIÓN EN VALORES EN EDUCACIÓN BÁSICA. UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE EDUCACIÓN PRIVADA Y PÚBLICA

Doralisa Rangel

Universidad Pedagógica Libertador, Venezuela

PLANTEAMIENTO DEL PROGRAMA

La formación en valores ahora como desde hace mucho tiempo, representa preocupación para la formación integral y holística de niños y niñas principalmente en sus primeros años de educación. Desde esta perspectiva y aunado la pérdida progresiva de valores el Currículo Básico Nacional en Venezuela, contempla el eje transversal en valores como uno de los pilares fundamentales para “la formación de un ser humano capaz de desenvolverse un sociedad pluralista en la que pueda de una manera crítica, practicar como norma de vida la libertad, la tolerancia, la solidaridad, la honestidad y la justicia.” Currículo Básico Nacional (1997)

Ante esta demanda social, la Universidad Pedagógica Libertador en la Agenda Corporativa de Investigación y Postgrado, contempla en el Campo **Desarrollo Social**, dirigido a la formación integral del individuo y participación en la acción social el Área **Educación en Valores**, cuyo objetivo es la consolidación de los principios esenciales para el fomento de una cultura de valores.

En este sentido, como institución formadora de docentes se preocupa del abordaje que realizan de este eje transversal. Conocer la contextualización de esta transversalidad en el espacio didáctico para la formación en valores, es una inquietud permanente de Universidad Pedagógica que requiere de indagaciones constantes y constituye una línea de investigación.

La dimensión educativa global interdisciplinaria del eje transversal valores, demanda de los docentes entre otros elementos concepciones sobre los valores, ubicación en diferentes contenidos y utilización de diversas estrategias; estos aspectos conforman objeto de estudio inquebrantable, porque generan una diversidad de problemas complejos que tienen mucho que ver con el comportamiento y compromiso ético de cada docente, su conocimiento sobre la transversalidad como mecanismo que permite la interrelación contexto escolar, familiar y sociocultural, la integración de todas las áreas académicas y la valoración del aprendizaje significativo.

Desde este ángulo el proceso educativo requiere la formación permanente del docente en esta área, derivada de una investigación constante que permite sistematizar acciones de su quehacer como producto de su reflexión.

Ubicados en esta perspectiva, una reflexión obligada es ¿Cómo es el abordaje que hace el docente del eje transversal valores para que sus alumnos sean capaces de apreciar, valorar la naturaleza, amar al prójimo apreciar lo hermoso, lo humano y estimar lo que le corresponde vivir? Situados en esta incógnita, la transversalidad para formar en valores debe convertirse en foco de análisis del currículo, por cuanto allí surgen las diferentes concepciones entre el ser y el deber ser y entre el hacer y el saber hacer, planos en juego permanente en la actividad docente.

Por ser de interés para la universidad conocer las diferencias existentes entre la educación pública y privada en la etapa de educación básica y de manera especial la instrumentación del eje transversal valores, sobre todo no sólo por la ausencia de estas temáticas sino por la insignificancia de su tratamiento y su desvinculación. Surgió la siguiente interrogante de investigación ¿Qué diferencias existen en las respuestas entre los docentes de la educación privada y pública para el abordaje del eje transversal valores en la educación básica? En el entendido en primer lugar, que cuando nos referimos a respuestas están enmarcadas en sentimientos, opiniones y percepciones y en segundo lugar en el encuadre de estas respuestas a la estructura del diseño curricular.

OBJETIVOS

General

- Determinar las diferencias de abordaje del eje transversal de los valores: honestidad, solidaridad y convivencia entre los docentes de la educación pública y privada en educación básica.
- Contribuir con el abordaje del eje transversal valores de acuerdo a las características y estructura del Currículo Básico Nacional, a la naturaleza de ambos sistemas (privado y públicos).

Específicos

- Obtener evidencias de cómo es el abordaje que realizan los docentes del valor honestidad
- Obtener evidencias de cómo es el abordaje que realizan los docentes del valor solidaridad
- Obtener evidencias de cómo es el abordaje que realizan los docentes del valor convivencia

JUSTIFICACIÓN

El eje transversal valores cobra importancia investigativa, para determinar los factores que condicionan su desarrollo, ello permitió a los docentes mejorar su quehacer mediante la reflexión dialógica para buscar vías que transformen su acción pedagógica, no solamente para dar respuesta pertinente a una educación de calidad que brinde armonía a la vida de los seres humanos, sino contribuir con las soluciones a las realidades críticas que vive la sociedad de hoy. Desde este ángulo le corresponde a la educación superior garantizar educación permanente a los docentes para un desempeño más acorde con estas demandas, de tal forma que en su trabajo cotidiano pueda formar valores mediante la transversalidad tal como lo expresa el Currículo Básico Nacional.

Este estudio resultó de importancia por cuanto las diferencias entre la educación pública y privada en el trabajo con ejes ha sido poco explorada y su aporte servirá de base para la toma de decisiones en el mejoramiento de ambos sectores.

Este estudio cualitativo sobre valores mediante triangulación de técnicas, aportó algunas ideas muy oportunas para solventar la necesidad que tienen los docentes de reflexionar sobre su propio quehacer, mediante la comunicación dialógica eficaz y oportuna en un clima democrático y de confianza. En el que se puso en juego la empatía para comprender bien los mensajes y la asertividad para expresar el punto de vista en concordancia con sus necesidades y el Currículo Básico Nacional. Incluyó, así mismo, el estar receptivo a la retroalimentación sobre las acciones, y la disposición a solucionar las diferencias mediante la comunicación y la capacitación.

La investigación también es relevante por cuanto atendió a la necesidad de los educadores actualizar continuamente sus conocimientos y las técnicas de enseñanza para responder a un mejor aprendizaje de los alumnos en desarrollo y formación y a un mejor desempeño profesional.

MARCO REFERENCIAL

Formación en valores

La formación de valores constituye un problema pedagógico complejo que implica desde la naturaleza del valor hasta su función reguladora de la actuación humana, pasando por las estrategias de aprendizaje-enseñanza. En el modelaje para los alumnos juegan un papel determinante el objetivismo y el subjetivismo como planos axiológicos, las diferentes concepciones sobre los valores y el equilibrio entre pensamiento, sentimiento y acción que tenga el docente.

“El valor como el poliedro, posee múltiples caras y puede contemplarse desde variados ángulos y visiones, desde una posición metafísica, los valores son objetivos: valen por sí mismos; desde una visión psicológica, los valores son subjetivos: valen si el sujeto dice que valen; y desde el aspecto sociológico, los valores son circunstanciales: valen según el momento histórico y la situación física en que surgen” (Gervilla, 1994, 32).

Es el ser humano el que le da el significado en la elaboración individual en concordancia con el entramado social

El diálogo sobre valores nos conduce siempre a sentir como que algo falta, que hay necesidad de concretar y conlleva a hablar de ideales; desde esta configuración la responsabilidad docente es tender puentes, entre estos ideales y la realidad, es buscar que el niño internalice y manifieste en su vida real comportamientos ajustados al respeto por sí mismo y por los demás.

Abordar el tema de la formación en valores desde la transversalidad exige plantearse cómo es el abordaje que hace el formador, verificar entre otros aspectos, concepciones, si las estrategias de enseñanza que utiliza para acercar esa distancia entre el ideal y la realidad son las más útiles para formar. Conocer cuál es el contraste con los hechos y la inserción de los ideales como reguladores, como brújula para la acción, para que sean los niños los que busquen explicaciones y realicen una construcción en colectivo, mediante el diálogo, a través del despliegue de sus potencialidades, capacidades cognitivas, afectivas, sociales y espirituales.

La formación en valores crea expectativas que se van conformando desde la infancia por las distintas influencias de la sociedad, de la familia y de las escuelas. Todo está

estructurado por la cultura y la historia por lo que las acciones formadoras deben ser variadas y constantes para revertir los contravalores.

De acuerdo a los planteamientos del Currículo Básico Nacional la formación en valores está contemplada en siete dimensiones a saber: respeto por la vida, libertad, solidaridad, convivencia, honestidad, identidad nacional y perseverancia. Para efectos de esta investigación se consideró trabajar con las dimensiones **solidaridad, convivencia y honestidad** de acuerdo a los criterios expuestos por los docentes en los inicios del estudio.

Solidaridad

La formación en valores supone el reconocimiento de que todos somos seres capaces, significa ver el aspecto humano del otro. La acción solidaria es una acción con dignidad no de lástima. Un docente que hable del valor de la solidaridad debe promover acciones solidarias desde la escuela.

Este valor ayuda a ser una mejor sociedad y no solamente debe vivirse en casos de desastre y emergencia, para vivir la solidaridad se requiere pensar en los demás como si fuera otro yo, no vivimos aislados y nuestros conciudadanos esperan que alguien se preocupe por el bienestar y seguridad de todos.

Solidaridad es una característica de la sociabilidad que induce al hombre a sentirse unido a sus semejantes. Esta unión y cooperación, impulsa a ayudar en la creación de mejores condiciones de vida. No es eventual. La solidaridad es la ayuda mutua que debe existir entre las personas,

Convivencia

Capacidad de vivir juntos respetándonos y consensuando las normas básicas, pensar en la capacidad de ponerse en el lugar del otro, compartir, cooperar, respetarse, comunicarse, autocontrol y autorregulación, capacidad de participación, de aportar ideas y críticas y creativas.

La convivencia se demuestra con comportamientos como: comprender, respetar y construir normas justas que regulen la vida colectiva.

Se comprueba cuando los alumnos adopten actitudes colaborativas y solidarias, que sean capaces de ponerse en el lugar del otro, que valoren el diálogo y el trabajo en equipo, que reconozcan y valoren las diferencias legítimas que existen en el grupo.

Por supuesto, se espera que los alumnos rechacen aquellas ideas y actitudes que representan contra-valores: la discriminación, la xenofobia, la intolerancia, el ejercicio de la violencia para imponer las propias ideas, la falta de respeto por las reglas de juego democráticas que permiten llegar a acuerdos considerando la pluralidad de posiciones.

Honestidad

Es hablar de lo que se piensa y hacer lo que se ha dicho. No hay contradicciones ni discrepancias entre los pensamientos, palabras o acciones. Esta proporciona claridad, confianza y ejemplo a los demás. La honestidad se evidencia mediante la honradez, la sinceridad y responsabilidad.

TRANSVERSALIDAD

La dimensión conceptual de la transversalidad se ubica desde la perspectiva metodológica, es preocupación conocer cómo se conciben los temas transversales, en qué contenidos se ubican, cuáles son las actitudes de profesorado y cuáles son las estrategias que se utilizan. Cómo se vinculan con el proyecto pedagógico aula y proyecto pedagógico plantel.

En la concepción como contenidos conceptuales, las temáticas no se perfilan como novedosos ya son temas tratados en algunos cursos. La concepción como actitudinales se orienta a los aspectos del comportamiento, darle un tratamiento puramente actitudinal generó la integración de las tres dimensiones, siendo ésta última la concepción más acabada por cuanto deben estar integrados y promover el desarrollo del educando.

Entre las dificultades para esta integración están: resistencia al cambio por parte de las escuelas, ausencia de formación en el personal docente que trabajará estos temas por parte de Universidades, escasa preparación de los docentes para trabajar los temas transversales con los alumnos más pequeños, la necesidad de sensibilizar a los docentes para la penetración con los problemas sociales generados en cada uno de estos ejes, aunado a la casi ausente experiencia de trabajo directo con la familia, y dificultades para generar sistemas de evaluación adecuados.

Una de las dificultades más sentidas radica en el insuficiente material didáctico de apoyo adaptado, no sólo a la edad de los educandos sino a la diversidad de aspectos a tratar en cada temática. Lo cierto y urgente es que se requiere de la presencia de un alto contenido ético en el currículo ello exige unas bases axiológicas sólidas, que formen la conciencia de los nuevos ciudadanos.

El surgimiento del paradigma holístico, interconectado reclama más participación, construcción en colectivo, otras formas de percibir la realidad, requiere otra postura de la escuela, donde su función es la de continuar la socialización, situación que coloca a la escuela en apuros porque demanda de otra forma de enseñanza y otra reorganización. Para formar el ciudadano del mundo preparado para la convivencia.

MARCO METODOLÓGICO

El progreso de las ciencias sociales a lo largo de la historia ha puesto de manifiesto que ningún método de investigación es superior a otro. (Denzin, 1970)

Fases:

- Visitas previas a los centros educativos con el objeto de explicar el propósito
- Entrevistas a informantes claves en las seis escuelas se estableció el rapport inicial, se plantearon las preguntas abiertas, no directivas, favorable a la autoexpresión de sus informantes.
- Desarrollo de los grupos focales
- Observación en el aula se acordó, antes y durante el proceso, evolucionó a medida que se desarrolló el proceso

Para asegurara el rigor científico se trabajó el método comparativo constante de Glauco Strauss 1967, para analizar el marco conceptual rediseñando y reintegrando las nociones teóricas hasta llegar a codificar cada uno de los elementos generando ideas teóricas nuevas, se reunieron y analizaron los datos según su semejanza, siguiendo la secuencia de: desarrollar categorías de codificación, en cuanto a su correspondencia positiva o negativa a la categoría.

Mediante la comparación continua de incidentes específicos de los datos, se refinaron los conceptos, identificaron las propiedades, se exploraron sus interpelaciones y se integraron en una teoría coherente Se desarrolló en las siguientes fases: recolección de información, reducción de la data, organización de la data y conclusiones

Assumiendo que el análisis de la realidad compleja exige combinación de distintas técnicas de indagación que permitan profundizar y complementar el conocimiento del obje-

to de estudio, se procedió a triangular las técnicas de: observación participante, grupos focales y entrevistas, se desarrolló el análisis evaluativo, este último consiste en presentar las interpretaciones de los resultados de nuevo a los docentes, con el propósito que reflexionen y realicen mayores clarificación sobre el proceso analizado; el uso de estas estrategias permite el aumento de la credibilidad

La triangulación espacial permitió verificar las tendencias de abordaje del eje transversal detectadas en ambos grupos, tanto de docentes de sector público como del privado para compararlos y contrastarlos y determinar similitudes y diferencias.

La triangulación, permitió una visión holística del objeto porque garantizó una extensión para comprender la realidad estudiada.

Análisis de los datos los conceptos surgieron del análisis de los datos y no de supuestos a priori, por medio del *método comparativo constante* (análisis de continuo de múltiples datos)

Fundamento del programa de capacitación

En la formulación del programa de capacitación se incorporaron todos los docentes con los planteamientos del Currículo Básico Nacional en cuanto a los alcances e indicadores, luego de definir la misión y la visión de las seis escuelas de acuerdo a sus particularidades, se estructuró el programa en una producción en colectivo. Estos aspectos fueron considerados factores para el éxito del propósito del programa, por cuanto ofrece garantías de cumplimiento dado que el horario fue seleccionado por los participantes, así responde a las demandas de actores comprometidos, a sus necesidades sentidas; en consecuencia se espera que mejore el nivel de desempeño, capitalice los resultados, mejore la gestión del conocimiento y facilite los intercambios y el diálogo entre grupos ambos grupos

El programa se centra en la necesidad de comprender la transversalidad y la instrumentación de tres valores seleccionados de los que señala el Currículo Básico Nacional: solidaridad, convivencia y honestidad para la formación de sus alumnos y hacia los niños en general. La producción en colectivo generó toda una expectativa. El programa está estructurado en seis talleres dos por cada valor este ejercicio, sirvió para que los todos docentes sirvieran como capacitadores, generando propuestas, creando y re-creando estrategias didácticas dirigidas a sus alumnos.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, N BALAGUER N Y OTROS (2000) *Valores y Temas Transversales en el Currículo*.
- CARRERAS, LL. Y OTROS (1997). *¿Cómo educar en valores?*. Ed. Colección Educación. Madrid.
- CORTINA, A. (1998). *El mundo de los valores. Ética mínima y educación*. Ed. El Buho. Sta. Fé de Bogotá.
- DENZIN, N. K. (1970): *Sociological Methods: a Source Book*. Aldine Publishing Company. Chicago.
- GERVILLA, E. (1994). *Valores y contravalores*. Revista Vela Mayor. Año 1, No. 2, Anaya Educación, España.
- GUBA, E. (1983). Criterios de credibilidad en la investigación naturalista. En J. Gimeno; y A. Perez (Eds.), *La enseñanza: su teoría y su práctica*, (pp. 148-165). Madrid: Akal.
- HOPKINS, D. (1996). Estrategias para el desarrollo de los centros educativos. *Ponencia presentada en II Congreso Internacional sobre Dirección de centros*. Deusto, Bilbao.

- LUCINI, F. (1994). *Educación en valores y reforma educativa*. Revista Vela Mayor. Año 1, No. 2, Anaya Educación, España.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1997). Dirección de Educación Básica Currículo Básico Nacional.
- SANTOS, M. A. (1987). Organización escolar e investigación educativa. *Investigación en la Escuela*, 2, 3-13.
- SANTOS, M. A. (1996). Investigar en organización escolar o el arte de cambiar a través del conocimiento. En G. Domínguez (Coord.), *Manual de Organización Escolar*. Madrid: Escuela Española.
- WALFFORD, G. (1995). Reflexiones sobre la realización de la investigación educativa. En G. Walfford (Coord.), *La otra cara de la investigación educativa*. Madrid: La Muralla.

LOS RECURSOS ECONÓMICOS FACTOR DETERMINANTE PARA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SEA POSIBLE

Amparo Vallejos Herrador
Universidad Pablo de Olavide

INTRODUCCIÓN

Los datos de la tabla, aunque significativos por reflejar en términos absolutos un elemento caracterizador de la realidad educativa andaluza, como es el alumnado escolarizado, adquieren un mayor valor si se ponen en relación con otros referidos al tamaño de la población de menos de 25 años, que constituye el segmento de la misma usuario potencial del sistema educativo en los niveles de enseñanza de régimen general

Curso 1983-1984

| Alumnos escolarizados Por niveles educativos | España | Andalucía |
|---|--------|-----------|
| Preescolar | 100 | 16,4% |
| EGB | 100 | 19,18% |
| Enseñanzas medias | 100 | 17,1% |
| Enseñanza universitaria | 100 | 13,86% |
| totales | 100 | 18,02% |

Tabla 1 elaboración propia. Fuentes Consejería de Educación.

La población de menos de 25 años de edad en el año 1983 en Andalucía era un total de 3.105.2992, de una población 6.658.691 habitantes, le correspondía 46,63%. En España población de menos de 25 años de edad en el año 1983 en Andalucía era un total de 16.176.615 de una población 38.318.786 habitantes, le correspondía 42,21%. Lo que demuestra que la población era mas joven. Se constata que la población andaluza era relativamente más joven que la del conjunto de España, puesto que los menores de 25 años representan aquí el 46,6% de la población total, frente al 42,2% en el conjunto del esta-

do. Por otra parte, casi la quinta parte de los jóvenes españoles con menos de 25 años eran andaluces. Este dato contrasta con el ofrecido anteriormente sobre el porcentaje de alumnos escolarizados en Andalucía, que apenas si representa el 18% del total nacional, lo que puede ser indicativo de un déficit de escolarización en la región.

Los valores anteriores, traducidos en términos de tasas de escolaridad, apoyan el déficit educativo de la región, pues mientras que en España el 57,8% de la población de menos de 25 años se encuentra escolarizada, en Andalucía sólo lo estaba el 54,5%. Esta diferencia global aumenta si se comparan los valores de la tasa de escolaridad en los diferentes niveles educativos, excluyendo las enseñanzas básicas en las que, por ser obligatorias, ya se había alcanzado el valor máximo esperado del 100% en ambos territorios.

La magnitud del esfuerzo que se ha venido realizando para conseguir la elevación de los niveles de escolarización y la compensación de las diferencias territoriales inicialmente existentes, procurando, de una manera simultánea, la progresiva mejora de la calidad de la enseñanza, ha sido mayor, aun si cabe, si se tiene en cuenta que en el ámbito territorial de Andalucía los comportamientos demográficos, aunque siguen la tendencia del conjunto de la nación en cuanto a reducción de la natalidad, se manifiestan a un ritmo mucho más pausado.

De hecho, mientras que en el período comprendido entre 1983 y 1996 la población andaluza experimentó un crecimiento de 383.603 habitantes (7,26% en términos porcentuales), en el conjunto del estado el número de habitantes se incrementó en 1.333.956 (3,48% en términos porcentuales). A la vez, en el tramo de edad de 0 a 25 años la población andaluza se redujo en el mismo espacio de tiempo en 364.637 habitantes (un 11,75%), mientras que en el conjunto del estado la reducción fue de 2.951.529 habitantes (el 18,25%).

PRESUPUESTO Y JUSTIFICACIÓN DEL GASTO 1996

El presupuesto que vamos a tratar en este punto es referente al año 1996. Fue un año muy especial al tratarse de un año conflictivo con relación a los acontecimientos políticos, ya que al no tener mayoría el grupo gobernante, fue más difícil llegar al consenso presupuestario entre los diversos grupos políticos. Fue imposible aprobar el presupuesto, por lo que este se prorrogó con los mismos objetivos. Esto hizo que no se tuviesen en cuenta los recursos económicos pero sí los materiales y personales. Las referencias que nosotros vamos a hacer, con relación a capítulos del Programa de Educación de Adultos, lo estableceremos con el año 1994. Año que consideramos más normalizado y del que tenemos más elementos de comparación. La compulsa sobre el presupuesto de la Consejería de Educación la haremos del año 1995.

Hacia finales del 1995, época en la que se suelen aprobar los presupuestos, se convocó elecciones por lo que los mismos sufrieron un retraso de cerca de ocho meses, hecho que provocó la concesión de créditos en las distintas partidas del presupuesto para que todo funcionase, no pensando en los objetivos que hay que lograr, ya que el sistema tenía que funcionar aunque los partidos no lograsen ponerse de acuerdo en un período adecuado.

Con todos los hechos políticos, los presupuestos siguieron su cauce, y la Dirección General responsable de este servicio les dio curso. Mientras tanto, se normalizaba la vida política y comenzaba a funcionar el Parlamento para poder aprobarlos.

El presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el año 1996 fue de 2.036.771.677 miles de pesetas, según la Ley que aprobó los presupuestos¹. El presu-

¹ LEY 7/1996 de 31 de julio. BOJA nº 88. 1 de Agosto. En 1996 hubo elecciones, se prorrogan los presupuestos anteriores, por lo que los presupuestos sufren un retraso de año y medio, para su aprobación.

puesto que se le asignó a la Consejería de Educación y Ciencia fue de 487.663.505 miles de pesetas, volumen de gastos que implicaba un incremento de 5,25% si se compara en la liquidación del ejercicio anterior.

Del presupuesto de la Comunidad de Andalucía se destina para el área de Educación el 23,98% del presupuesto global. Sin embargo, el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se había incrementado con relación al presupuesto del año 1994 el 13,12%.

POLÍTICA EDUCATIVA

La evidente importancia cuantitativa y cualitativa de estos recursos correspondía, en primer lugar, a una exigencia social, que era el eje fundamental de la política educativa de la Junta de Andalucía, desde su constitución. En este sentido, la educación había tenido siempre un conjunto de política regional que era garantizar la igualdad real de oportunidades a la población andaluza y, al mismo tiempo, llevar a cabo una política regional articulando el principio de solidaridad.

En segundo lugar, el presupuesto educativo estaba primando unos objetivos de modernización regional, social y económica y de integración en el resto de las regiones de la Unión Europea. La política presupuestaria de la Junta de Andalucía para 1996, como había sucedido en años anteriores, reconocía la trascendencia que para el futuro tenía la Educación.

Al llegar a la segunda mitad de los años noventa, la escolarización en los niveles todavía no obligatorios de la enseñanza no universitaria estaba muy próxima al 100%, las discriminaciones sociales habían disminuido sensiblemente con relación a períodos anteriores de nuestra historia reciente. Sin embargo, la política educativa andaluza exigía seguir destinando unos recursos económicos que implicasen un crecimiento de recursos públicos, (tanto materiales como humanos) para conseguir superar las necesidades formativas y de calidad que la sociedad andaluza demandaba.

Los objetivos que se establecieron para la política educativa fueron los siguientes:

- Satisfacer la demanda de escolarización y de la calidad de la enseñanza.
- Superar las deficiencias de integración entre el modelo educativo y el modelo productivo.
- Compensar las desigualdades entre el mundo rural y los colectivos más desfavorecidos.
- Mejorar la calidad de la enseñanza.

Distribución del presupuesto por capítulos y % del presupuesto² de Educación en el año 1995 y 1996 (en millones de pesetas)

| Capítulos | Liquidez 1995 | % total | Presupuesto 1996 | % total | Varían |
|--------------------------------|---------------|---------|------------------|---------|--------|
| 1. Gastos de personal | 311.818,9 | 67,78 | 323.640,3 | 66,84 | 3,79 |
| 2. Gastos de bienes corrientes | 13.016,7 | 2,83 | 11.327,8 | 2,34 | -12,98 |

² Conserjería de Economía y Hacienda. (1996): *Análisis del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1996*. Sevilla. Junta de Andalucía. Pp 44-50.

| | | | | | |
|--|------------------|--------------|------------------|--------------|--------------|
| 3. Gastos financieros | 7,9 | 0,00 | 9,0 | 0,00 | 14,58 |
| 4. Transferencias corrientes | 115.886 | 25,19 | 124.504,1 | 25,71 | 7,44 |
| Total de operaciones corrientes | 440.729,5 | 95,80 | 459.481,2 | 94,89 | 4,25 |
| 6. Inversiones reales | 17.422,4 | 3,79 | 22.287,6 | 4,60 | 27,92 |
| 7. Transferencias de capital | 1.890,8 | 0,41 | 2.440,2 | 0,50 | 29,06 |
| Total operaciones de capital | 19.313,3 | 4,20 | 24.727,8 | 5,11 | 28,04 |
| Total | 460.024,7 | 100 | 484.209,0 | 100 | 5,25 |

Tabla nº 2. Fuentes: Análisis de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

El presupuesto entró en el Parlamento con unas cantidades que fueron modificadas, porque no coinciden con las del Boletín Oficial. Se produjeron incrementos en todos los capítulos, disminuyeron en bienes corrientes con relación al año anterior en un 12,98%.

Hay que observar que porcentualmente los gastos de personal disminuyeron, pero en cifras absolutas aumentaron en 11721,4 millones de pesetas, por lo que la variación del porcentaje con relación al año 1995 fue mayor en 3,79%. Esto se debió al incremento global del presupuesto de un 5,25% con relación al ejercicio anterior.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS

Antes de estudiar los presupuestos del Programa E.A. haremos un estudio comparativo de los programas de la CEC. Con el año 1995, para pasar a analizar el Programa de Educación de Adultos, uno más, de los nueve programas que forman el presupuesto destinado a educación.

Distribución de los Programas de la Consejería de Educación³

| Programas | Liquidez 1995 | % total | Presupuesto 1996 | % total | % varía |
|--------------------------------------|---------------|---------|------------------|---------|---------|
| 1. 2.J Dirección General y Ser. Grls | 6.931,2 | 1,51 | 7.033,8 | 1,45 | 1,48 |
| 3. 2.A Educación Infantil y Primaria | 201.060,9 | 43,70 | 201.782,2 | 41,67 | 0,36 |

³ Conserjería de Economía y Hacienda.(1996): *Análisis del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1996*. Sevilla. Junta de Andalucía p. 44.

| | | | | | |
|--------------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|--------------|
| 3.2.B Enseñanzas Secundarias | 145.810,8 | 31,70 | 152.889,7 | 31,58 | 4,85 |
| 3.2.C E. Especial | 9.623,6 | 2,09 | 13.193,9 | 2,72 | 37,10 |
| 3.2.F E. Compensatoria | 13.727,2 | 2,98 | 15.765,0 | 3,26 | 14,85 |
| 3.2.G Educación de Adultos | 7.619,3 | 1,66 | 9.194,2 | 1,90 | 20,67 |
| 3.2.I Enseñanza Universitaria | 65.034,5 | 14,14 | 74.653,8 | 15,42 | 14,79 |
| 3.2.E Enseñanzas de Régimen Especial | 8.081,4 | 1,76 | 7841,8 | 1,62 | -2,92 |
| 4.2.A Promoc. Evaluac. Invs. Educ. | 2.154,0 | 0,47 | 1.854,7 | 0,98 | -13,90 |
| Total | 460.042,7 | 100 | 484.209,2 | 100 | 5,25 |

Tabla nº 3. Fuentes: Análisis de presupuesto de la comunidad de Andalucía 1996

En el Programa de Educación, el de Educación de Adultos es uno de los que más elevaron el presupuesto, con una cuantía 487.663.505 miles de pesetas, que equivalía a 1,90% del global del presupuesto destinado a educación. Con relación al año 1995 ha supuesto una subida porcentual de 20,67% que, en valores absolutos, supone un aumento de 1.574,8 millones de pesetas. Hay que considerar que el presupuesto de 1995 fue un presupuesto prorrogado, por lo que la comparación habría que hacerla con el año 1994. Se supone que hay una disminución de 324 millones de pesetas menos.

El responsable del Programa de Educación de Adultos sigue siendo el mismo servicio, que en la estructuración de la Consejería de Educación pasó a llamarse "Servicios Generales de Instrucción y Formación Profesional y Solidaridad en la Educación"⁴.

La política educativa de Educación de Adultos, como sucedía desde que surgió el Programa, se encaminaba a:

- Reducir la tasa de analfabetos en Andalucía.
- Facilitar la formación básica de los adultos mediante el desarrollo de la Logse
- Posibilitar el desarrollo de la población adulta mediante subvenciones a familias colaboradoras y con los Ayuntamientos que quisieran colaborar en el desarrollo de una formación integral de los adultos.

Para estas actividades se marcaron los siguientes objetivos anuales:

- Desarrollar el Programa de Educación de Adultos.
- Apoyar a los CC. LL. colaboradores del programa de adultos.
- Preparar la formación y perfeccionamiento del personal docente.
- Asumir las obligaciones de convenios.

Estos objetivos, si los analizamos, eran los mismos desde el año 1991, pero la Dirección responsable de Educación de Adultos consideraba que había que insistir en ellos, puesto que no se habían logrado al 100%, y además iban surgiendo dentro del Programa otras necesidades que expondremos en los capítulos siguientes.

⁴ Decreto 158/1996, de 7 de mayo. BOJA nº158. 7 mayo 1996.

Distribución del presupuesto de Educación de Adultos por capítulo y %(en miles)

| | | |
|--|------------------|--------------|
| 1. Gastos de personal | 8.603.262 | 93,57 |
| 2. Gastos de bienes corrientes y servicios | 253.221 | 2,75 |
| 4. Transferencias corrientes | 94.285 | 1,025 |
| Operaciones corrientes | 8.950.768 | 97,35 |
| 6. Inversiones reales | 6.132 | 0,06 |
| 7. Transferencias de capital | 237.268 | 2,58 |
| Operaciones de capital | 243.400 | 2,64 |
| Total del presupuesto | 9.194.168 | 100 |

Tabla nº 4. Fuentes: Anexo de Programa, tomo III. 1996

La cantidad más grande correspondía a gastos de personal⁵ con un total global 8.603.262 miles de pesetas que equivalía a un 93.57%. Como en presupuestos anteriores seguía siendo la cantidad más alta, no sólo en el Programa de Adultos, sino también en el presupuesto de Educación y en el presupuesto general de la Comunidad Autónoma Andaluza.

El presupuesto del personal correspondía a los organismos centrales que eran los que pagaban al personal.

El personal era un capítulo que nos venía dado y que subía el presupuesto en relación al número de personas I.P.C. de cada año, para que no se perdiera poder adquisitivo.

El número de personas en relación al año 1994 disminuyó en una, y la diferencia entre el presupuesto del año 1994 y 1996 supuso una subida de 399.513 miles de pesetas⁶ más.

Gastos del personal funcionario

| Aplicación económica | Nº de personal | Explicación del gasto | Total | Total concepto |
|-------------------------------|----------------|---|----------------------|----------------|
| Retribuciones básicas | 2.154 | Sueldo grupo B Trienios | 3.891.279 563.124 | 4.454.403 |
| Retribuciones complementarias | 2.154 | Complemento de destino | 1.686.069 | 3.068.719 |
| | | Complemento específico | 1.075.296 | |
| | | Complemento personal y transitorias | 354 | |
| | | Complemento específico. Grupo docente periódico | 307.000 | |
| Retribuciones en especie | | Bonificaciones | 5.800 | 5800 |
| Total | | | | 7.528.922 |

Tabla nº: 5. Fuentes: Presupuesto 1996. Anexo programa III.

⁵ Con un número de personas de 2.171, de ellos 17 laborales, los demás funcionarios. Los profesionales adscritos al programa son 2.176. cinco más que en los gastos de personal.

⁶ Hay que decir que el año 1994 había 2.138 funcionarios y 34 laborales. En este curso hay 2.154 funcionarios y 17 personal laboral; aumentando los funcionarios en dieciséis.

En la tabla nº6 corresponde al personal laboral en ella se detalla los distintos sueldos que perciben los trabajadores laborables con sus respectivos complementos.

Gastos del personal Laboral

| Aplicación económica | Nº de personas | Explicación del gasto | Total | Total del concepto |
|--|-------------------------------|-----------------------|---------|--------------------|
| Retribuciones básicas laboral fijo | 5 | Salarios grupo I | 10.645 | 154.304 |
| | 6 | Salarios grupo II | 10.842 | |
| | 5 | Salarios grupo III | 6.734 | |
| | 1 | Salarios grupo V | 1.004 | |
| | | Antigüedad | 125.078 | |
| Retribuciones complementarias laboral fijo | Complemento de categoría | | 11.786 | 20.036 |
| | Complemento puesto de trabajo | | 680 | |
| | Complemento de convenio | | 937 | |
| | Planes de modernización | | 6.633 | |
| | Total | | | |

Tabla nº 6. Fuentes: Presupuesto 1996. Anexo programa III.

La subida prevista estaba en el grupo de funcionarios del grupo B que eran 2.154 y los laborales diecisiete. En proporción la media de los sueldos de los funcionarios era más alta que la de los laborales. Hay que observar una subida en la Seguridad Social, como consecuencia de que no la hubo en el año 1995, una subida considerable y justa que fue de 560 millones en 1994 a 900 millones en 1996.

El total del presupuesto de gastos de personal ascendió a 8.603.262 en miles de pesetas, un 49% más con relación al año 1994.

Gastos de bienes corrientes

Corresponden al capítulo dos los gastos que se produjeron en material, suministros y otros.

- Material de oficina: prensa, revistas y publicaciones periódicas 190.440 miles de pesetas
- Gastos diversos: Reuniones y conferencias, por un importe de 9.720 en miles de pesetas.
- Gastos de funcionamiento de los centros no universitarios: 205.428 miles de pesetas
- Indemnizaciones por razones del servicio: Otras indemnizaciones: importe 18.633 miles de pesetas.

El total del capítulo dos fue de 253.221 miles de pesetas, que relacionado con el año 1994, no subió los conceptos, excepto en gastos de funcionamiento de los centros no universitarios que acrecentó en relación al año 1994 pasando en cifras absolutas de 189.208 miles de pesetas a 205.428 miles de pesetas, lo que suponía un aumento para manteni-

miento de los centros de 16.220 miles de pesetas. Los demás conceptos en dos años no variaron nada.

Un objetivo que se propuso fue el perfeccionamiento del profesorado, pero el presupuesto permaneció igual en dos años, es decir no se invirtió para una mejora, luego podemos deducir que no se cumplió.

Quien distribuía y administraba este dinero del capítulo dos era el servicio de Educación de Adultos que está dentro de las Direcciones Generales de Construcciones y F.P. y Solidaridad Educativa.

Transferencias corrientes

Corresponden al capítulo cuarto del presupuesto y se dividen en los siguientes apartados.

Corporaciones Locales: A Ayuntamientos para educación de adultos. 1.453 miles de pesetas. Actuaciones de alfabetización con un gasto de 30.000 miles de pesetas. Familias e instituciones sin fines de lucro

A familias y Instituciones sin fines de lucro: Instituciones o entidades colaboradoras para asumir las obligaciones derivadas de convenios. 61.715 miles de pesetas.

Asociaciones y entidades con fines educativos, familias colaboradoras de E.P.A.. 1.117 miles de pesetas. Todo esto supuso un total de 94.285 miles de pesetas.

Si comparamos esta cifra con la del año 1994, ha disminuido en 44.548 miles de pesetas, lo que marcaba que no se cumplieron los objetivos en relación a los Convenios con los Ayuntamientos⁷, puesto que el número de Convenios aumentó y el presupuesto, después de dos años, aumentó.

Inversiones reales

Dentro de las operaciones de capital, corresponden al capítulo sexto (inversiones reales). Eran proyectos de inversiones nuevas, que tenían como concepto el mobiliario y enseres por un importe de 6.132 miles de pesetas. Este año disminuyó en 562.812 miles de pesetas, con relación al año 1994.

Transferencias corrientes

Aparecía en este capítulo el dinero que se destinaba a Corporaciones locales con una aplicación del gasto en el concepto de construcciones, mejoras y equipamiento de locales para la Educación de Adultos de 209.000 miles de pesetas, 150.000 miles de pesetas menos en cifras absolutas que el año 1994. La conclusión que podemos sacar es que hubo un gasto mucho menor en el presupuesto, y que los objetivos⁸ propuestos no se correspondían con los recursos económicos que disminuyeron con relación a años anteriores.

Podemos demostrar que el Programa de Educación de Adultos, necesitaba una modificación para adaptarse a la nueva situación en relación al desarrollo de la LOGSE de la ley de Educación de Personas Adultas, primero el decreto 1997 lo que creemos que ha motivado el cambio, y después adaptarlo a la política educativa actual y a los programas europeos, esto ha motivado el cambio de nombre, pasando a Educación Permanente.

⁷ Convenios con ayuntamientos 625, el año 1994 eran 614.

La realización de los presupuestos en el curso 1996

Podemos hacer un análisis por capítulos en gastos de personal, el crédito definitivo para este curso fue 9.840.344 pesetas. El crédito total autorizado fue un 77,63% del crédito definitivo, las obligaciones las mismas que el crédito autorizado y los pagos era el mismo dinero, 7.223.551.350 pesetas, por lo que se cumplió el crédito autorizado no el presupuesto. Como se ha dicho antes, estos pagos iban al personal (funcionarios y laborales).

En gastos de Bienes corrientes y servicios, el crédito definitivo fue de 211.023.717 pesetas, menos de lo presupuestado. Se autorizó 99,86% del crédito definitivo, importando 210.735.165 pesetas, que es el mismo que las obligaciones y los pagos. Por lo que podemos decir que los créditos autorizados cumplieron lo presupuestado.

Realización del presupuesto para Educación de Adultos año 1996

| Capítulos | Crédito definido | Total autorizado | Total de obligaciones | Total pagos presupuestos |
|--|------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|
| Capítulo I. Gastos de personal % | 9.304.344.143 | 7.223.551.350 77,63 | 7.223.551.350 77,63 | 7.223.551.350 77,63 |
| Capítulo II. Gastos en bienes corrientes y servicios % | 211.023.717 | 210.735.165 99,86 | 210.4.2.165 99,86 | 210.735.165 99,86 |
| Capítulo IV. Transferencias corrientes. % | 94.285.000 | 57.570.000 61,05 | 54.333.750 57,62 | 54.333.750 57,62 |
| Capítulo VI. Inversiones reales. % | 6.132.000 | 6.131.872 99,99 | 5.650.138 92,14 | 5.650.138 92,14 |
| Capítulo VII. Transferencias de capital. % | 108.000.000 | 99.200.000 91,85 | 44.977.929 41,64 | 44.977.929 41,64 |
| Total presupuesto % | 9.752.052.860 | 7.625.411.995 78,19 | 7.554.059.502 77,53 | 7.554.059.502 77,53 |

Tabla nº 7. Fuentes: Cuentas del gasto Público en el ámbito de seguimiento. Proyecto Júpiter.

⁸ Expansión del programa 227.582 alumnos. De estos por convenio con otras consejerías e Instituciones se han beneficiado 190.040 alumnos. El nº de colectivos 157 y Municipios 625.

Estos gastos del capítulo dos iban a los conceptos⁹ de libros y otras publicaciones, reuniones y conferencias, gastos de funcionamiento de centros no universitarios y locomoción.

En transferencias corrientes, el crédito definitivo fue de 94.285.000 pesetas, el mismo que en los presupuestos. El dinero autorizado fue el 61,05% del crédito definitivo. Las obligaciones fueron 57,62% del crédito autorizado, que importó 54.570.000 pesetas, los pagos lo mismo que las obligaciones. Sólo se gastaron 54.333.750 pesetas, cantidad que es menor que el presupuesto.

Este dinero fue a los conceptos¹⁰ de actuaciones con analfabetos por un importe de 30.000 millones que era la misma cantidad que lo presupuestado (se cumple).

El otro objetivo de asumir las obligaciones derivadas del Convenio no se cumple, se gastó un 35,40% menos. Este concepto se gasta para la actuación de Ayuntamientos en Educación de Adultos.

Inversiones reales.

Este dinero corresponde al concepto de mobiliario y enseres¹¹. Lo presupuestado coincidió con el crédito definitivo, 6.132.000 pesetas. El 99,9% fue crédito autorizado, las obligaciones el 92,14% y lo mismo los pagos que importaron 5.650.138 pesetas. Podemos decir que no se cumplió el presupuesto.

Las transferencias de capital. El crédito definitivo fue de 180.000.000 pesetas, menos que el presupuesto. El crédito autorizado fue el 91,85%, las obligaciones el 41,64%, en valor absoluto 44.977.929 pesetas, lo mismo que los pagos. En este capítulo se gastó menos de la mitad de crédito definitivo.

Los fondos FEDER tenían un presupuesto de 28.268.000 pesetas. El crédito era el mismo, se autoriza el 99,84% que importaba 28.223.000 pesetas. Las obligaciones el 52,39% del crédito definitivo eran 14.811.170 pesetas, lo que equivalía a un 52,39% lo mismo que el pago. Este dinero iba al concepto de construcción, mejora y equipamiento.

POLÍTICA EDUCATIVA BASADA EN LA FINANCIACIÓN 1997

La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1997 identifica a la política educativa como uno de sus objetivos prioritarios, con una especial atención a la aplicación de la LOGSE, la mejora de las Enseñanzas Universitarias y la adecuación del sistema formativo a las necesidades del tejido productivo andaluz.

La correcta y completa implantación de este nuevo sistema educativo exige, en consecuencia, mantener los niveles de esfuerzo en cuanto a recursos económicos que la Comu-

⁹ 220 Libros y otras publicaciones.

226 Reuniones y conferencias.

229 Gastos de funcionamiento de los centros docentes no universitarios.

231 Locomoción (no presupuestada).

¹⁰ 464 Actuación de Alfabetización de Adultos.

482 Asumir las obligaciones derivadas del Convenio.

483 A familias colaboradoras de EPA.

¹¹ 605 Mobiliario y enseres.

nidad Autónoma de Andalucía viene destinando a esta finalidad desde algunos años. Las principales líneas de actuación a las que la Consejería de Educación y Ciencia asigna recursos económicos en el año 1997, son las siguientes:

En cuanto a escolarización:

- Reducir el número de alumnos por aula con respecto al sistema anterior.
- Ampliar en dos años la enseñanza obligatoria.
- Pasar a escolarizar a los alumnos entre 12 y 16 años en Institutos de Enseñanza Secundaria.
- Ampliar la oferta educativa con la incorporación progresiva de alumnos de tres años.
- Incorporar programas específicos de atención al fracaso escolar y de compensación de desigualdades.
- En cuanto a nuevas inversiones y equipamientos:
- Inversiones en obras, tanto en nuevos centros específicos correspondientes a las nuevas etapas, como en la remodelación de los ya existentes.
- Creación y adaptación de equipamientos que satisfagan las necesidades que surgen, especialmente en Educación Secundaria, Aulas de Tecnología, Música, Artes Plásticas, Informática, Idiomas, así como en nuevos Bachilleratos y en ciclos de Formación Profesional.

En cuanto a Personal:

- Responder a la demanda de nuevos profesores especialistas en Educación Primaria, Idiomas, Educación Física y Música.
- Incrementar el número de horas lectivas de alumnos de Educación Secundaria, aumentar la optatividad, la diversificación curricular e incorporar las nuevas especialidades de Formación Profesional.
- La atención progresiva a las acciones que desarrollan las anteriores líneas de actuación se ha traducido, durante los últimos años, en un constante incremento de los presupuestos educativos de la Comunidad Autónoma andaluza. El siguiente gráfico muestra las cifras absolutas del presupuesto destinado a educación en los años 1996 y 1997.

Presupuesto en educación en Andalucía en Educación

| 1996 | 1997 |
|-------------|-------------|
| 487.663.505 | 492.770.373 |

Tabla nº 8 Fuentes CEC.

Como se refleja en el cuadro anterior, el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1997 asignó a la Consejería de Educación y Ciencia 492.770 millones de pesetas lo que es lo mismo, una de cada cinco pesetas de la comunidad autónoma, lo que supone un incremento de 1,05% respecto al año anterior.

DISTRIBUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS¹².
AÑOS 9996 Y 1997. (CIFRAS ABSOLUTAS)

| | | |
|---------------------------------|--------------------|--------------------|
| Dirección y Servicios Generales | 7.033.793 | 7.340.034 |
| Infantil y Primaria | 201.782.175 | 202.451.327 |
| Secundaria y Media | 152.889.700 | 157.176.121 |
| Educación Especial | 13.193.938 | 13.268.181 |
| Enseñanzas de Régimen Especial | 7.841.750 | 8.998.841 |
| Educación Compensatoria | 15.764.988 | 15.864.381 |
| Educación de Adultos | 9.194.168 | 8.516.704 |
| Enseñanzas Universitarias | 74.653.809 | 75.194.036 |
| Formación del Profesorado. | 1.854.679 | 1.857.182 |
| Investigación científica | 3.454.505 | 2.103.566 |
| Total | 487.663.505 | 492.770.373 |

Estos recursos se han distribuido en diez Programas presupuestarios, de entre los que son destacables, por absorber mayor volumen de recursos económicos, el Programa de Infantil/Primaria, con un 41,1 % del total, el de Enseñanzas Medias con un 31,9% y Universitaria con 15,3%. Esta distribución mantiene la tendencia de años anteriores.

En el Programa de Enseñanza Secundaria/ Media del presupuesto 1997 es relevante, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, el trato prioritario a la Formación Profesional, conforme a la filosofía que le imprime la LOGSE, vinculándola estrechamente a las demandas que surgen en el sistema productivo andaluz.

Relevantes también, en cuanto a la tendencia de incremento que muestran, son las Enseñanzas de Régimen Especial, a las cuales se les asignó casi 9.000 millones del presupuesto 1997, un 1,8% del total, con un crecimiento del 12,21%.

Merecen también destacarse, en aplicación del principio de igualdad de oportunidades y bajo una concepción amplia de la Educación, entendida como Servicio Público, la evolución de los Programas de Solidaridad del Sistema Educativo. Éstos van dirigidos fundamentalmente alumnado con necesidades educativas especiales, instrumentándose medidas de apoyo y de compensación que en el respeto a la diversidad, faciliten la integración de los alumnos que parten de situaciones desfavorecedoras.

En el ejercicio presupuestario de 1997 el Programa de Educación Especial tuvo asignados 13.268 millones, un 2,7% del total del presupuesto; el Programa de Educación Compensatoria 15.864 millones, 3,2% del total y el Programa de Educación de Adultos 8.516 millones, que representa a su vez, un 1,7% del total.

Los gastos de personal se han visto incrementados en un 2,13%, es decir, aumentan en 7.000 millones para contratar a 1.700 profesores en cumplimiento de las nuevas exigencias de la reforma del sistema educativo. También se contemplan en las cuentas de la Consejería de Educación y Ciencia fondos para la incorporación de especialistas en idioma extranjero (inglés), educación física y música en Primaria y partidas para acometer el incremento de las horas lectivas de los alumnos y alumnas de Secundaria y las nuevas especialidades de Formación Profesional.

¹² Consejería de Educación (1997) *Informe de educación del curso 1996-97*. Junta de Andalucía pp. 70
Consejería de Economía y Hacienda.(1996): *Análisis del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1996*. Sevilla. Junta de Andalu.

En esta fase final de la implantación del nuevo sistema educativo que culminará en el año 2002, ha sido preciso impulsar durante 1997 los aspectos de calidad de la educación, si bien es cierto que ésta no depende tan sólo de la propia bondad del sistema educativo, pues en buena medida es consecuencia y a la vez causa de la calidad global de la vida colectiva, ya que la educación está en relación directa con el mundo exterior a la escuela y su mejora depende en gran medida del entorno local y económico.

Sin duda son muchos los factores que influyen en la mejora de la calidad, pero, ciertamente, la formación del profesorado es una condición imprescindible para aspirar a esa calidad del sistema. En este sentido el Presupuesto de 1997 ha mantenido con la misma intensidad el apoyo a la formación permanente del profesorado en general, y en particular, al profesorado que participa en la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria y de los nuevos ciclos formativos de la Formación Profesional Específica. Asimismo, como nuevo objetivo para 1997 se contempló el apoyo a un proyecto de Televisión Educativa y el impulso de diferentes modalidades de formación a distancia.

Uno de los factores que pueden garantizar el seguimiento en la evolución de la calidad del sistema educativo es la evaluación del mismo. La LOGSE precisa la necesidad de "Evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, de los centros docentes y de los diversos elementos del sistema". A esta necesidad obedecen los trabajos orientados a perfilar el Plan Andaluz de Evaluación y la elaboración de un sistema de indicadores específicos para esta finalidad.

Por otro lado, en el ámbito Universitario, al que el presupuesto de la Consejería de Educación y Ciencia en 1997 destina 75.194 millones, un 15,3% del total, estas cifras no incluyen los recursos propios de las Universidades, se establece como objetivo prioritario la mejora de la planificación y programación universitaria y la correcta adecuación de la oferta de titulaciones y estudios a las diversas demandas de la sociedad y de la economía andaluza. Conforme a este objetivo se procura alcanzar un equilibrio en el crecimiento de los diversos campus, con una atención preferente a las actuaciones de infraestructuras de los mismos.

CONCLUSIONES

Concluimos desde unas coordenadas históricas en Andalucía ha tenido el mismo recorrido que los derechos humanos, ya que al subir el nivel de calidad educativa ha supuesto el derecho que todo ciudadano tiene a ser formado a la educación y poder adquirir una cultura. Por tanto el derecho a la educación ha supuesto el derecho que muchos ciudadanos/as andaluces a edades adultas se incorporaran al Programa de Educación de Personas Adultas, lo que ha supuesto:

- Un elevado nivel cultural, sobre todo de los que no han podido por circunstancias personales y sociales tener una escolaridad.
- Ha bajado el índice de analfabetos instrumentales y funcionales.
- Se ha elevado el nivel cultural, social de la mujer pasando a ser más protagonista.

Y por último concluimos que el derecho a la educación tiene que partir de lo local para que el derecho a la educación sea global. Por lo que los recursos tienen que comenzar por lo local. Para ello es necesario avanzar en el factor determinante de los recursos económicos que deben favorecer la calidad de la educación.

*REFORMAS EDUCATIVAS Y EVALUACIÓN
DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS*

DEMOGRAPHIC TRANSITION: PERSPECTIVES, IMPLICATIONS AND CHALLENGES TO THE BRAZILIAN EDUCATIONAL SYSTEM

Clélia de Freitas Capanema

Helder Bueno Leal

Jacira da Silva Câmara

Rachel Bernardes de Lima

Catholic University of Brasília, Brazil

*“Life only manages to be and continues being life if it is adaptive learning”
Hugo Assman*

The changes and transformations, on the different levels and of different natures, that have been occurring in contemporary society make up a perspective of increasing uncertainty, complexity and interdependency.

These challenges, added to the expectations of dynamics and competitiveness, make it clear that we are going through a new stage in the process which, albeit still far from being defined, point out to the fundamental factor of the need to begin new approaches and take new stances. The re-structuring of the world economy has been provoking essential alterations in the organization of production that will lead to a redefinition of the social relations, among other factors.

In view of this horizon, the acquisition of a new strength based on a new concept of the world and of man is unchallengeable. From this perspective, this paper aims at questioning such challenges to education in the context of the increase in life span; what are the attitudes in the construction of a new social reality within the framework of longevity?; how can we overcome the perspective of that acceptance and build up a true inclusion in the context of a society increasingly more competitive and segregationist of a population increasingly more elderly?; how can we educate the new generations for the difference and, particularly, for experiencing and dealing with longevity?

According to (CARNEIRO 2001:4), “the turn of a new century always represents a new opportunity for a deeper reflection”. In that respect, it is behooving to move from reflection to practice, constructing feasible alternatives, starting with education, for a balanced getting along with longevity.

LONGEVITY AND EDUCATION

When we discuss the topic of “Longevity and Education”, we fully agree with Carneiro, believing that to reach positive results in this reflection, it is necessary to expand the scope of the debate, making educators aware of the issues connected with population aging, arousing interest and contributing for the carrying out of research studies in this area. The recognition of the fact that deep changes encompassing all levels of society and the whole human interest are going on forces us to reflect and to act more carefully regarding the new concepts and principles that arise.

Population aging is now a universal phenomenon. Although this is usually associated with developed countries, since the ‘70s, over half the people who reach seventy years of age live in Third World countries (VERAS, 1988:382).

The theme of “population longevity” is inherent to the scope of the social forces resulting from changes and innovations that have occurred in society and that have become social pressure.

“Aging” is a complex, encompassing concept that has strong repercussions in the process of development and in the quality of life of a population. It involves from the definition of the simplest administrative measures, like the physical adaptation of installations, to the most complex ones, like the building of new concepts and principles that lead, consequently, to changes in stances in face of acknowledged reality. Therefore, aging involves personal and collective interests, i.e. the articulation among collective interests and personal ones becomes the clearest objective of Education (MACHADO, 2000).

In Brazil, the Ministry of Education – MEC, by way of the Secretariat of Higher Education – SESU/CAPES, has created by government directive no. 56, of November 25, 2004, a Special Commission bearing in mind the irreversible process of our population’s aging. This commission has been developing a multidisciplinary project with the objective of composing educational models that will approach the issue, integrating the several areas of knowledge, seeking to develop a policy in support of the implementation of curriculum directives, human resources and researcher training and qualification, to deal with that process.

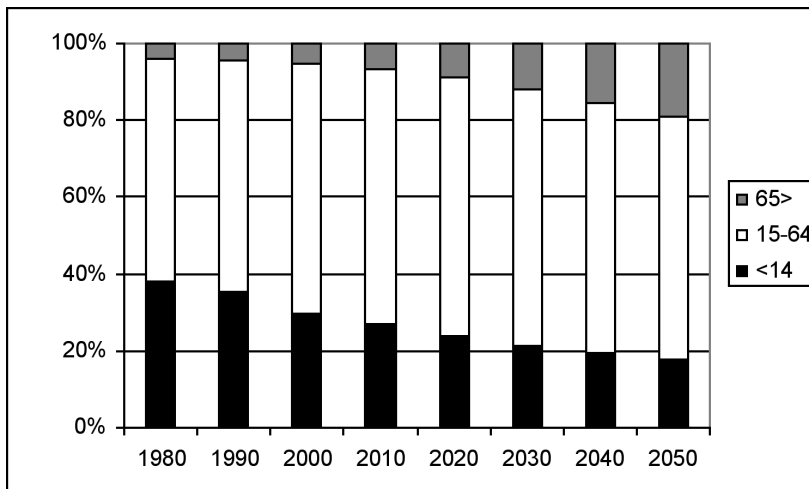
The interest for that phenomenon has been demonstrated by the development of several study groups in different regions and states of Brazil.

Studies presented by demographic experts (CUNHA, 1999; MOREIRA, 2002; BICUDO and FERREIRA, 2005), make it clear that we are experiencing a population oscillation phenomenon of large proportions and of relevant consequences that become challenges for society. The projections that have been presented are basic indicators and point out the need for well-defined studies and discussions to support major decisions to be made in the scope of the Brazilian educational system.

The demographic data, in general, show a strong, progressive drop in fecundity in Brazil. The target-population for basic education (7 to 14 years) has been growing slowly and, according to the prognosis presented, their growth rates will be negative already in the beginning of this century (CUNHA, 1999:125). This same decrease occurs, albeit at a slower rate, with the age group between 19 and 24, which will only begin to be perceived after 2010, when those born during the ‘80s will reach that age (idem, ibidem).

Likewise, as a result of the decline in the rates of fecundity, the contingent of elderly population, i.e. the population over 60 years of age, has been increasing in proportion and in their rate (chart 2). According to demographic experts, those are quite broad variations, which, unlike those of other countries, have been occurring in Brazil in a very short period of time, bringing about great concerns and challenges.

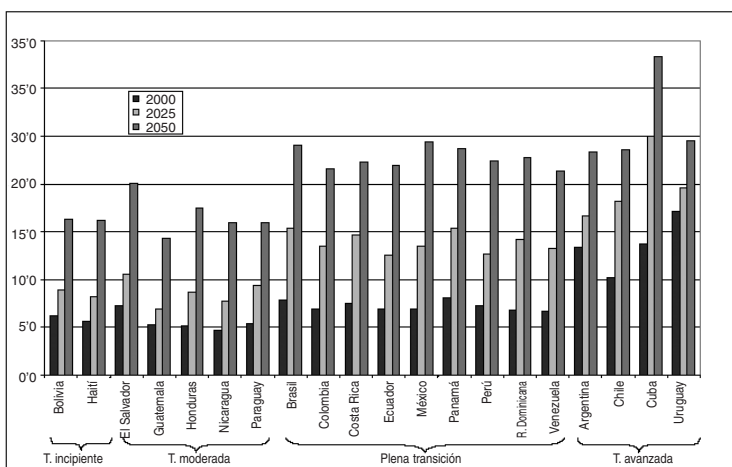
Chart 1 demographic evolution in Brazil during the past three decades and perspectives towards up to the early XXI century.



Source: IBGE

This phenomenon is also distinguished in all of Latin America and the Caribbean. According to Chart 2, this indicates the process of population aging, as well as an increase in life span, and equally the drops in the fecundity and birth percentages, resulting in the so-called *Demographic Bonus*.

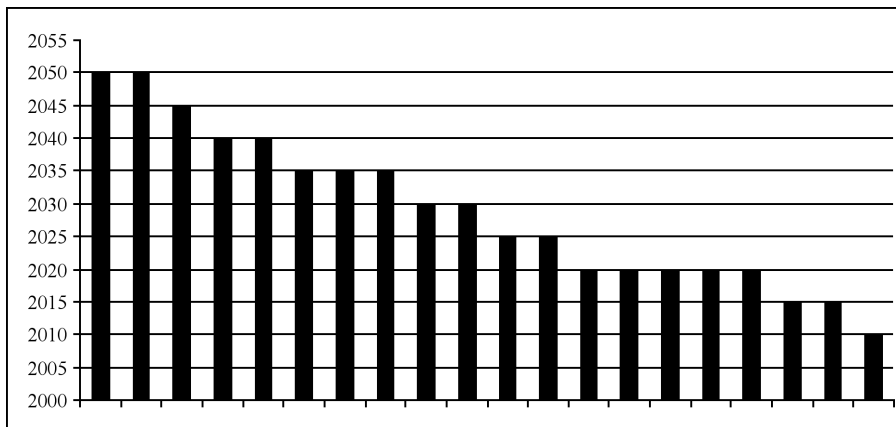
Chart 2 Latin America: percentage of people 60 years old or over in relation to the total population, in selected years.



Source: CELADE. *Boletim Demográfico* 62

Therefore, the issue of demographic transition represents – be it by its complexity and scope, be it by its implications in the trajectory of a society’s development and its population’s quality of life – a matter of collective as well as personal public interest. Chart 3 demonstrates the development of the *demographic bonus* in Latin America and the Caribbean, up until its last year of validity.

Chart 3 last year of validity in Latin American and Caribbean countries.



Source: CELADE, *estimates and projections of current populations, 2005*.

Hence, when we reflect upon aging, it is behooving to begin discussions asking about the education social commitments, current ways of expressing its quality and quality of life as a result of its commitment with the construction of a new society.

EDUCATION AND THE SEARCH FOR NEW DIRECTIONS

In order to reflect upon the transformations and consequences of the reality described above, we must understand, above all, what is Education.

“Derived from Latin – *educatio*, from the verb *educare* (instruct, cause to grow, create), close to *educere* (conduct, lead to a given end), the word education has always had its meaning associated with the action to conduce to socially pre-determined ends, which presupposes the existence and the sharing of collective projects” (MACHADO, 2000:20).

Education to contribute to the construction of a new society, although it is not the direct tool to change social reality, implies acquiring new concepts and putting them to practice in order to make it an effective tool of human emancipation, be it on the personal or on the collective plane.

In education, as part of the social context, all its procedures influence and are influenced in the convergence with values and objectives of a given historical moment, fulfilling its social commitment.

In that sense, it seems appropriate to present, albeit in quite a succinct manner, a retrospective on education and its relation with the social, economic and cultural development of society – its conceptions and consequently its strategies and ways of acting, in those given moments. It is an essential reflection to better understand the relationship of the society’s philosophical fundamentals and their effect on the establishment of educational actions.

As we know, for a long time, classical education sought to integrate the student into society, leading him to the domains of reason by way of several “disciplines”. At that time, it also sought the affirmation of universal values, of the society’s culture, of which the school was part, going beyond the mere acquisition of technical knowledge or the preparation for performing in given social functions. Beyond this direct relationship with the incumbent social hierarchy, school aimed at construction in terms of the truth, of good, beauty, and appreciation of the models of wisdom and heroism, representing, thus, an effective approximation between moral and intellectual development (MACHADO, 2000:61-62).

However, with the onset of the industrial society, education began to emphasize qualification for work. Science and technology took over the daily life, favoring a distinct separation between facts and values, according to which memorization and repetition dominated and the principles were transmitted immutable, hence making up “the primacy of structure over genesis” (CARNEIRO, 2004: 1).

In the past decades, there has always been a greater concern for the collective ways of organizing learning than with the individual processes of learning. That kind of articulation, to which we have previously referred, between personal and collective interests, considered the distinct objective of Education, was no longer being practiced, that causing great and severe consequences. As stated by Dom Lourenço de Almeida Prado, distinguished member of the Brazilian Federal Education Council in the ‘90s: “If it is true that the educational crisis shows a certain face in Brazil, we should not forget that the problem is (...) widespread in its philosophical roots (...) and even more so in its concrete repercussions in the classroom and in the school realms” (PRADO, 1991:5).

Even if simplified, the demographic data and the retrospective of the education and social, economic and cultural development relationships of society establish an individual and social relation making it clear that one does not dispense with the other.

The quantitative decrease in the young population and the population growth of the age bracket above 60 years old becomes an issue that, for its magnitude and implications, represents challenges that must be addressed urgently and studied carefully, and discussed by society in general and by the educational system in particular.

Once more, social facts propel and/or determine significant changes in the definition of public policies and in the establishment of curriculum directives.

From this point of view, some actions, among several others, may contribute to meet the school needs, notwithstanding the fact that other factors, like repeating grades and school dropout can interfere with the contingent to be dealt with.

A suggestion is that two routes are possible to face the challenges posed. The first of these routes is related to the young population and to the binomial quantity *versus* quality. In the short and medium terms, the decrease in the young population involves the students in basic education and in middle school and, in the long run, the students in higher education, and it generates a loosening of the pressures of society in the quantitative expansion of those population’s numbers, making it possible to work more easily on the improvement of education quality .

The second route refers to the necessity of opening new perspectives to meet the needs of an increasing population that presents potential and possibilities of continuing to offer contributions to society’s development. It is the elderly population that brings into play its large experience, not to be neglected.

According to the report *Invertir más, para invertir mejor*:

In educational terms, the average Latin-American adult placed among the wealthiest 10% in the income distribution has been to school seven years longer than the adult placed among the poorest 30% (Hausmann Y Szekely, 1999). The ten percent poorest have a weighted average 3.1 years of schooling, while the ten percent wealthiest have a weighted average 11.4 years of schooling. This has strong impact on social equity, given that the parents' schooling has great influence on their children's schooling. The data point out that, on average, if a parent has never been to school, his children study an average 3 years; and if the parent has had some higher education, his child will have an average 13 years of schooling. (CEPAL, 2005:25)

As regards to the suggestion of investing in the quality of education, as a possible pathway to meet the needs of a given social stratum of the Brazilian population, it would be naïve to begin this discussion without, even if briefly, discussing what is understood as quality, particularly in education.

The concept of quality involves elements that vary in time and space. Hence, what is considered quality in education in Brazil, today, is different from what is considered quality in education, today, elsewhere. For that matter, the requirements for quality education will be different tomorrow, here or elsewhere. This is due to the circumstances, whether temporary and/or local. Time and space make the difference!

Therefore, quality is defined by a continuous process. According to this dynamics, when we move forward a few steps, other requirements are placed because society changes and, consequently, needs increase, and it becomes a never-ending process. In spite of that ongoing movement, there are constant, permanent elements. In a universe that is increasingly more inter-dependent, it is not possible to reduce quality education to reading, writing and counting. In contemporary society the emphasis is established in teaching people how to learn how to learn, learn how to do, learn how to be, and learn how to live together. More than a method of analysis, quality education has strong implications with a stance and an attitude that overcome a system of sequential ordering, giving place to a more complex, pluralistic, unpredictable system:

to guarantee that educational opportunities are more equitably distributed in levels of the system, preventing discrimination by social class, gender, ethnics or geography; and, on the other hand, to promote the learning of social skills in order to add to the students ethical commitment with justice and equal opportunities. The contribution of education to social equity is not only to improve options of access to the system but also to develop in the children, young people and adults an attitude of solidarity and of responsibility towards others. (CEPAL, 2005:26)

Within this framework, to talk about quality, we have established as a theoretical landmark the paper titled "Ten factors for quality education for all in the XXI century." (BRASLAVSKY, 2005).

The author begins her paper arguing for the proposal presented at a meeting organized in 2003, in Brazil, by UNESCO and by the Santillana Foundation. During this meeting, a discussion was held on: "up to what measure does quality education consist of developing emotions, practical skills or reason" (BRASLAVSKY, 2005:21).

After discussing the three propositions presented, the author found it was evident that, in the XXI century, the balance amongst a rational background, practical and emotional skills was not well-established. Consequently, the author states that quality education for all, in this century, should be different from that developed in the XX century; however, she equally argues that the three propositions – emotional development, rational and practical skills – should remain. According to the author, the reflections presented at the meeting guided the selection and organization, in a hierarchical manner, of ten factors that affect the development of an education of quality for all.

An education equally practical, rational and emotional; that will form people capable of understanding the world and creating their projects taking advantage of opportunities generated by inevitable surprises and preventing disposable prophecies, part of the scenario in the first years of the XXI century, from happening (BRASLAVSKY, 2005:22).

Considering the limits of this paper and likewise that the synthesis of the ten factors of quality was very clearly and appropriately stated in the previous paragraph, this paper presents the ten factors without additional comments.

Therefore, the ten factors for quality education for all are: 1- The focus on the personal and social relevance; 2- The conviction, the esteem and the self-esteem of those involved; 3- The ethical and professional strength of the masters and teachers; 4- The directors and supervisors' capability of conducting; 5- Team work inside the school and within the educational systems; 6- Alliance among the schools and with the remaining educational agents; 7- The curriculum on all its levels; 8- The quantity, the quality and the availability of educational tools; 9- The plurality and the quality of the didactics; 10- Material conditions and minimum socio-economic and cultural incentives (BRASLAVSKY, 2005:22).

As can be observed, the ten factors emphasize value aspects of the educational process and include material and socio-economic and cultural aspects. The importance, hence, of the equilibrium among the emotional, the rational and the practical skills is restated. Thus, as Assmann said, education

has the unique task of creating conditions for the blooming and Intertwining of the physical means, languages and behaviors, in people's concrete life, in order to make up a cognitive ecology favorable to the unified self-organization of vital processes and cognitive processes" (ASSMANN, 1996:34).

Along this same line of thought, (FREIRE, 1997) highlights among the necessary kinds of knowledge for educational practice the involvement of a variety of values, of competencies and skills that derive from a critical reflection capability. Freire also talks about the importance of the embodiment of words represented by example.

This proposition has its roots (not to go too far) since the '50s, when Arnold Toynbee (cf. BEUST) commenting on the fallacy of technical solutions, stressed on the urgent need of having world inter-dependency go through mutual cultural enrichment, human values, through those spiritual, universal and timeless principles, like Justice, Liberty and Love. This measure became an urgent need to prevent the world from becoming a village of dominators and dominated, of owners and excluded.

With the Husserl phenomenology, placing in the center of its anxieties the individual and matters connected with BEING and BECOMING, the Cartesian and Newtonian suppositions began to be challenged giving place to new propositions. Such propositions seek to reestablish "the primacy of the genesis over structure" (CARNEIRO, 2004:1). Those are propositions that seek to re-compensate for the dissociation that occurred between the BEAUTIFUL, the GOOD, the TRUE, what Ken Wilber calls "The Three Great". According to the author, the BEAUTIFUL has to do with conscience, it is the realm of art and of the I; the GOOD refers to ethics and moral, it is the realm of the us; and TRUE regards to the realm of science and technology, it is fundamentally the realm of science and has to do with the them.

Back to the opening suggestion of new perspectives as a possibility of meeting the needs of the elderly population, the social dynamics places itself once more as a fundamental factor for the effects it causes and for the possibilities it offers. The same quality factors should be considered.

On the one hand, in the scope of science and technology, we are stunned to observe great progress in the most diverse and many fields of knowledge, this bringing to humanity extraordinary benefits. The achievements are fantastic, particularly in the feats of information science, genetics, biotechnology, computer technology, cybernetics, electronics and communications, among others.

Amongst the benefits caused by the scientific and technological revolutions, the extension of life expectancy and of the useful life span can be highlighted, that bringing as a consequence the elderly population growth.

Along the same frame of thought, as she discusses the inevitable surprises of XXI century, (BRASLAVSKY, 2005) also places life expectancy as the first of the six surprises she presents. In the author's interpretation, the inevitable surprises consist of trends connected with knowledge and technological advances and their implications. A second surprise presented by the author is the argument of the Argentine writer, Marcos Aguinis, in his article of a few years ago, published in the *Clarín*, in which he says: "not only years are added to life but life is added to years" (quoted by BRASLAVSKY op. cit, p 12).

Adding "life" to years involves a very important meaning because it is not only living a long life, but living a long life with quality.

The impact of those two inevitable surprises poses new challenges to us: "How are the young ones going to integrate in the job market, if the older ones are not leaving and the market does not expand? How are we going to keep the older ones learning?" (BRASLAVSKY, 2005: 12-13). This is the great challenge!

IN CONCLUSION

Answering this question looks simple when we talk about activities, practices and options such as permanent education, continued education, recycling and so many others. Those options are available to us and they can be achieved easily. However, what seems easy in its variety of options is not as regards to planning. Developing new conceptions and new principles is not an easy function, particularly when we intend to harbor new requirements of education – developing throughout life and facing the complexity of a society characterized by the uncertainty and diversity of searches and of diversity of offers.

The linear and sequential system of a stable, simple, repetitive society, in which the conveyance and the memorization of facts are the main focus, is overcome by a transformative and ongoing emergence process. According to (ASSMANN, 1996:30), "it is necessary to substitute the pedagogy of certainty and of pre-established knowledge for a pedagogy of the question... for a pedagogy of complexity, that can work with transversible concepts, open to surprise, to the unpredictable".

Unlike the previous society, this new society becomes a hostage to galloping changes and transformations that inevitably affect previously established values, considered as a given, and add countless bits of information and knowledge.

Changing, adapting and acquiring new values and knowledge are the greatest challenges of a new educational project for the elderly. From this perspective of a new stance geared towards, mainly, a change in the way of thinking of education, teaching with the concept of conveying knowledge should be urgently substituted for a concept that sees knowledge as part of an educational process in which the resolute practice of this process is nurtured from the relationship of the subject with the empowerment of content (CAMARA, 2003).

The emphasis on conveying knowledge destitute of embodiment is nothing more than the presentation of facts, which has, for a long time, not corresponded to a concept of education that nurtures on the process of articulation of personal and collective interests.

The new century's horizon claims for a new education conception as a reflex of a culture open to becoming. An education that will work with transversible concepts, meeting social and personal needs, ensuring rational development, overcoming the scope of reason and including emotional and practical skills.

Contemporary society is no longer one that attends to a group of scholars; it has started to depend on the understanding efficiency of the community that composes it, in a doing that is not static, but in a doing that is renewed every day. In this kind of society, the multidisciplinary perspective overwhelms all sciences and techniques (TRIGUEIRO, 2000).

In view of all that was discussed here, it is possible to identify two major challenges to be faced by the educational system:

1 – Quality education for all.

2 – New propositions that go way beyond a simple revision of pedagogical practices, but mainly seek to establish reflection on new conceptions and new principles that provide for new stances.

Finally, we might state that the main aspects to be reflected upon in the context of longevity and education are:

- a need for ongoing renewal of concepts and principles;
- the complexity, uncertainty and dynamism predominating in the world today;
- the need to overcome the economic scope and to include a philosophical dimension;
- the need for quality education for all establishing a balance among the rational, the emotional and the practical education;
- substitution of uncertainties for questioning;
- Education must nourish on the process of articulation of personal and collective interests;
- A need for the embodiment of words into examples, as necessary knowledge to critical educational practice (FREIRE, 1997) 30 and, last...
- Education as a reflection of a culture open to becoming (CARNEIRO, 2004).

BIBLIOGRAPHY

ASSMANN, H (1996): *Metáforas novas para reencantar a educação*. Piracicaba-SP, editora Unimep.

BEUST, L.H. (2000): Ethics, human values and protection of childhood and youth, *Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC/FUNDESCOLA.

BICUDO, F.; FERREIRA, T. (2001): *Geriatría ganha impulso com o envelhecimento populacional*. São Paulo, UNIFESP.

BRASLAVSKY, C (2005): *Dez fatores para uma educação de qualidade para todos*. São Paulo, Editora Moderna.

CÂMARA, J. da S. (2003): *O contexto social deste milênio e os novos desafios*. Aveiro-portugal, Universidade de Aveiro.

CARNEIRO, R (2001): *Fundamentos da educação e da aprendizagem*. Vila Nova de Garcia, Fundação Manuel Leão.

CEPAL (2005): *Invertir más para invertir major* (<http://www.cepal.et>), visited on October 10, 2005.

- CUNHA, J.M. (1999): The demographic dynamics and its impacts on the trajectory of the population in school age, *Situação da educação básica no Brasil*. Brasília, INEP.
- FREIRE, P (1997): *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo, Paz e Terra
- MACHADO, N.J. (2000): *Educação: projetos e valores*. São Paulo, Escrituras
- MOREIRA, M.M. (2002): Structural changes in the Brazilian age bracket distribution: 1950-2050 (<http://www.fundaj.gov.br/geral/textos%20online/populacional/mudancas.pdf>) visited on October 10, 2005.
- PRADO, Dom L.de A. (1991): *Qualidade de ensino*. Brasília, Conselho Federal de Educação.
- TRIGUEIRO, D. (2000): A new world ; a new education, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 199, pp.—
- VERAS, R.P. (1988): Considerations about a young country that ages. *Cad. Saúde Pública*, .4, pp. 382-397.

HIGHER EDUCATION AND HUMAN RIGHTS: AN EXPERIENCE WITH ADULTS INMATE IN BRAZIL

Clélia de Freitas Capanema

Helder Bueno Leal

Jacira da Silva Câmara

Wellington Ferreira de Jesus

Catholic University of Brasília, Brazil

As many other countries in the West, Brazil has been showing incarceration growth rates in the past years. According to the national penitentiary census data¹, Brazil is the fourth country in imprisonment in the world, behind China, the United States and Russia, only. In parallel with this aspect, we can consider that the increasing number of imprisoned individuals has been accompanied by a growing deterioration of the Prison System and, consequently, of the minimum appropriate conditions to meet the tutelage of convicts' requirements, or the serving of terms in compliance with legal and institutional requirements, as established in international conventions.

In view of the prison space deficit, of the precarious inhabiting conditions and the lack of medical assistance, social and juridical programs, frequent resistance and rebellion movements by the convicts have resulted in the destruction of buildings and equipment, death of police officers, officials and convicts, as well as in the exacerbation of feelings of insecurity and fear in the urban population.

This paper has the main objective of discussing and analyzing education as a factor of re-socialization, in reference to the Novo Sol (New Sun) Project, developed by the Catholic University of Brasília – UCB. Comparing with the Chilean prison system, we sought to evaluate which advancements were achieved and which obstacles were faced in the adoption of education as a mechanism of re-socialization of the convicted population. In the Brazilian case, can the pioneer experience of the Novo Sol Project be a feasible alternative in the process of social re-integration? The paper starts from the premise that low schooling is a predominant characteristic in most of the imprisoned population and that the penitentiary system, based on the notion of social exclusion, restricts the development of school and educational programs among the convicts.

¹ BRASIL/MJ/DEPEN (1995): National penitentiary census (<http://www.mj.gov.br>), visited on April 19th, 2006.

BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM: A FEW CONSIDERATIONS

Brazil is a country with continental dimensions (5.3 million square miles), with a population close to 186,081,492² and considerable abundance of regional, economic, social and educational differences. Politically, the country is organized as a Republican Federation, composed of 26 states, the Federal District and 5,561 municipalities.

In the regional geo-economic field, the country's differences are glaring: the Northern, Northeastern and Mid-Western regions are those with the greatest social inequality and with the largest income concentration, poverty, destitution, evidently with the largest rate of illiteracy and low schooling. The economic basis of this region is agriculture, with the predominance of inherited farming, monoculture and exporting, or small rural properties. The Southern and Southeastern regions are those with the highest *per capita* income, greater economic and industrial potential, a mechanized agriculture, albeit not immune to income concentration and to the phenomenon of irregular urban occupation, with a large number of poor in the so-called "peripheral areas".

This picture of increasing social crisis, mainly as of the 1980s and 1990s crises, has resulted in a true boom of the numbers of incarcerated population in the country. This population is composed of afro-descendants in poor or destitute social condition, in its majority. It is also behooving to register that the 1994 National Penitentiary Census (op.cit.) points out that 97% of this population is illiterate or semi-literate.

The Brazilian penitentiary system based, almost exclusively, on the notion of deprivation of freedom as a way of recovering a convict, has proven to be ineffective, for in addition to not sociabilizing, it exacerbates violence among the convicts, since the delinquents in the incarceration system experience differentiated degrees of hazard, connected with idleness and precarious conditions of hygiene and sanity that increase this population's aggressive and anti-social potential.

The revelation that the penitentiary system is going through a situation of concern in Brazil, in terms of the space deficit, is not a novelty, especially when the expression "deposit of convicts" has become common with the public opinion as a way of describing the overcrowding situation of penal establishments in the country. Therefore, the first items of information conveyed on this topic bear an objective much more of quantification than the illustration of something present in the discourse and in the ideas of those who work with the system, or those who have interest in it.

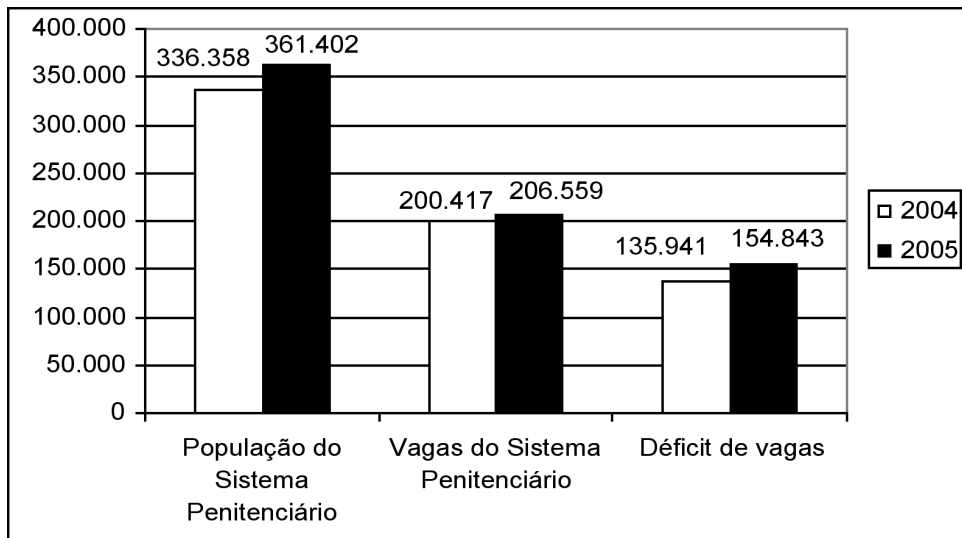
It is important to highlight, however, that the scenario based on the data exposed is the result of a recent, specific initiative of the National Penitentiary Department – DEPEN, to monitor the behavior resulting from the overcrowding, in time and space, at the Units of the Federation, in search of subsidies to think of more strict policies – and that has been done since November, 2003, based on studies on the historical profile of the Penitentiary System in Brazil and on the submission of frequent questionnaires to the local administrations.

In other words, the data to follow go beyond a mere X-ray of the system: they are guided by an effort to rescue the past and to forecast the future of penal execution in the country. According to reports received from the states and the Federal District, reference of December, 2005, the penitentiary system, as a whole, has a total 361,402 convicts and interns in 1,006 prison institutions, 149,229 in closed regime, 33,856 in semi-open regime, 102,116 in temporary custody and 3,845 serving security terms. Of the total mentioned,

² BRASIL/IBGE. Estimated population (<http://www.ibge.gov.br>), visited on April 19, 2006.

296,919 are actually in the system, while 64,483 are in public security conditions. Of those, 96% are men and 4% are women (BRASIL, 2006) ³

(Chart 1– Brazilian incarcerated population, prison system space and its respective deficit in space– 2004/2005. Penitentiary System Population, Penitentiary System Space, Deficit in Space



Source: Ministry of Justice – DEPEN

The monthly average inclusion and releases, in the second semester of 2003, clearly shows: while 9,391 were included per month in the system, only 5,897 were released. That means a positive balance of 3,494 confined individuals in excess, per month, or 41,928 convicts per year in excess, added to the accumulation of confined individuals in the country’s penal establishments. And if these numbers are constant, it can be determined that, in the near future, if there is no **will and change in attitude**, the Penitentiary System in Brazil will have to bear a total 476,000 convicts and interns in December, 2007. With the “de-federalization” of Penal Law, the prison system, justice and the police systems are organized on a state level, so that each state administration has autonomy to introduce reforms on the maintenance of jailhouses, financing, personnel, disciplinary issues and investigation of possible abuse. The implementation of public policies of penal execution in Brazil became the responsibility of each state administration. Hence, due to each town’s cultural, social and economic diversity, the Brazilian penitentiary reality is very heterogeneous, varying from region to region, from state to state, and in most cases, from penal unit to penal unit.

Specifically, as regards to the issue of education in the process of re-socialization of the confined population, the Federal Constitution states, in art. 176, that “education, inspired by the principle of national unity and by the ideas of freedom and human solidarity, is the right of all and the duty of the State, and will be provided at home and at

³ BRASIL/MJ/DEPEN (2006): Brazilian penitentiary system: consolidated data (<http://www.mj.gov.br>), visited on April 19th, 2006.

school”⁴. It is also provided for in the Penal Execution Law (no. 7,210, of 07/11/84)⁵ that educational assistance will encompass school instruction and professional development of the convict. The same Law provides, in article 18, on mandatory elementary schooling, integrated with the federation unit’s school system.

The contradiction resides in the fact that, the Brazilian prison system’s being deficient of space, lacking in specialized technicians, devoid of a minimum infra-structure and, particularly, overcrowded, it wants the fulfilling of a constitutional precept and of what is determined by the Law of Penal Execution. The consequence is that the process of re-socialization by Education ends up by not being satisfactorily realized, closing a vicious cycle: there is no mechanism of full reintegration of the convict in society and, above all, little is made possible in the development of a perspective of overcoming the contradiction that propelled these individuals to criminality.

THE CHILEAN PENITENTIARY SYSTEM: A FEW CONSIDERATIONS

Amongst the Latin-American and Caribbean countries, Chile is, nowadays, the country with the highest *per capita* income and, significantly, with the highest schooling. During the dictatorship rule (1972-1985) a series of liberal economic reforms were carried out, in the sense of opening their markets and decreasing the role of the State in all sectors. As of the early ‘80s, Chile has put the most radical privatization experience into practice in the educational sector, and we can say that there was also a process of privatization in the realm of schools. However, this did not mean that there was a process of equity. Considering, likewise, the crisis of the ‘80s, even with the high income standard, there were peripheral regions where unemployment and wage compression precipitated marginalization development in the less favored sectors, in the context of the opening to international capital.

In the penitentiary realm, currently Chile presents the following picture, according to data from the *Compêndio Estatístico de Gendarmeria de Chile*, of 2003: the incarcerated population is around 66,521 interns, 34,543 in closed regime (held in custody, sued/charged and convicted), 458 in semi-open (convicted) and 31,520 in open regime, which includes alternative sentences (probation remission, supervised freedom and nocturnal confinement). This is equivalent to 51.93% in closed regime, 47.38 in open regime and 0.69% in semi-open regime. “It can also be stated that there is a percentage of 93% of the male incarcerated population, 55.12% being convicts and 38.98% being sued/charged” (CARVALHO, 2004:10-11)⁶. The Metropolitan Region, encompassing a very high percentage of the total Chilean population, also has the highest percentage of confined population. Second is the Region of *Concepcion*, next *Valparaiso*, *Iquique* and *Puerto Montt*. During 2003, the total number of individuals entering the penitentiary system totaled 152,645. By comparison, the number of individuals leaving the system was practically the same, totaling 152,038. With regard to the re-socialization and re-integration of convicts, the Chilean penitentiary system, presents two significant mechanisms, also utilized in Brazil: remission of sentence by work and by the utilization of the educational system.

In Chile’s case, education is connected to the Adult Education Plans and Programs of the scientific-humanistic modality, with a few cases in technical education, such as with

⁴ BRASIL (1988): Constituição Federal de 05 de outubro de 1988: Brasília, Câmara dos Deputados.

⁵ BRASIL (1984): Lei no. 7210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execuções Penais – LEP (<http://www.planalto.gov.br>), visited on April 19th, 2006.

⁶ CARVALHO, T.C. de A. (2004): Relatório: Sistema Penitenciário do Chile. Aracaju – SE, Universidade Federal de Sergipe.

the Adult Elementary Education and Elementary Technical Education Programs. In general, the plans and study programs meet, partially, the needs of the interns. However, this represents a fundamental pillar in penitentiary treatment, being an important element in the process of social re-integration, especially for those young, confined and illiterate, who are the Service's priority.

In addition, education is a very important antecedent for the intern at the moment when he applies for Intra-penitentiary Benefits, Probation Freedom, and Request for Presidential Pardon. In the national scope, the interns are assisted educationally in 89 Penitentiary Establishments, counting on **01 Liceu Científico Humanista** at the Centro de Cumprimento Penitenciário de Colina; **01 Liceu Profissional** at the Complexo Penitenciário de Valparaíso, since 2001; **75 Penal Schools**, plus Cursos Anexos de Colegios da Comuna. This activity was the responsibility of **384 teachers, 266 in Basic Education, 26 and 118 in middle school**" (CARVALHO, 2004:24-25)⁷.

During 2000, **7,718** interns, in general, enrolled in **Basic Education** and **2,082** in **Middle School**, totaling **9,800** students, quite an expressive number

At thirty penal units, the interns were able to take the Middle School courses. For that purpose, 35 and 25 courses were held with 737 and 561 students enrolled in basic education and middle school, respectively. The existence of a private school must be highlighted – "Juan Luis Vives". Hence, progress has been observed in education as a factor of re-socialization in Chile; however, up to now, no experience working with the insertion of higher education has been observed.

EDUCATION IN THE PROCESS OF RE-INTEGRATING, RE-SOCIABILIZING AND HUMANIZING CONVICTS IN BRAZIL

There is general consensus among officials and Brazilian jurists that only building more prisons will not work, believing that this measure is not viable, for, only in the state of São Paulo, a state that concentrates almost half of the Brazilian incarcerated population, it would be necessary to build one prison building per month to take care of the 800 new convicts that enter the system. If the current trend is maintained, according to estimates, Brazil will double its imprisoned population by 2017 (VALDEJAO, 2002)⁸. For those who argue in favor of a social justice policy, alternative sentences are the main solution to stop the advancement of the crisis in the Brazilian prison system. According to the sociologist Julita Lemgruber, champion of this practice,

Prisons are expensive and reproduce violence. The Ministry of Justice says that the cost of the convict sentenced to an alternative sentence is 10% the cost of a convict in closed regime. (...) In some countries of Europe (the percentage of alternative sentences in the total amount of sentences) this contingent varies from 60 to 80%. In Brazil, there is no survey on the issue. (...) in the 1995 Penitentiary Census, it was found that only 2% of those convicted had received alternative sentences. An analysis of the results of the latest penitentiary census enables us to say that at least 1/3 of the Brazilian convicts have committed crimes that are not serious and are without violence, and could be punished with sentences different from being incarcerated. (LEMGRUBER, 2002: 60-61)⁹

Another important tool to give incentive to the rehabilitation of convicts is in the Law of Penal Execution – LEP, which establishes in its Article 126 that "the convict that serves

⁷ CARVALHO, T.C. de A. (2004): Relatório: Sistema Penitenciário do Chile. Aracaju – SE, Universidade Federal de Sergipe.

⁸ VALDEJÃO, Renata (2002): Crammed and bankrupt, Brazilian jailhouses do not isolate or recuperate the criminals. To save them, it is necessary to give the prisoners their dignity back, *Revista Super Interessante*, Edição Especial: Segurança. Pages 51 – 53.

⁹ LEMGRUBER, Julita (2002): Not every criminal has to go to jail: prison is only right for those who are a threat to society. *Revista Super Interessante*, Edição Especial: Segurança. Pages 60 and 61.

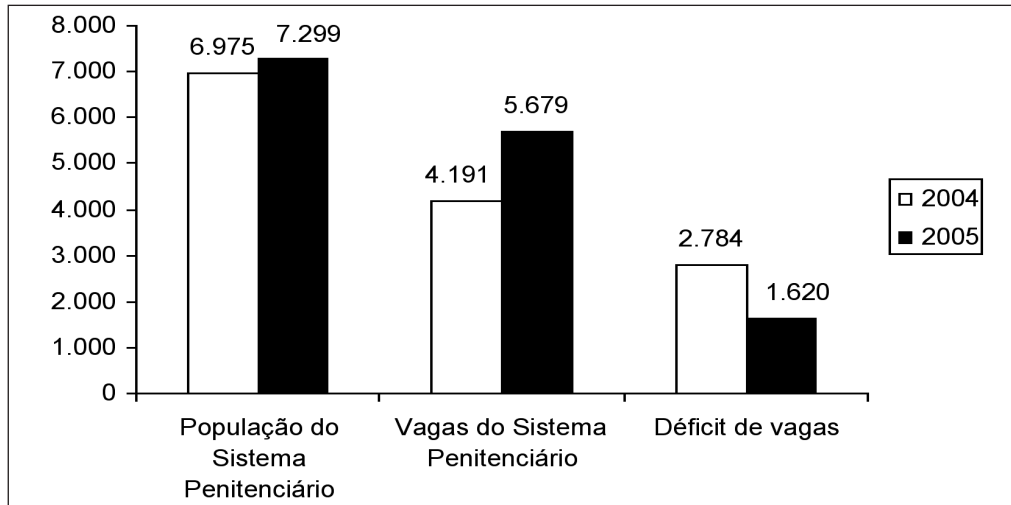
his term in closed or semi-open regime may get some of his time redeemed by work,”¹⁰, i.e. every three days he works, one day is discounted from his total time. In some places in the country, education is being adopted as a tool for sentence redemption. We know that in the Federal District and in the states of Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia, Espírito Santo and in Belo Horizonte, there are government edicts that regulate on the application of redemption by education. Amongst the few successful experiences in Brazil, as regards to promoting re-socialization via education, we can highlight the program carried out in the Federal District’s prison system.

EDUCATION IN THE FEDERAL DISTRICT’S PRISON SYSTEM

At the end of the ‘50s and early ‘60s, the Federal District was built with a developmental view of the country and, particularly, of the Mid-western Region, having, in Brasilia, the Capital of the Republic with peculiar characteristics. Intense migration was promoted from the Northern and Northeastern Regions, and even from extreme Mid-west areas, to make the construction of the Capital feasible. This process generated a series of contradictions both in the period of development of the Capital’s infrastructure and in the current reality, for, among other factors, most of the population that worked in the Capital’s building came from rural areas and, consequently, had low schooling and social condition.

After the building of the Capital, this population was sort of pushed to the peripheral areas surrounding the Capital. Given the degree of specialization of the functions required in the public administration and the intense migration that occurred, the social crises were bitter, this placing at risk a large portion of the population that inhabits the Federal District today. Hence, even if these people relied on a high income and on high living standards, the Federal District prison system suffers from the same contradictions as the National Penitentiary System.

Evolution of the incarcerated population in the Federal District and spaces in the prison system – 2004/2005. Penitentiary System Population, Penitentiary System Space, Space Deficit



Source: Ministry of Justice – DEPEN

¹⁰ BRASIL (1984): Lei no. 7210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execuções Penais – LEP (<http://www.planalto.gov.br>), visited on April 19th, 2006.

It is important to stress that an educational program is being developed in the Federal District prison. This program has been conceived as a full development process for the conscious exercise of citizenship, put into practice by the Youth and Adult Education – EJA method, in partnership with the Federal District’s State Secretary of Education for Basic and Middle School.

The convict is offered school instruction from literacy to his preparation to enter higher education. With that purpose, FUNAP has signed an agreement with the Federal District’s State Secretary of Education, UCB and the University of Brasilia – UnB. Hence, the convicts take the exams to pass their elementary and middle school courses and the entrance examination inside the penitentiary, with an incarcerated population of over 8,500 convicts benefiting from the program. It is equally important to add that the convicts who attend the program benefit from sentence redemption, having one day decrease in their time every eighteen hours of class.

The chart shows that, based on the 2005 data, a total 952 interns attended the classes in the various penal institutions at the Federal District.

Chart 2: Number of students per Penal Institution

| Penal Institution | 2005 |
|---------------------------------------|-------------|
| Center of Internment and Reeducation | CIR 240 |
| Center of Temporary Custody | CDP 150 |
| Center of Penitentiary Progression | CPP 140 |
| Federal District Penitentiary (1) | PDF (1) 212 |
| Federal District Penitentiary (2) | PDF (2) 140 |
| Federal District Women’s Penitentiary | PFDF 70 |
| Total | 952 |

Source: FUNAP-DF

Another aspect to consider is the fact that most of the common population does not have access to education, not accidentally considered a bottleneck. When we reflect on the case of the confined population, the chart tends to be discouraging. As most of the incarcerated population in Brazil is illiterate or semi-literate, this “bottleneck” becomes even narrower and fewer possibilities and opportunities emerge in a prison system facing severe difficulties.

Specifically, in the Federal District case, we have information that, from early 1976 to 2005, nearly 76 students passed the entrance exam to higher education at the University of Brasilia (UnB), considered one of the most important public universities in the country. With 2005 data, Chart 3 illustrates the UnB passing figures with a very low percentage and the result of the National Middle School Exam (ENEM)¹¹ (11), an institutional assessment by the Ministry of Education and Culture, taken by the students who finish that schooling level.

¹¹ ENEM - National Middle School Exam – Assessment carried out by the Ministry of Education, essential for the Federal Government to grant scholarships.

Chart 3: 2005 Results for the ENEM and for the UnB Entrance Exam

| Year | Institution | Participants | Passed |
|------|-------------|--------------|--------|
| 2005 | UNB | 126 | 01 |
| 2005 | ENEN | 151 | 52 |

Source: FUNAP-DF

The planning, coordination and development of education programs aimed at the incarcerated population in the Federal District is the responsibility of FUNAP-DF¹², an organization that relies on the following resources¹³:

- Human – teachers provided by the Federal District’s Secretary of Education;
- Physical resources – classrooms provided by the prison institutions;
- Libraries – inside those institutions, maintained with the support of Publishers, the community, schools, etc.;
- Monitors – confined individuals in the Penitentiary System;
- Multipliers from the DST and Aids Education and Prevention Project.

Within this framework, we can also highlight the **Novo Sol Project**, developed by the UCB Extension Pro-Rector, a Project that acts as an important mechanism of re-socialization, giving opportunity of access and continuity of studies in higher education to the convicts and also to those who leave the penitentiary system.

NOVO SOL PROJECT

The Novo Sol Project began in 1996 from a partnership developed between the UCB and FUNAP-DF. That year, a group of convicts who had finished Middle School, went to the directors of FUNAP-DF wishing to complement their studies with higher education. There was, then, a first encounter between the FUNAP-DF directors and the UCB Rector, although no agreement was finalized, having been established that the first confined student that passed the entrance exam to the university would be granted full scholarship to study at the University. In 1997, eleven convicts started studying at UCB and, in 2002, an institutional agreement was signed legalizing the UCB-FUNAP-DF partnership. In the second semester of 2004, the project had 114 scholarship students in the process of re-socialization. Nowadays, 29 students are left, regularly enrolled. This decrease is not due to a large number of graduations, evasion or dropout, but to a reduction policy adopted after the withdrawal of scholarships by the UCB and the creation of a Federal Government funding program for higher education, by which the student must comply with a given series of requirements to be accepted in the program, those requirements being practically unreachable by the convicts.

The main objective of the Novo Sol Project is to establish, together with FUNAP-DF, a program of educational activities and social assistance, aiming at the confined worker’s

¹² The Foundation in Support of the Federal District’s Convicted Worker – FUNAP/DF is the District’s organization in charge of managing the work performed by the interns of the Federal District’s penitentiary system. Created in September, 1986, it is under the State Secretary for Public Security and Social Defense, and its main function is to contribute for the convict’s social recovery by education, professional training and remunerated work programs.

¹³ Available at (<http://www.funap>).

rehabilitation and reintegration in society and the job market. No doubt, we can affirm that this project represents one of the first moments in the Brazilian Penitentiary System of promotion of higher education.

With the Novo Sol Project, 21 confined individuals have concluded higher education in the most diverse areas of knowledge.

CONCLUSIONS

The model of recuperation based exclusively on the exclusion of the convicts from social contact, wrongly advocated by several sectors of society, has proven to be ineffective much as a function of the economic compression and the severe social

inequality that affect both the country and the prison system, making this mechanism inefficient in the serving of the sentences.

Considering the true bottleneck of the prison system and the fact that most of the convicts are illiterate and semi-literate, programs that work towards enabling their access to work and, especially, to education may break the vicious cycle that leads those released from the prison system to return to delinquency. Hence, it is necessary to review the concept of “punishment” and to work more towards “reeducation” and re-socialization.

It can be observed that delinquency is present even in countries where social inequality tends to be lesser than in most of the Latin American and Caribbean countries, as is the case in Chile, which, among other aspects, has the highest *per capita* income in the region. As an alternative of reintegration of the population serving terms in prison, Chile adopts a policy of work inclusion and schooling, with the participation of a private school for basic education.

With regard to Brazil, amid the contradictions present in the prison system, we can highlight an experience carried out in the Federal District, a region that synthesizes, in a manner of speaking, the contrasts that characterize the country: the Capital of the Republic, pointed out as a place of better life standards, higher level of schooling, higher *per capita* income in the country, second longer life expectancy in the country and, above all, one of the regions with the highest rate of criminality. Also present is a peripheral area where there is lack of health, hygiene, education and public security resources, among other aspects. As a result, the rates of marginalization, robbery, theft, homicide, drug dealing and criminality, in general, are growing. Suffering from the same problems of the country’s prison system, the Federal District stands out with the experience of re-socialization by education.

In that sense, the Novo Sol Project developed by the UCB in partnership with FUNAP-DF is one of the most significant experiences, for, among other aspects, it represents pioneer work towards the inclusion of convicts and of those released by the prison system in higher education. Having achieved positive results, the Novo Sol Project managed, among other aspects, that all those assisted not return to delinquency and, above all, that they reach re-socialization, showing that education breaks more efficiently the vicious cycle of delinquency than any other initiative of re-socialization, including work.

LAS FORMAS DE LA TRADICIÓN EN LOS CAMBIOS EDUCATIVOS: LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA, LOS CASOS DE MÉXICO Y BOLIVIA 1995-2003

*Sonia Comboni Salinas
José Manuel Juárez Núñez*

Universidad Autónoma Metropolitana, México

La última década se ha caracterizado por el resurgimiento del interés por el problema del cambio educativo: Se considera la reforma de la escuela como un mecanismo para lograr la reanimación económica, la transformación cultural y la solidaridad nacional. El ímpetu para el cambio proviene principalmente de los informes del estado de la educación en los diferentes países, (no sólo de América Latina sino de, prácticamente, todo el mundo) relacionados con los niveles de desarrollo socioeconómico y de bienestar social, los cuales forman parte de lo que en la actualidad se llama indicadores para el Desarrollo Humano. Estos informes han sido organizados por las grandes agencias internacionales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y UNESCO quienes conjuntamente con los diferentes gobiernos, se han centrado en la calidad de la enseñanza, el currículum escolar y los resultados de los alumnos.

Como parte de esta preocupación vemos que las nuevas legislaciones educativas han incrementado el control directo del Estado sobre las normas y los contenidos de la instrucción de la escuela pública y de la formación del profesorado.

En vez de un proceso formal de descripción de hechos, el discurso actual sobre la reforma educativa forma parte de los hechos y disposiciones estructuradas de la escolarización. La reforma educativa no sólo transmite información sobre prácticas nuevas, definidas como parte integrante de las relaciones sociales de la escolarización, la reforma puede considerarse como un lugar estratégico en el que se realiza la modernización de las instituciones¹.

Pero, para comprender la reforma educativa contemporánea como práctica social y política, es preciso tener en consideración diversas cuestiones conceptuales sobre el estudio de la reforma.

¹ Al respecto ver Popkewitz (1991).

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que la reforma educativa también está relacionada con las pautas de regulación social de la escolarización. La escolarización de masas constituyó una reforma fundamental de la modernidad. En este contexto, es menester hacer notar que ninguna de las reformas educativas en América Latina, delimita lo que debe considerarse como “cambio”.

En este trabajo se analizarán las Reformas Educativas llevadas a cabo en México y Bolivia a lo largo de 1993 a 2003, a la luz de las políticas dictadas por el Banco Mundial y los Organismos Internacionales de la ONU, principalmente expresadas en la “Declaración de la Conferencia Mundial de la Educación para todos”, delineando así las “Políticas para la Modernización Educativa” en el caso de México y la formulación de la “Ley 1545, de Reforma Educativa” llamada también “Nuevo Código de la Educación Boliviana” y sus Decretos Reglamentarios. Luego analizaremos el estado de las reformas educativas en México y Bolivia a través de dos puntos fundamentales, los procesos de descentralización y las reformas curriculares, para luego hacer un balance de sus logros y problemas.

México y Bolivia constituyen casos interesantes, para el análisis de sus Reformas porque, si bien tienen ciertos elementos comunes, sobre todo, en lo que se refiere a un pasado similar, sin embargo, las formas en las que asumen e implementan las políticas y acuerdos internacionales que rigen los sistemas educativos en la actualidad son en muchos aspectos muy diferentes.

LOS DESAFÍOS MUNDIALES Y EL DESARROLLO HUMANO

En los países desarrollados y en las experiencias exitosas de la llamada “industrialización tardía” en otras latitudes, existe un claro reconocimiento del carácter central que tiene la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo, la Educación como nunca, se ha convertido en un motor del desarrollo y base de la equidad social además de ser considerada como una vía más para mejorar las condiciones inequitativas y de pobreza extrema que vive la población, principalmente aquella de los países “periféricos” o “subdesarrollados”.

En este sentido, los organismos Internacionales – a diferencia de otros autores, que consideran muy difícil, en el marco del modelo económico vigente, resolver el problema de inequidad social- consideran que el clima internacional actual, más cooperativo y consciente de la importancia del recurso social, respaldado por la corriente del Desarrollo Humano, “en el que el bienestar de todos los seres humanos se considera el foco y el objetivo de los esfuerzos en pro del desarrollo social”², Puede permitir el impulso de políticas de bienestar social de largo plazo.

Por estos antecedentes, nuestro trabajo partirá de esta reunión mundial para contextualizar las circunstancias en las que se definen los rasgos generales de las reformas educativas que intentaremos analizar y comparar, habida cuenta que el proceso de transformación de la educación en muchos países no es únicamente resultado de los alcances logrados en Jomtien, ya que sus reformas educativas también están condicionadas por las transformaciones económicas y políticas y estatales que se produjeron con anterioridad –nos referimos especialmente al hecho de lo que ha supuesto, para América del Sur, los procesos de consolidación de las democracias, después de décadas de gobiernos totalitarios.

El concepto de Desarrollo Humano, asume el criterio de que toda política social debe tener como finalidad el desarrollo de la persona; entonces, su objetivo es crear las condi-

² World Conference for Education For All, Jomtien, Thailande, 1990. P. 1.

ciones políticas, sociales e institucionales para un desarrollo que debe centrarse en el hombre alude al hecho de que: “la mejor manera de potenciar un desarrollo económico sostenible y un régimen democrático estable y crecientemente participativo es mediante el potenciamiento de la propia capacidad del hombre”³.

El “desarrollo humano” – en relación con la educación- en el plano individual, implica un proceso de aprendizaje que al ser aplicado a la realidad repercute en el mejoramiento de las condiciones de vida, así como posibilita la participación efectiva de las personas y los grupos sociales en la solución de los problemas cotidianos y en el diseño de las políticas sociales nacionales.

Otro elemento fundamental introducido por el desarrollo humano es el de compromiso político, es decir, que “este enfoque está intrínsecamente ligado a la capacidad política que tiene una sociedad para establecer compromisos respecto de objetivos viables de desarrollo humano”⁴. Se asume que tales procesos constituyen una suerte de garantía societal para que los gobiernos orienten sus políticas en términos del desarrollo humano.

Es importante añadir a ello, que si bien la educación básica contribuye de manera decidida en la solución de los problemas de inequidad social, decadencia económica, etc., no es un fin en sí misma, “constituye la base para el aprendizaje y el desarrollo humano permanente, sobre la cual los países pueden edificar, de manera sistemática, otros niveles, tipos de educación y de capacitación”⁵.

El Banco Mundial desarrolló varios estudios y diagnósticos en diferentes países cruzando los indicadores educativos a los de desarrollo humano, los cuales confirmaron la importancia de la educación básica y demostraron que: los incrementos en las tasas de alfabetización contribuyen a producir aumentos en las inversiones y en la producción por trabajador. Es a partir de estos estudios que el Banco Mundial, junto con el BID impulsan la priorización de la educación primaria en las políticas y programas de los diversos países, condicionando sus préstamos en función de esta decisión. La cual implica claramente el paulatino abandono del apoyo del Estado a la educación Media superior y superior, para lo cual la mayoría de los países del continente han adecuado sus legislaciones para éste propósito.

Por otro lado, “la declaración de la Conferencia de Educación para todos”, determina también, que el crecimiento de la atención de la educación primaria por la iniciativa privada no debe ser vista con preocupación; por el contrario, afirman los Organismos Internacionales “la expansión de las escuelas privadas puede permitir a los gobiernos consagrar una porción de su gasto a la satisfacción de las necesidades de las personas menos favorecidas”.

Aunque por ahora, es el Estado el que sostiene la mayor parte del gasto para proporcionar educación - y lo continuará haciendo por mandato constitucional en algunos países- es ostensible, en el documento de WCEFA, el criterio de que la iniciativa privada y el denominado esfuerzo de la comunidad deben concurrir al mercado de la educación ante una creciente demanda insatisfecha, liberando de alguna manera al Estado de esa responsabilidad. Estas “recomendaciones” de los Organismos Internacionales, tienen connotaciones claras en el sentido del impulso de la privatización de la educación, y que ya en muchos países como México, Guatemala, Costa Rica, Argentina y Chile va a significar la

³ Calderón, PNUD, 1995.

⁴ Calderón, 1995.

⁵ Idem. p. 14.

educación por atención a la demanda y que implica el otorgamiento del subsidio de la educación básica directamente a los padres de familia o a la comunidad, de manera que éstos definan la escuela de sus hijos de acuerdo a la calidad del servicio ofrecido por cada establecimiento; de esta manera se lanza al mercado de la oferta y la demanda a las instituciones educativas.

Las políticas y programas que cada país debe adoptar tienen que tomar en cuenta cuatro criterios básicos, descritos por los organismos internacionales que son: “pertinencia, calidad, igualdad y eficiencia”. (WCEFA). A esto se añade que entre las medidas de orden prioritario que deben tomar los países para mejorar sus sistemas educativos, son la “evaluación de las necesidades, planificación de la acción y la definición de objetivos”. Este proceso debe dar como resultado la obtención de un plan de acción que contenga especificidades sobre: las necesidades básicas de aprendizaje que deben ser satisfechas, donde se incluyen capacidades cognitivas, los valores y las actitudes, así como los campos del conocimientos. Estos aspectos convertidos en programas de financiamiento social serán cuidadosamente revisados, evaluados y negociados entre los países de América Latina y los organismos Internacionales, quienes condicionarán la deuda externa y sus formas de pago a los resultados de la evaluación y seguimiento de los mismos.

TENDENCIAS ACTUALES DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

De lo anterior se desprenden por lo menos dos preocupaciones centrales que se pueden considerar comunes a las reformas educativas que se están realizando en casi todos los países de América Latina y en otros continentes:

- La descentralización del sistema educativo.
- El mejoramiento de la calidad educativa

Estas preocupaciones se han expresando en las políticas educativas, a través de los siguientes aspectos generales

- La búsqueda del consenso nacional y el largo plazo de las políticas como condiciones de éxito.
- El carácter sistémico de las reformas educativas.
- La introducción de una lógica de reforma curricular a partir del concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje.

a) El carácter sistémico del cambio educativo

La experiencia indica que estos aspectos (secuencia y peso) pueden ser definidos más fácilmente en el ámbito local y no en el ámbito central. Resulta prácticamente imposible determinar una secuencia de cambio educativo similar para contextos sociales, geográficos y culturales muy diferentes. Esta descentralización se ha dado de diferentes formas en los países: en México se ha dejado en manos de los Estados la gestión de la educación en el territorio bajo su jurisdicción.

b) La Calidad de la Educación

El segundo eje, en el cual coinciden todas las reformas actuales, es la búsqueda de la calidad educativa cuya base se expresa en el principio de la innovación pedagógica como eje articulador de los objetivos del sistema educativo y de los logros del aprendizaje; de los cambios en la gestión y en la transformación institucional. Una de sus con-

secuencias directas será el énfasis en el aprendizaje dentro del binomio enseñanza-aprendizaje, que determina políticas sobre métodos de aprendizaje, que lleva como corolario una estrategia de fortalecimiento del profesionalismo de los docentes a través de su formación inicial y en servicio. Uno de los aspectos centrales de las actuales tendencias de cambio educativo consiste, precisamente, en diseñar mecanismos eficaces de evaluación de resultados.

POLÍTICA EDUCATIVA Y CONSTRUCCIÓN NACIONAL; BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN MÉXICO Y BOLIVIA

Una vez declarada la independencia nacional, muchos países latinoamericanos se vieron en la necesidad de hacer de sus mosaicos étnicos y culturales una nación, en ese sentido, el Estado mexicano ha utilizado de manera sobresaliente la educación pública para tal efecto desde los albores de su vida independiente. Confinando al silencio las formas de expresión locales y por la tanto, generando procesos de profundización de las desigualdades sociales y económicas.

Aunado a los efectos perversos que conllevan los procesos de homogeneización en sociedades profundamente heterogéneas, en lo que va del siglo, México amplió su cobertura educativa en forma vertiginosa, sin contar con los medios ni la planeación suficiente que le permitiesen hacer frente a dicha explosión, por lo cual los resultados fueron el colapso de la calidad educativa expresada a partir de indicadores como el bajo rendimiento académico, la ineficiencia escolar y social, la desarticulación educativa, y la irrelevancia de sus contenidos educativos, amén de un sistema de formación docente inadecuado para las necesidades actuales de desarrollo educativo.

Cómo en la mayoría de los países Latinoamericanos, el sistema educativo mexicano ha estado sujeto a reformas permanentes a lo largo de, por lo menos, las últimas cinco décadas. Los presidentes en turno han incluido en sus programas de gobierno reformas educativas que en la mayoría de los casos no han pasado más allá de simples discursos. Después del proceso de consolidación del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades a partir de 1921, año en que se instituye la Secretaría de Educación Pública, hasta alcanzar su pleno desarrollo en el gobierno de Cárdenas; las acciones más importantes que se podrían nombrar son: durante el gobierno de López Mateos la promulgación del libro de texto gratuito; los disturbios de 1968 que resultaron posteriormente, durante el gobierno de Echevarría, en cambios importantes, especialmente en la modernización del sistema educativo en los niveles medio superior y superior; la “revolución educativa” de De la Madrid, no hace más que ratificar el franco deterioro del sistema educativo debido a la falta de respuestas a las necesidades de desarrollo del país.

Las Reformas estructurales llevadas a cabo por Salinas de Gortari, permiten iniciar un proceso de “Modernización Educativa”, que pretende transformar al sistema educativo para que éste responda adecuadamente a las demandas de un país desarrollado y moderno. Esta política fue aprobada en 1989 y confirmada en el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” (ANMERB), acuerdo que se realiza entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los Gobernadores de los Estados, firmado en mayo de 1992, y que posteriormente será incorporado a la Ley General de Educación, promulgada en 1993 (el 12 de julio). En ese documento, las partes pactan una profunda reorganización del sistema cuyo eje organizador será la descentralización: “El Ejecutivo traspasa a los gobiernos

estatales la conducción y operación de los subsistemas de educación primaria, secundaria y normal”⁶.

Para el mejor desarrollo del Programa para la Modernización Educativa se previó el cambio del Artículo 3º de la Constitución⁷ el cual dice a la letra “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.....” “Toda la educación que el Estado imparte será gratuita”; y en el V estipula.... “Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria....el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos- incluyendo la educación superior”... Así queda claro el sentido que la adecuación del IIIero Constitucional le da al sistema educativo, es decir, que abre la posibilidad para que la Educación superior, la ciencia y la tecnología no sean parte de la política prioritaria del Estado sino más bien, se compartan las responsabilidades con el sector social privado, es decir pase de la responsabilidad del sector público al privado, a través de una supuesta participación en la gestión.

La evidencia histórica y experiencias cercanas demuestran la alta correlación que existe entre una educación básica de calidad y las posibilidades de desarrollo nacional, toda vez que este estadio de educación impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, en la medida que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional, a consolidar la cohesión social, a fomentar una más equitativa distribución del ingreso, a promover hábitos más racionales de consumo y a facilitar la adaptación social al cambio tecnológico”(SNTE, 1994).

La prioridad marcada por el Banco Mundial, UNESCO, UNICEF y PNUD en el sentido de priorizar la educación básica que incluye los niveles de preescolar, primaria y secundaria es recuperada con los mismos argumentos expresados por estas Instituciones.

Las orientaciones de la política para la modernización de la educación, establecen la necesidad urgente de mejorar la calidad de la educación, elevar la escolaridad de la población, descentralizar la educación y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Estas políticas suponen realizar ajustes que enfrenten el reto de la modernización de la educación, especialmente la básica. Para ello se planteó una reforma curricular que articule coherentemente los niveles de educación básica; que defina mínimos y deje espacios de creatividad, que comprenda mecanismos de evaluación que no sean básicamente competitivos y clasificatorios, sino retroalimentadores y estimulantes; que propicie la investigación y la reflexión, la creatividad y la estructuración del pensamiento (Programa para la modernización educativa 1989-1994), ratificados en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

En el marco de las transformaciones económicas y de las reformas estatales que vive México, se plantean, en relación con la educación, cambios que básicamente se pueden sintetizar en la necesidad de descentralizar la educación y superar su calidad como efecto del proceso descentralizador. La descentralización que se sugiere debe tender a ser integral, debe comprender los ámbitos políticos, administrativos, financieros, pedagógicos y operativos, donde el nivel central, representado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) mantendrá un carácter normativo (Programa de ME, 89-94 y PDE 1995 - 2000).

⁶ SNTE: 1994, p. 11.

⁷ Este artículo fue promulgado el 4 de marzo de 1993, publicado en el diario oficial el día 5 y entró en vigor el 6 de marzo del mismo año.

En lo que respecta a la necesidad de elevar la calidad de la educación, el Programa de Modernización Educativa contempla mecanismos técnicos, pedagógicos y otros que prevén su superación.

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

El tipo más común de reforma en la región en el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 ha sido la tentativa de reducir el gasto del gobierno central en educación mediante la descentralización de las decisiones (esto es, de la gestión) en la educación y, en menor medida, del financiamiento de la educación. Este tipo de reforma se llevó a cabo en varios países de América Latina en los años setenta y ochenta (con mayor intensidad en Argentina y Chile, aunque también en 1989 en Colombia). Brasil, con poquísimas excepciones, sus sistemas de enseñanza primaria y secundaria han sido siempre administrados por los estados municipios.

En México, el proceso de descentralización real comienza en 1982, cuando el Presidente De la Madrid da a conocer la decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes (De la Madrid, 1982). Algunos autores se refieren a este problema como un proceso de reconcentración de las decisiones importantes en política educativa.

En el Programa de “Modernización Educativa” confirmado posteriormente por el pacto de 1992 y la LGE de 1993, propone, nuevamente, la descentralización de la educación en un marco sociopolítico y económico más sólido. En este sentido, se plantea como una estrategia global de transformación y desarrollo del sistema educativo en estrecha articulación con programas socioeconómicos y culturales más amplios, junto con la renovación de las relaciones entre el Estado, los sindicatos y gremios profesionales y las instituciones de la sociedad civil.

Entre otras medidas importantes, el programa de descentralización educativa requiere de la reestructuración profunda y completa de la Secretaría de Educación pública para que transfiera sus recursos operativos a los Estados y a las delegaciones del Distrito Federal y mantenga las más altas funciones normativas: definición de objetivos generales de los niveles, tipos y modalidades de educación, señalamiento de contenidos comunes de los planes y programas de educación básica y media; coordinación de proyectos regionales interestatales; integración del plan sectorial o programa nacional de educación; asignación de recursos financieros, evaluación y control del presupuesto del sector educativo. Así también, propone la descentralización del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, negociando la unificación de las secciones federales y estatales del SNTE, bajo una sola representación estatal ante el gobierno del estado. El SNTE nacional constituirá una Confederación Nacional que tendrá funciones propias en relación con los problemas gremiales interestatales y regionales y con su participación como un agente dinámico insustituible para el apoyo de políticas nacionales y regionales orientadas hacia la transformación, el mejoramiento cualitativo y la modernización de la estructura y organización de las instituciones del sistema educativo nacional.

Por último, el Sector Educativo es consciente de que la descentralización efectiva de la educación implica costos políticos y sociales- en términos de sacrificio de poder por parte de la SEP y el SNTE- que podrán ser compensados con los cambios cualitativos y beneficios sociales de una educación de mejor calidad y relevancia y de niveles más satisfactorios de eficiencia y eficacia.

Aumento que deberá ser hecho independientemente de la descentralización. Si bien, esta descentralización, efectivamente transfirió gran parte de la responsabilidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria y la formación normalista del gobierno federal a los estados, sin embargo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a que se llegó respecto de la Reforma, contiene tres elementos cruciales:

El primero con el sindicato de maestros (SNTE), compromete recursos y apoyo político para los derechos de negociación del sindicato y la “revaluación de la profesión docente” por conducto de la formación de nuevos maestros, el aumento de los sueldos y la evaluación social de su labor. El tercer elemento es un vago compromiso del gobierno federal y de los gobiernos de los estados de atribuir un carácter más participatorio al proceso de decisiones educacionales, mediante la creación de los Consejos estatales de Participación Social en el ámbito de las escuelas, los municipios, los estados y el gobierno federal.

Por otro lado, no se determinaron con claridad las responsabilidades en muchos de los aspectos más importantes, de la reforma como son: los planes de estudio y de la reforma de la formación normalista.

a) La calidad de la Educación; La Reforma Curricular

La reforma educativa mexicana plantea como eje central para mejorar la calidad y promover la innovación pedagógica, la reforma de los planes y programas de estudio, la Formación del personal docente, la atención compensatoria a la población en extrema pobreza y con mayor rezago educativo y la educación indígena, como sus actividades primordiales.

La metodología utilizada en la reforma curricular se basa en la incorporación de todos los actores sociales a la definición de los perfiles de desempeño de los egresados de la escuela básica. “La finalidad de este diseño curricular es satisfacer necesidades educativas básicas, congruentes con los requisitos que deben cumplir los individuos para desempeñarse en los diferentes ámbitos de la vida social”. (Plan de desarrollo 1994-2000)

El documento del CONALTE expresa claramente las tendencias y definiciones de la nueva educación, así, define a los perfiles de desempeño: “los perfiles no han de identificarse con aquéllos que la tradición educativa denomina “perfiles de egreso”, pues mientras que éstos refieren los conocimientos, habilidades y destrezas que han de adquirirse a lo largo de un proceso educativo, los Perfiles de desempeño describen modos de ser y actuar de un individuo en los diversos ámbitos de convivencia, en todo momento, en las distintas esferas de la vida cotidiana, así como en situaciones determinadas, extraeducativas: es decir, son Perfiles de Desempeño Social”⁸. De esta manera en la reforma curricular del subsistema básico de educación, se marca claramente el enfoque a través del cual se trabajará, que es el de Necesidades Básicas de Aprendizaje⁹, los instrumentos que son los perfiles de desempeño, establecidos como líneas conductoras en la construcción del conocimiento tomando al ser humano en su integralidad cognitiva y social y una metodología para enfrentar esta nueva forma de abordar el proceso de aprendizaje.

⁸ CONALTE, 1989, p. 9.

⁹ Estas comprenden tanto “instrumentos de aprendizaje (como la alfabetización, la expresión oral, la aritmética y la resolución de problemas) como el contenido básico del aprendizaje (conocimientos, capacidades, valores y actitudes) que necesitan los seres humanos para poder sobrevivir, vivir y trabajar dignamente, participar plenamente en el desarrollo, mejorar sus condiciones de vida, tomar decisiones y seguir aprendiendo. El alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varía en cada país y en cada cultura, e inevitablemente, cambian con el paso del tiempo” (WCEFA: op. Cit. P.12).

Los fines de la educación, especificados en el mismo documento, son: “en lo referente al individuo, atienden al desarrollo armónico de sus facultades a mejorar su calidad de vida y a las posibilidades de un trabajo productivo y transformador, así como a incrementar su capacidad de plantear y cumplir proyectos personales. En lo referente a la sociedad, se inspiran en el interés general de manera que la educación responda a los objetivos sociales, económicos y políticos de la nación”¹⁰.

Las reformas de los planes y programas de estudio de la educación primaria y secundaria realizadas hace tres años se orientan al fortalecimiento de competencias, conocimientos y valores fundamentales.

Al hablar de currículum no se puede evitar tomar en cuenta el rol del libro de texto gratuito impulsado por Torres Bodet y consolidada como práctica educativa en todo el país, este es considerado uno de los “atributos más valiosos de la educación primaria.

Es importante recalcar que, últimamente se han impulsado en diferentes regiones y Estados, estudios de tipo histórico, geográfico y de recursos naturales que enriquecen e individualizan los programas en las entidades federativas, respondiendo mejor a las necesidades de aprendizaje locales.

Los lineamientos curriculares impulsados por la Política de modernización educativa, implican la construcción de currícula flexibles y abiertos y un alto grado de autonomía para atender a las necesidades específicas de los alumnos en lo individual, lo que conduce a la necesidad de la descentralización como forma de organización pedagógica para la construcción de los planes y programas. Esta es la única forma de incorporar conocimientos y saberes locales y adecuados a los alumnos específicos, tomando sus experiencias locales, regionales y estatales. La autonomía relativa para la construcción de planes y programas, nos lleva directamente a la necesidad de construir materiales pedagógicos adecuados para cada caso que, dependiendo del tipo de estado, pueden ser construidos por regiones o por entidades federativas. Un elemento importante de los perfiles de desempeño es que fijan techos de aprendizaje pero no los procesos educativos para llegar a ellos, permitiendo entonces las posibilidades de construcción, regional y local de los conocimientos, saberes y experiencias. En México, las acciones a favor de la equidad están ubicadas en los estados y sectores donde existe mayor rezago educativo, en poblaciones de alta vulnerabilidad como los hijos de los migrantes jornaleros, los indígenas, y zonas de extrema pobreza. Estos se ubican únicamente en las escuelas que realmente lo necesitan, y se organizan en función de las necesidades reales de la población a la cual atienden.

La educación indígena, es otra modalidad de Equidad en el sistema educativo mexicano, en el cual se atienden alrededor de un millón y medio de estudiantes entre educación inicial, preescolar y primaria en 17.000 escuelas, en 52 lenguas, localizadas en 23 entidades federativas¹¹.

El sistema de educación indígena a pesar de haber incorporado la modalidad de educación intercultural bilingüe que conlleva una filosofía, un enfoque y una forma de implementación diferente; la cual incorpora el aprendizaje de la lengua materna en primer término y a lo largo de la educación y con metodología de 2da lengua al castellano, respondiendo así a los grados de bilingüismo de la población atendida, de manera a lograr una educación bilingüe equilibrada, significativa y pertinente y que fortalezca la construcción de la identidad de los educandos.

¹⁰ CONALTE, 1989, p. 11 y 12.

¹¹ SEP, Informe de Labores, 1997 – 1998, pags. 38 – 39.

Es en la educación llamada compensatoria, y en especial en la educación indígena donde sobresale el profundo sentido nacionalista de la educación mexicana, la cual por encima del artículo 4to. Así también, la falta de apoyo específico y de una política clara de apoyo o de, por lo menos, impulso decidido a los programas compensatorios (que no necesariamente son los idóneos) a las zonas más deprimidas socioeconómicamente y con altos índices de deserción/reprobación educativa, no ha permitido elevar las tasas de rendimiento escolar ni ha impulsado el fortalecimiento del nivel educativo del país. Bajo la inercia y el peso de la tradición, aunado a la resistencia al cambio de los maestros, el resultado es una reforma en el papel. El problema es que faltos de lineamientos claros y de un programa de acción específico para llevar a cabo las políticas dictadas en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, y de un marco de seguimiento a las acciones, adecuación de las mismas a la realidad del país y a sus propias capacidades y de un programa de evaluación de las acciones llevadas a cabo en la implementación de dicho programa, ha llevado al programa para la “Modernización educativa” a un conjunto de lineamientos inconexos.

EL CASO BOLIVIANO

Si bien el sistema educativo en Bolivia, fue una de las más grandes preocupaciones de sus primeros gobernantes libertarios, sin embargo, prácticamente durante los primeros 130 años de independencia siguió las mismas formas organizativas, al igual que el sistema social y económico, discriminativo y excluyente de los pobladores indígenas del país, que en ese entonces conformaban más del 80 % de su población.

En diferentes momentos de la vida colonial y republicana, los grupos indígenas buscaron legitimar sus propias formas de organización y reivindicaron el derecho a su lengua y cultura. Solamente en 1991, a raíz de una marcha multitudinaria llamada “Marcha por la Dignidad y por el Territorio”, donde participaron indígenas de todos los grupos étnicos sobrevivientes junto a sus organizaciones de gobierno¹², se empezó a analizar las posibilidades de participación de estos grupos en la vida socioeconómica y cultural del país. No fue hasta 1993, que el Gobierno emprendió una serie de cambios estructurales, mediante la generación de nuevas leyes del país de manera a permitir el libre ejercicio ciudadano del indígena reconociendo al país como Multiétnico, Plurilingüe y Multicultural, a través de la modificación del Artículo Primero de la Constitución Política del Estado Boliviano. Este reconocimiento permitió la aprobación en el Congreso de dos leyes fundamentales la Ley de Reforma Educativa que establece para todo el territorio nacional la Educación Intercultural Bilingüe; y la Ley de Participación Popular, en la cual se reconocen las diferencias étnicas, culturales, lingüísticas, regionales y de género, estableciendo la descentralización del país, la reorganización territorial, el otorgamiento de presupuestos a los municipios de acuerdo al número de habitantes, nivel de pobreza y a sus necesidades de desarrollo, el reconocimiento de los municipios indígenas¹³ y dentro de ellos, el reconoci-

¹² La marcha por la dignidad implicó una marcha de miles de indígenas que se dirigieron desde los 4 puntos cardinales del país hacia la sede de gobierno, La Paz, para demandar al Congreso y al Presidente de la República, Jaime Paz Zamora, el reconocimiento a sus autoridades elegidas de acuerdo a sus propias leyes y costumbres, la devolución de sus territorios, la instauración de la educación Intercultural Bilingüe, el derecho a la participación igualitaria, entre otras muchas otras demandas.

¹³ Estos municipios cuentan con un grado de autonomía en la elección y organización de los gobiernos correspondientes, el reconocimiento a sus autoridades propias, y el libre ejercicio en sus territorios.

miento a las autoridades indígenas y a sus formas de elección y de ejercicio del poder en el marco de la Constitución Política del Estado.

ACERCA DE LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y CURRICULAR

Dada la aguda crisis del sistema educativo boliviano, la Reforma Educativa plantea cambios sustanciales que alcanzan una dimensión global y cuyos principios fundamentales se basan en la Interculturalidad, el Bilingüismo y la Participación Popular.

La transformación curricular y la transformación institucional, se basan en un enfoque socio-pedagógico que enfatiza los cambios en las prácticas pedagógicas. Así, la administración y organización escolar son desconcentradas hacia niveles de ejecución más próximos al núcleo escolar y retoman los postulados de la nuclearización planteados por Elizardo Pérez en lo que fue la experiencia de Warisata.

La Reforma Educativa boliviana considera la diversidad como una ventaja comparativa y como recurso para transformar **toda** la educación boliviana y, por ello, impulsa una educación intercultural no sólo para los educandos indígenas sino para todos, indígenas y no indígenas, pobladores del medio rural y de las ciudades y centros poblados, vernáculo hablantes e hispano parlantes.

La educación boliviana ve la interculturalidad como fuente de dinamización curricular y como mecanismo capaz de sacar la educación boliviana de la inamovilidad actual en que se encuentra.

UNA NUEVA VISIÓN CURRICULAR; LAS NECESIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAJE¹⁴

Las Necesidades básicas de aprendizajes (NEBAS) son entendidas como “aquellos aprendizajes posibilitadores y generadores de la adquisición de competencias o desempeños, capacidades y conocimientos y del desarrollo de actitudes y de la internalización de valores que los sujetos necesitan para estar en condiciones de movilizarse para satisfacer sus necesidades humanas y por ende mejorar su calidad de vida y la de la sociedad a la que pertenecen”¹⁵.

Esta visión coloca al educando en el centro del proceso de generación del conocimiento, es decir, como sujeto del aprendizaje¹⁶. Estas líneas directrices se plasman en los procesos concomitantes de transformación Curricular y de Reorganización Institucional.

La satisfacción de las necesidades de aprendizaje supone un currículum diversificado. El **enfoque intercultural** que asume la Reforma Educativa y, por ende, el currículum, busca satisfacer este tipo de demanda.

Finalmente, el currículum está estructurado en un tronco común, construido centralmente para todos los educandos del país y en ramas diversificadas para dar cuenta de las necesidades que surgen de la sociedad en su conjunto y de aquellas necesidades particulares que provienen de ámbitos locales, y que son construidos en dichos ámbitos.

Otro elemento a tener en cuenta es que, si bien la gran mayoría de los maestros son de origen indígena y hablan otra lengua distinta al castellano, sin embargo, son analfabetas

¹⁴ Los elementos desarrollados en éste acápite corresponde a una síntesis de los planteamientos de reforma educativa esbozados en la Ley 1545, y en los documentos del ETARE, 93.

¹⁵ ETARE: “Dinamización Curricular”, Lineamientos para una Política Curricular; Cuadernos de la Reforma, La Paz, Bolivia, 1993.

¹⁶ Idem.

en dicha lengua, en tanto que han sido educados en castellano¹⁷. Este proceso, ha significado en ellos, una doble aculturación como indígenas en el sistema educativo formal, (con tendencia homogeneizante y asimilatoria a la cultura occidental) y en su formación como maestros, lo que los lleva a rechazar toda posibilidad de demostración o desarrollo de su cultura originaria, y por lo tanto, se convierten en los más grandes defensores del proceso de castellanización de la escuela. Esto último, nos demuestra la falta de maestros bilingües para el sistema, la organización de Institutos Normales Superiores bilingües, previstos en la Ley, distan mucho de ser una realidad. Otro elemento importante, es la poca sensibilidad existente en una parte importante de la población ciudadina que se expresa en el rechazo a la enseñanza de las lenguas originarias, como también a la educación intercultural bilingüe, en tanto, ésta puede llevar a un mayor fraccionamiento del país¹⁸. Lo que implicaría un trabajo de convencimiento sobre los beneficios de la nueva educación, el cual no está siendo enfrentado.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN; LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN NÚCLEOS ESCOLARES

Bolivia cuenta con una gran tradición en la organización de la educación en núcleos en el área rural. Las mismas condiciones geográficas, económicas, y sociales han hecho que se busque una forma de ofrecer educación a toda la población en edad escolar. Esta misma estructura de la administración curricular permite incidir de manera eficaz en el nivel de formación de los alumnos elevando la calidad de la educación y vinculando los procesos educacionales con la solución de los problemas comunitarios. Con ello, se pretende que la comunidad escolar como un todo, pueda orientar sus procesos educativos hacia el aprovechamiento productivo de los recursos naturales de la zona

El sistema de organización nuclear¹⁹ de los establecimientos educativos en Bolivia, tiene su origen en la Escuela Ayllu, recuperada por la Experiencia de Warisata, destinada “ex profeso” a la educación del campesino. Hoy, con la Reforma Educativa se pretende rescatar y revalorizar esta experiencia de vínculos tradicionales de mutuo apoyo y cooperación entre la institución educativa y su entorno social.

Esta coordinación entre escuela y comunidad posibilitará estrechar las relaciones entre ambas entidades para mejorar el diálogo que debe existir entre escuela y la sociedad. La interacción entre los miembros de las comunidades concretas y las escuelas, facilitará la integración de la comunidad y la participación popular o social, como se denomina en otras partes. Mejorar la calidad de la educación es el propósito manifiesto de este conjunto de acciones.

¹⁷ El manejo que los maestros normalistas tienen del castellano es rudimentario, en tanto que aprendido sin metodologías apropiadas y únicamente a partir del uso cotidiano.

¹⁸ Parte de la discusión para la aprobación de la Ley de Reforma Educativa por el Congreso se dio en torno a la posible Yugoslavización del país, por las grandes diferencias no únicamente sociales y económicas entre estos sectores de la población sino y sobretodo las culturales y simbólicas.

¹⁹El núcleo escolar es la unidad de descentralización básica de la educación, se compone de una escuela central en que se ofrecen servicios educativos desde preescolar hasta bachillerato y de varias escuelas uni o bidocentes asentadas en las distintas comunidades más o menos cercanas a la población principal. En estos establecimientos, en este momento, se ofrece la escolaridad hasta el tercer año mediante la modalidad de multigrado, pero se está estudiando la posibilidad de ofrecer por lo menos la primaria completa (preescolar y 8 años de primaria).

Al hacer una agrupación racional en función de territorio, cercanía y acceso, surgieron los viejos conflictos entre las comunidades, poniendo en peligro la propia reforma educativa.

HACIA UNA NUEVA VISIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

Para alcanzar estos objetivos, una reforma de la estructura administrativa es necesaria a fin de que la administración esté en función de los procesos educativos y no viceversa, como suele suceder en la actualidad. Dicha administración se relaciona directamente con los procesos educativos mediante la administración curricular. Esta nueva forma de administrar implica cambios radicales en la concepción centralista dominante, para provocar una descentralización y desconcentración de funciones y la toma de decisiones en diferentes niveles.

La búsqueda de una mayor cobertura y de eficiencia en el sistema educativo, así como del uso eficaz de los recursos, exige una revisión minuciosa de la distribución geográfica de las escuelas y una administración curricular más adecuada a las condiciones reales del país. Por lo cual, de acuerdo a la Ley 1565 de Reforma Educativa, que dispone la modificación del Código de la Educación Boliviana en su totalidad, “la estructura de la administración curricular abarca en el área de la Educación Formal, seis niveles: nacional, departamental, distrital, subdistrital, de núcleos y de unidades educativas”²⁰. Esta misma ley, decreta la desaparición de la división existente entre educación urbana y educación rural, disponiendo que todos los centros educativos deben organizarse bajo el sistema de núcleos escolares. La finalidad de esta disposición es suprimir las desigualdades en el tipo de educación y brindar la posibilidad de ofrecer una educación equivalente tanto en la ciudad como en el campo, respetando la gratuidad de la educación en las escuelas fiscales y procurando elevar el nivel académico en todos los ciclos y niveles en el respeto irrestricto a las diferentes culturas, lenguas, saberes y formas organizativas de las distintas regiones y localidades del país, a través de la construcción de una estructura descentralizada que permita la construcción y organización de lo local de acuerdo a sus propias necesidades.

La Ley 1565 de Reforma Educativa establece la participación en educación²¹ como obligatoriedad orgánica, ésta define la participación de la comunidad en la planificación, gestión y control del uso de los recursos destinados a la comunidad educativa.

A TÍTULO DE CONCLUSIONES

Es claro que las leyes de la economía del mercado han irrumpido la cotidianeidad de las sociedades, aprovechando la debilidad de las economías de los países del tercer mundo o “periféricos”, incorporando visiones del mundo que van desde el rescate de lo heterogéneo en busca de mejores formas de vida, hasta el reconocimiento de las diferencias culturales y lingüísticas, como formas de incorporación a una sociedad que necesita de la participación activa e individual en el mercado.

En este momento cabe preguntarnos cuál es la situación de la educación frente al nuevo

²⁰ Decretos Reglamentarios a la Ley 1565 de Reforma Educativa. Decreto Supremo N° 23951 – 1ero de febrero de 1995.

²¹ Decretos Reglamentarios a la Ley de Reforma Educativa, Decreto Supremo N° 23949 del 1ero de Febrero de 1995, Organos de Participación Popular.

milenio. ¿La educación es una mercancía como cualquier otra?, o ¿en ella se pueden vislumbrar los elementos centrales del bienestar humano? ¿Consiste la educación en una acumulación de saberes y prácticas inmediatas o se trata de un proceso de abstracción que no sólo se construye a partir del mundo que nos rodea sino también nos aviva la capacidad de comprender nuestro lugar en este mundo?. En general, en el tratamiento de la educación por organismos internacionales ha predominado un enfoque economicista en que la educación es considerada un pivote del desarrollo de una nación, una inversión económica con miras a reeditar beneficios.

Es imposible negar el impacto del conocimiento, de la tecnología, de la ciencia, de la educación sobre el nivel de vida de una población, pero cuando este está dirigido hacia únicamente el desarrollo económico, implica una educación selectiva y especializada que genera verdaderas brechas sociales en los países no desarrollados, como es el caso del proyecto descentralizante y privatizador neoliberal impulsado por los organismos internacionales.

En el análisis de las acciones que guían la práctica de las reformas educativas, vemos claramente el predominio de la visión neoliberal, puesto que son el BM, y el BID, quienes más allá de sus funciones reguladoras económicas, han penetrado al mundo cultural y simbólico a través de sus financiamientos que imponen condiciones de política económica y social.

En este sentido la modernización del sistema educativo conlleva el discurso de la exaltación de la diversidad el cual redundará en la exaltación del mercado, considerado como única institución social que ordena sin coerción, garantizando la diversidad de gustos, proyectos, lenguajes y estrategias.

Por último, estos procesos llevan a la apropiación, fortalecimiento y creación de valores simbólicos que garantizan una mayor autonomía en las prácticas cotidianas, tanto individuales como grupales de las personas involucradas en dichos procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- CALDERON, F., “Claves del Desarrollo Humano”, en Claves, PNUD, Año 1, N°1, Abril Mayo, Bolivia, 1995., p. 3-5.
- Congreso Nacional de Bolivia, (1995), Decretos Reglamentarios a la Ley 1565 de Reforma Educativa. Decreto Supremo N° 23951 – 1ero de febrero de 1995.
- Consejo Nacional Técnico de la Educación, (CONALTE), (1994) “Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y Secundaria, Mexico, SEP.
- Decretos Reglamentarios a la Ley de Reforma Educativa, Decreto Supremo N° 23949 del 1ero de Febrero de 1995, Organos de Participación Popular.
- ETARE (Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa), (1993), Dinamización Curricular: Lineamientos para una Política Curricular, Cuadernos de la Reforma, Ministerio de Planeamiento, La Paz, Bolivia.
- ETARE, Reforma Educativa, (1993), Propuesta, Cuadernos de la Reforma, Ministerio de Planeamiento, La Paz, Bolivia.
- Poder Ejecutivo Federal, “Programa de Desarrollo educativo 1995- 2000”, México, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal, “Programa par la modernización educativa, 1989 – 1994, Gobierno de la República, México, 1989.
- POPKEWITZ, Th. S., “Sociología política de las reformas educativas”, Edit. Morata, España, 1994.

Reforma Educativa en: **La Gaceta Oficial**, La Paz, Bolivia, Julio de 1995.

SEP, Informe de Labores, 1997 – 1998.

UNESCO/UNICEF, “World conference of education for all”, Jomtiem, Thailand, 1990.

INNOVACIÓN EN EL AULA UNIVERSITARIA Y SABERES DOCENTES: EXPERIENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN QUE APROXIMAN A ARGENTINA Y BRASIL

Maria Isabel da Cunha

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil

Elisa Lucarelli

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Un grupo de profesores investigadores involucrados en el campo de la Pedagogía universitaria, comprometidos con la democratización de la educación superior, están desarrollando una larga trayectoria colectiva en esta temática. Comenzó con la realización del 11 Seminario de Integracao do Cone Sul promovido y realizado por la Universidad Federal do Rio Grande do Sul, en Porto Alegre, en el año 1991. En ella se contó con la presencia, entre otros investigadores latinoamericanos, de la Prof. Elisa Lucarelli de la Universidad de Buenos Aires, participando de un panel sobre docencia universitaria e innovaciones. El tema estimuló a las Prof. Denise Leite (UFRGS) y Maria Isabel da Cunha (UFPEl) a proponer una investigación conjunta, con la participación, también, de la Prof. Marcia Prietto de la Universidad Metropolitana de Chile. Las inmensas dificultades para la realización del trabajo, especialmente por la falta de financiamiento específico, no fueron capaces de impedir la iniciativa que daba los primeros pasos de un trabajo colectivo con muchos frutos de trabajo colaborativo (*en parceria*)

Comprendimos que las luchas comunes por la calidad de la educación universitaria nos unían y, descontentos con una perspectiva político - económica que presidía las primeras acciones de lo que iba a ser el Acuerdo del Mercosur, tomamos la iniciativa de crear las bases para un trabajo común. No aceptamos la perspectiva de integración que aumenta las distancias entre ricos y pobres, recorta los gastos sociales, incluyendo salud y educación, aumenta el desempleo, al mismo tiempo que impone límites drásticos a los recursos públicos para las universidades, disminuyendo inversiones en investigación y descalificando las actividades de docencia. Contra esa forma de miopía política es que nos rebelamos convencidos de que la “servidumbre internacional” que nos afecta se orienta hacia uno de los puntos de estrangulamiento del reordenamiento capitalista que se dio al final del siglo.

En la dialéctica global-local nuestros movimientos siempre buscaron encontrar nuevas formas de conocer, rechazando las reglamentaciones impuestas por los modelos de capi-

talismo internacional con fuerte incidencia en los currículos académicos, produciendo silencios al interior de las aulas, donde muchas veces docentes y alumnos actúan como meros espectadores. Con el distanciamiento que hoy nos posibilitan el tiempo y la reflexión, es posible decir con Boaventura Santos (2000), que lo que nos ha movido es la necesidad de reinventar un nuevo mapa emancipatorio, creando nuevas formas de conocimiento que evolucionen del colonialismo hacia la solidaridad, produzcan subjetividades individuales y colectivas con capacidad de indignación y alimenten el deseo de emancipación.

Comenzamos, entonces a identificar nuestras “revoluciones silenciosas” que va que venían produciéndose al interior de prácticas universitarias. En este sentido las experiencias de la Universidad de Buenos Aires sobre la temática de las innovaciones, en especial las Expocátedras, fueron catalizadoras de los intereses del grupo, pues indicaban que, aún dentro de un cuadro político complejo, era posible actuar en la recuperación del protagonismo de los sujetos, como posibilidad de cambio. Los estudios micro-institucionales sobre el aula universitaria realizados en la UBA estimularon al grupo preocupado por las innovaciones de prácticas macroinstitucionales, referidas a experiencias curriculares y proyectos pedagógicos institucionales. El tema de la evaluación fue derivando luego hacia las políticas públicas desarrolladas por Brasil, a partir de los años noventa.

Al tomar innovación como un proceso discontinuo, *de ruptura con los paradigmas tradicionales vigentes en la enseñanza y en la investigación, o como una transición paradigmática con reconfiguración de saberes y poderes que está sucediendo en diferentes espacios académicos y en diferentes universidades* (Leite, 1997), cambiamos nuestra mirada sobre esos espacios, sabiendo que, para nosotros, el descubrimiento principal ha sido la “aproximación por la diferencia”, que trae como resultado una producción del conocimiento capaz de subsidiar las reflexiones educativas en ambos países.

Los desafíos han sido constantes. Casi quince años de trabajo en común produjeron una experiencia interesante, incluyendo en esto la convicción de que el propio trabajo en común es una innovación importante, especialmente en la realidad latino-americana en que los estímulos oficiales para estos esfuerzos son tan raros.

Tal vez nuestra perspectiva de educación comparada asuma un marco diferente a los estudios académicos usuales en este campo. A la vez que entendíamos la importancia que tiene el establecimiento de paralelismos entre la realidad de la práctica pedagógica que se desarrolla en las universidades de los dos países, mayor era nuestro interés en encontrar experiencias que nos aproximaban y que investigadas con los mismos referentes teóricos, podían constituirse en fuente de conocimientos útiles para la realidad latino-americana.

Los presupuestos construidos históricamente en el campo de la docencia universitaria son comunes tanto para la realidad argentina, como para la brasileña. Si bien se entiende que las trayectorias históricas son distintas, la concepción de docencia, cimentada en la comprensión epistemológica de la ciencia moderna, está siendo producida en forma muy similar. Son legítimos, pues, los esfuerzos que reúnan energías investigativas y de formación en el sentido de producir rupturas con las formas tradicionales de enseñar y aprender, respondiendo a los desafíos de la universidad en los dos países.

SABERES DOCENTES E INNOVACIÓN

Aún cuando haya sido fundamental entender y alterar la lógica que aprisiona y determina las relaciones de poder en el mundo del trabajo, es evidente que la comprensión de la profesión docente exige la inclusión de otros procesos analíticos. Entre ellos, se desta-

ca la construcción de los saberes y de los valores, responsables de la producción cotidiana del trabajo del profesor. Es cierto que la docencia sufre determinaciones del sistema y de la sociedad, provocando procesos de reproducción social. Pero es reconocido, también, que los profesores son sujetos históricos, capaces de transformaciones, especialmente cuando se sienten protagonistas de su hacer profesional.

Ese entendimiento desencadenó esfuerzos en el sentido de comprender el trabajo del profesor y favorecer su formación en la dirección de la autonomía de sus procesos de producción de prácticas y conocimientos. Cabe destacar la influencia de la contribución pionera de Stenhouse que, ya en la década del 70, defendía la idea del profesor investigador, después reforzada por Donald Schon en los años 80, con la idea del profesional reflexivo. En la década del 90 los estudios de Kenneth Zeichner y, posteriormente, Philippe Perrenoud tuvieron amplio impacto en el mundo académico interesado en las cuestiones de la docencia. Fortaleciendo la influencia española, Angel Pérez Gómez, José Gimeno Sacristán (1999) y José Contrera Domingo (1997) apoyaron la reflexión sistemática haciendo puentes entre los espacios del conocimiento y la profesión del profesor, mientras que las ideas de António Nóvoa (1992) trajeron una importante contribución a los estudios portugueses para la comprensión de la docencia como profesión.

Brasil no fue sólo tributario de reflexiones extranjeras. En esta dirección, es fundamental destacar las contribuciones de Paulo Freire y su impacto en las ideas pedagógicas contemporáneas, con repercusiones en el mundo entero. A pesar de no haber tomado la docencia como punto particular de análisis, Freire delineó una revolucionaria forma de ver la educación y sus agentes. Dio innumerables conferencias para profesores, los escuchó en los más lejanos rincones de la patria y del mundo, enfatizando la superación de la racionalidad técnica en la dirección de un profesor comprometido e involucrado en un proyecto pedagógico y político-social. En una de sus obras, en colaboración con Ira Schor (1986), trazó elementos fundamentales para que los profesores entendieran mejor la construcción de sus saberes profesionales. Sin preocuparse por las categorías, valorizó los llamados saberes de la práctica, desarrollando la idea de que la educación está siempre construida históricamente. Freire es fuente recurrente de los autores que desarrollan estudios sobre el profesor, inspirando, directa o indirectamente, sus formulaciones.

Otras contribuciones de estudios latinoamericanos, y en particular los estudios realizados en Argentina en este campo, permiten destacar los aportes pedagógicos de Ricardo Nassif y Risieri Frondizi, en las décadas del 60 y 70, más recientemente de Maria Saleme, Lidia Fernández, Maria T. Sirvent, y en el campo didáctico, de Susana Barco, Gloria Edelstein, Edith Litwin, Marta Souto en este mismo campo se articularon las investigaciones relacionadas con el concepto de innovación. En un importante estudio, Lucarelli (2001) se refirió al aula universitaria afirmando: *identifico a la innovación por oposición y contraste con una situación presente habitualmente en las aulas universitarias, esto es, reconozco a la innovación asociada a prácticas de enseñanza que alteren, de alguna manera, el sistema de relaciones unidireccional que caracteriza una clase tradicional, conducente a una "didáctica de la transmisión" que, regida por la racionalidad técnica, reduce al estudiante a un sujeto destinado a recepcionar pasivamente cualquier información. Innovar, en consecuencia significa alterar el sistema relacional intersubjetivo de una clase. Esa ruptura del statu quo implica la inclusión del profesor e del estudiante como sujeto, aún cuando no se agota en las estructuras de significado subjetivo.*

La comprensión de que los presupuestos que desde la racionalidad técnica definieron los conocimientos necesarios para la docencia en la modernidad, eran absolutamente insu-

ficientes para dar cuenta de la complejidad de la docencia, estimuló a que se transitaran otros caminos; se inaugura de esta manera un gran contingente de disertaciones y tesis en los Programas de Pos Graduación en Educación, buscando entender al profesor y a la práctica pedagógica que desarrollaban como socialmente construida.

Como resultado de esa comprensión, se identificó una inversión en la lógica investigativa. No se partía más de las matrices y explicaciones teóricas para confirmarlas en la práctica. Por el contrario, se tomaba lo real y lo cotidiano como objeto abierto de estudio y se buscaba, a partir de la aprehensión de la práctica, encontrar explicaciones teóricas. Por ejemplo, no se definía, a priori, cuáles serían los conocimientos y saberes necesarios del profesor con una base rígida fundamentada en el deber ser y en el deber hacer. Por lo contrario, se intentaba ir al campo de la práctica docente para entender cómo actuaban los profesores y a qué saberes recurrían para enfrentar los desafíos de su profesión. Se instaló la búsqueda de una genealogía, no como un fin en sí misma, sino como punto principal de referencia para hacer avanzar el conocimiento y para construir teorías que pudiese ayudar a explicar los fenómenos. Esta perspectiva se distanció de las grandes generalizaciones porque buscó valorizar tanto las regularidades como las especificidades de las construcciones pedagógicas cotidianas. La cotidianeidad asumió una importancia significativa en la comprensión del mundo; los estudios de Heller (1985), en el campo de la filosofía y de la antropología fueron una preciosa ayuda para la construcción de la investigación y de la reflexión sistematizada.

Ese entramado histórico conceptual de la comprensión de la docencia y del cambio paradigmático, que viene afectando la concepción de conocimiento e incluyendo nuevas racionalidades, ha representado una influencia importante en el campo de la formación de profesores.

Entre otros autores, la colaboración teórica de Maurice Tardif y su grupo de investigación ha producido significativas posibilidades de reflexión y de diálogo privilegiado.

En uno de los primeros textos de ese equipo publicado en Brasil, denominado *Os professores face ao saber: esboço de uma problemática do saber docente* (Tardif, Lessard y Lahye, 1991), los autores llamaban la atención acerca de la importancia de considerar que los profesores son productores de saberes y que estos son plurales en su constitución y naturaleza. Señalaban tres tipos de saberes como constitutivos de la docencia: saberes de las disciplinas, saberes curriculares y saberes de la experiencia.

Tardif, Lessard y Lahye destacan que los saberes relacionados con la formación profesional de los profesores, provenientes de las ciencias y de las ideologías pedagógicas, dependen tanto de la universidad y de su cuerpo de formadores, como del Estado y de sus agentes de decisión y ejecución, significando que los profesores no controlan la definición de los saberes curriculares y disciplinares que les son propuestos.

Según el pensamiento de los autores, la relación de los profesores con los saberes de la formación profesional aparece como una *relación de exterioridad, pues los saberes científicos e integrados en la formación de los profesores preceden y dominan la práctica profesional, pero no provienen de ella ... y constituyen mediaciones y mecanismos que someten esa práctica a los saberes que ella misma no produce y no controla..., pudiéndose hablar, en el límite, de una relación de alienación de los docentes con el saber* (p. 222).

Otro fenómeno, según los autores, tiene que ver con la constitución de las instituciones escolares modernas, *que pasan a ser un espacio y problema público y como campo de acción social racionalizada y planificada por el Estado* (p.225). La lógica de la división social del trabajo se instala en las escuelas, haciendo disminuir el territorio de interven-

ción del profesor y privilegiando otros especialistas. *La idea tradicional del docente como educador parece ultrapasada...el docente se debe preocupar por la instrucción de los alumnos... la formación integral de la personalidad no es más su responsabilidad* (p.226).

Por fin, como un fenómeno bastante reciente, se percibe *una crisis de erosión del capital de confianza de los diferentes grupos sociales en los saberes transmitidos por la escuela y por profesores, destruyendo la creencia, alimentada por la ideología de la democratización escolar, en la existencia de una relación lógica o necesaria entre los saberes escolares y los saberes necesarios para la renovación de las funciones sociales* (p. 226). Esa situación puede estar llevando a una *lógica de consumo de los saberes escolares, transformando la escuela en mercado donde se ofrecerían a los consumidores {alumnos, padres, empleadores} saberes-instrumentos, saberes-medios y un capital de informaciones útiles para que el alumno pueda enfrentar el mercado de trabajo y realizar su adaptación a la vida social. La función de los profesores no consistiría más en formar individuos, sino equiparlos, teniendo en vista la concurrencia implacable que rige el mercado de trabajo* (p.227).

Entre otros, algunos fueron los méritos de esas reflexiones en el campo de la formación de educadores tanto en Brasil como en Argentina y en los demás países sudamericanos. Amplió el tratamiento de los saberes de manera similar a lo abordado en los estudios de Nóvoa (1989, 1992), los que venían impactando el campo de las investigaciones educacionales en esos países, analizando la constitución genealógica de la docencia. Además de esto, mostró que los saberes que se requieren de un profesor son definidos en la relación histórica del papel de la universidad, de la escuela y de la educación en las sociedades contemporáneas. En este sentido se originan en una relación de poder macro-estructural. Siendo así, los saberes varían en tiempo y en espacio, rodeando el papel del docente, orientando los estudios y las políticas necesarias para su formación, casi siempre de una forma externa a su hacer cotidiano.

En contribuciones más recientes (2000, 2001) Tardif y su equipo ampliaron, a través de sus investigaciones, el estudio de los saberes de los profesores, en el sentido de comprender mejor la profesión docente. Acompañando la tendencia contemporánea de las investigaciones cualitativas de inspiración etnográfica, ellos concluyen *que los saberes que sirven de base para la enseñanza, tales como son vistos por los profesores, no se limitan a los contenidos que dependen de un conocimiento especializado. Ellos, abarcan una diversidad de objetos, de cuestiones, de problemas que están relacionados, con su trabajo. En ese sentido los saberes profesionales son plurales, complejos e heterogéneos... bastante diversificados, provenientes de fuentes variadas, probablemente de naturaleza diferente* (2001a, p. 213).

En la reflexión sobre la organización analítica de los saberes, llama la atención sobre la importancia de que se haga una lectura procesual de su síntesis. Los saberes no son inmóviles y estáticos, ni fueron producidos en el mismo tiempo, territorio y circunstancia. Ellos se imbrican en nuevas síntesis, en la medida en que se construyen. Están siempre sometidos a nuevas interferencias políticas, personales y profesionales.

Un ejemplo fácilmente identificable se refiere a las políticas de evaluación externa que hoy inciden sobre las expectativas que se establecen sobre el desempeño docente, con fuertes implicaciones en los procesos de formación. Algunos estudios están sendo realizados para comprender el impacto de los formatos evaluativos de la docencia universitaria. El objetivo es estimular procesos de evaluación que reconozcan las culturas, diferencias y subjetividades de los actores académicos y sus instituciones. Solamente en esa dirección la

evaluación institucional puede ser propulsora de innovaciones, en la medida en que se transforma en una pedagogía de la formación.

Para Lucarelli, *la pedagogía de la formación, en la cual el dispositivo pedagógico es al mismo tiempo medio y contenido de la formación, entendiendo que “la profesión docente es una profesión que compromete a la persona”¹, por lo que se hace necesaria la construcción de la identidad a través de procesos reflexivos crítico, sobre sí mismos. Estas propuestas de formación avisan otro rol a la pedagogía universitaria sobre las bases de un trabajo multidisciplinario y colaborativo* (2001).

Si innovar significa alterar el sistema relacional intersubjetivo, los procesos que buscan el mejoramiento de las universidades están fuertemente afectados por dispositivos provenientes de las políticas educacionales públicas.

Cómo postular acciones que analicen críticamente esas políticas y produzcan la posibilidad de recuperar los procesos de protagonismo de los sujetos involucrados en la acción pedagógica?

Encontramos, entre las alternativas delineadas, la posibilidad de instaurar procesos de investigación colaborativos (“em parceria”). Recurriendo a las palabras de Hargreaves (1998) cuando trabaja el tema de la reestructuración de las escuelas como reconstrucción de las relaciones de poder, afirmamos que el principio de la colaboración ocupa un lugar central en esos procesos, convirtiéndose en un metaparadigma de la innovación educativa y de la organización educativa en la posmodernidad. Sostiene el autor que *la colaboración surge así como principio articulador e integrador de la acción, la planificación, la cultura, el desarrollo, la organización y la investigación en instituciones educativas* (p.48)

Tanto Argentina como Brasil enfrentan el desafío político de ampliar la oferta de educación superior para aumentar la población joven que se beneficie de ese grado de escolarización. La inclusión social ha sido la agenda recurrente en nuestros países con la finalidad de disminuir las diferencias sociales y favorecer el acceso a los bienes culturales y materiales que garanticen la dignidad humana. Entretanto si este es un desafío que compromete recursos económicos y garantías políticas, también incluye un esfuerzo para que se mantenga y amplíe la calidad académica .

La calidad que se desea es una calidad social, que se distancie de la condición meramente mercadológica y concurrencial. Implica la condición de la docencia y de la discencia atribuyendo significado al saber producido y teniendo como meta una sociedad más justa en que todos asuman sus responsabilidades ciudadanas.

CONSTRUYENDO UNA EXPERIENCIA COLECTIVA DE INVESTIGACIÓN

El Proyecto que estamos desarrollando está vinculado a la trayectoria del grupo; usa focos de interés que han reunido a los investigadores de los dos países, pertenecientes en la actualidad a las Universidades brasileñas UNISINOS, Federal de Santa Catarina y Federal de Pelotas, y por Argentina las Universidades de Buenos Aires, Nacional de Córdoba y Nacional de Tucumán. La pedagogía universitaria es el constructo articulador más amplio. Dentro de él, tres recortes principales movilizan los intereses de investigación. La continuidad de los estudios sobre innovaciones, los procesos de evaluación institucional como políticas públicas que están reconfigurando el papel del Estado en América Latina, con profundas repercusiones para la Universidad, y el constante desafío de la formación de profesores.

¹ Feny, G. Pedagogía de la formación Bs.As. FFyL-UBA. Ed. Novedades educativas 1997 p. 51.

En esta dirección, se identifica las tendencias y los conceptos constitutivos de las políticas educacionales de la segunda mitad de la década del noventa, en especial aquellas que están directamente relacionadas con las nuevas configuraciones del papel de la universidad, de la investigación y de la formación profesional. El trabajo se desarrolla en sentido de :

- a) Organizar un cuadro analítico que nos permita comprender como las políticas globalizadoras, desencadenadas por los organismos financieros internacionales, están reconfigurando la función del estado y repercutiendo fuertemente sobre la constitución de los sistemas educacionales, incluyendo prioritariamente a la universidad
- b) Analizar las prácticas y las experiencias de evaluación institucional, a través de las cuales las políticas de estado se están materializando, teniendo como referencia el predominio del modo capitalista de producción, atribuyendo al mercado el ethos regulador de la acción humana y social;
- c) Cuestionar el hecho de que las prácticas pedagógicas en la articulación de los currículos y de la cultura universitaria, está siendo afectada por los movimientos mencionados precedentemente, interfiriendo en la propia configuración de la docencia;
- d) Tomar a la docencia como un referente, entendiendo que el profesor es una matriz fundamental para la definición de los paradigmas de enseñar y aprender en la universidad;
- e) Cotejar los esfuerzos innovadores en la perspectiva emancipatoria desarrollados en la última década con la configuración de las políticas actuales, buscando identificar posibilidades y resistencias;
- f) Favorecer, a través de los trabajos en común, la base de una nueva latinidad, en la cual el proceso de auto y hetero-conocimiento sustente procesos solidarios de producción y diseminación de los conocimientos.

Atendiendo a los objetivos básicos de los Lineamientos de Cooperación Internacional del Programa CAPES/SECyt, las acciones tienen como base el desarrollo de investigaciones conjuntas, buscando, así, garantizar un compromiso con la producción de conocimiento que tenga el rigor y la significación como atributos básicos. Ese movimiento "en parceria" repercute en los procesos de formación en los que están siendo beneficiados los docentes y estudiantes involucrados, así como sus Universidades y Programas de Pos-Graduación. Diversos recorridos forman parte de la metodología del Proyecto, ya que son plurales los recortes investigativos y diversos los participantes. En determinadas situaciones hemos definido procedimientos comunes acerca de un mismo objeto o situación pedagógica y, en otros, trabajamos con procesos multifocales que se complementan entre sí.

En lo que se refiere al análisis documental, la propuesta consiste en realizar una sistematización empírica, a partir de documentos reveladores de las políticas educacionales de ambos países involucrados en el Proyecto. Para dar sustentación académica al trabajo, se han encaminado esfuerzos para realizar la explicitación conceptual de los discursos y la construcción de referentes epistemológicos. Pretendemos, así, huir de un análisis superficial que incorpore solamente argumentos de opinión sobre el tema.

En ese sentido las tareas iniciales implican una revisión crítica de la literatura con el objetivo de rever teorías y saberes, estableciendo algunos parámetros comunes van permitiendo el tratamiento colectivo de los conceptos fundamentales.

Realizado el reconocimiento de la condición de los dos países en materia de legislación y de tendencias paradigmáticas, los temas y recortes se constituye en medios de aproximación entre las dos realidades, siempre comprendidas en el marco de políticas más

amplias. Por eso, ampliando los tradicionales propósitos de Educación Comparada, se intenta construir referentes comunes que posibiliten entender lo particular y lo general en cada caso.

La parte empírica de los estudios incluye investigaciones de campo, involucrando a responsables de la gestión, a profesores y a estudiantes de las instituciones de educación superior involucradas, a través, por ejemplo, de la realización de talleres pedagógicos que posibiliten la formación de docentes y estudiantes de las diferentes universidades.

Está prevista la posibilidad de construir un banco de datos y la realización de workshops que posibiliten la confrontación de experiencias internacionales y de formación a nivel de pos-graduación.

La trayectoria recorrida y los procesos en curso favorecen la perspectiva de alcanzar, a mediano plazo, los objetivos que dan sentido a la educación comparada, o sea, una mejora cualitativa de la educación de los países involucrados. En este caso, acentuando el compromiso con la calidad y con la inclusión.

DISCUTIENDO LOS RESULTADOS EN PROCESO

La experiencia en colaboración que se está desarrollando entre los Grupos de Investigación de Brasil y de Argentina, han favorecido un proceso de intercambio académico que enriquecen las prácticas pedagógicas y las reflexiones teóricas de ambos países. Si bien hay diferencias históricas en la implementación y en el desarrollo de la educación superior de las dos naciones, hay también condiciones similares entre ellas, en la constitución social y económica que inciden en los proyectos académicos. Los desafíos de la democratización en el acceso a la educación superior, la crisis de financiamiento, la diversidad cultural y étnica, los cambios en el mundo del trabajo, la dependencia de organismos internacionales que definen políticas para América Latina son dimensiones que afectan a quienes viven en ese territorio.

Las colaboraciones entre países vecinos y latinos han sido una alternativa de resistencia a los procesos colonizadores, que buscan las energías que vienen del sur. Esta reflexión quiere ser un agente analítico de comprensión de las políticas educativas actuales, pero también una forma de concentrar energías para la resistencia. Quiere alinearse junto a otros movimientos que refuercen las afirmaciones de Santos (2001) en el sentido de que la subjetividad emergente es una subjetividad del sur. Al hacer esta afirmación el autor recupera analógicamente y a la vez se contrapone a la idea eurocéntrica, que afirma la suposición de que el rumbo acertado está en el norte, de donde viene el uso corriente de la expresión “nortear” como sinónimo de colocar en el rumbo, dar un sentido adecuado. Reconocer el sur, en el contexto del hemisferio, como energía innovadora, es estar dispuesto a legitimar formas alternativas de conocimiento, en el sentido de atreverse a andar en la subjetividad de frontera. Esta perspectiva no incluye una posición de antagonismo con el conocimiento históricamente producido en los países desarrollados. Son relevantes las influencias que los mismos han tenido en nuestro panorama intelectual. Entretanto las reflexiones así originadas necesitan ser resignificadas en el espacio y el territorio latino-americano de manera tal que las colaboraciones entre países con contornos similares contribuyan a la construcción de un conocimiento validado tanto por la proximidad como por la diferencia.

La investigación ha sido una de las alternativas encontradas para subsidiar el cambio de las prácticas de la educación superior. Distanciándose de la racionalidad técnica, los proyectos de investigación han buscado comprender las trayectorias docentes, a partir del

contexto histórico y político de su producción. Se privilegiaron los espacios de producción del aula y el modo como el profesor ha estado construyendo sus saberes sobre la docencia.

En esta dirección, merecen destacarse los estudios sobre las formas de gestación de las experiencias de enseñar y aprender que rompieron con las prácticas tradicionales. Sirven de inspiración para las bases de una nueva didáctica de la educación superior, articulando el campo de la pedagogía con la especificidad del área de conocimiento del profesor universitario. Reconocen que este es un campo de diálogo epistemológico que exige humildad intelectual y colaboraciones interdisciplinarias. Se consideran innovadoras las experiencias que los profesores protagonizan, entendiendo este término en el sentido de ruptura epistemológica. Se explicita que las alternativas metodológicas se refieren a una concepción de conocimiento y presuponen una visión del mundo. Se reafirma que la ruptura con el paradigma de la racionalidad técnica implica el fin de las dualidades positivas, entendiendo al conocimiento siempre en movimiento y dependiente de las condiciones del contexto socio-histórico de su producción. Se asume que la subjetividad es inherente al ser humano y preside los significados de aprendizaje y de producción científica.

Son esos presupuestos que no unen en los estudios que analizan las posibilidades de innovación en las prácticas pedagógicas universitarias y en la formación de profesores. La producción conjunta y la intervención en los procesos de investigación y de formación han traído resultados positivos. Principalmente han dado visibilidad a la producción académica gestada en nuestros países que, en una acción de diálogo, se fortalece y hace contribuciones significativamente a una educación de calidad, implicando el compromiso social y el rigor epistemológico. Más que todo nuestros esfuerzos se dirigen a aproximaciones solidarias que sobrepasan el sentido común muchas veces presentes en los estudios comparativos; quieren, principalmente, fortalecer la base de una pedagogía universitaria innovadora, capaz de hacer avanzar la autonomía y la capacidad crítica. Esas son condiciones esenciales para la ciudadanía, meta principal de la educación que deseamos.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A. J. (2001) “Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nacao e a emergencia da regulacao supranacional”. *Educacao e Sociedade*, ano XXII n. 75, agosto, p. 15-32.
- AMARAL, A., MAGALHAES, A. (2000) “O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior”. *Revista Portuguesa de Educacao*. Universidade do Minho. Vol. 13, n. 2, p. 07-27.
- CONTRERAS, J. D. (1997) “La autonomía del profesorado”. Madrid, Morata.
- CHARLOT, B. (2001) “A construção da solidariedade, a identidade como direito e o respeito as diferenças”. Conferencia proferida no Forum Mundial de Educacao. Porto Alegre, 24 a 27 de outubro.
- CUNHA, M. I. da. (2001) “Foonatos avaliativos e construcao da docencia: implicacoes políticas e pedagógicas”. *Avaliacao*. Revista da Rede de Avaliacao Institucional de Ensino Superior. Vol. 6, n. 20, junho, p. 17-32.
- CUNHA, M. I. da, LEITE, D. (1996). “Decisoes pedagógicas e estruturas de poder na Universidade”. Campinas, Papirus.
- CUNHA, M. I. da. (2002) “Impacto das políticas de avaliacao externa na configuracao da docencia”. In: ROSA, Dalva, SOUSA, Vanilton camilo. Políticas organizativas e curriculares, educacao inclusiva e formacao de professores. Editora Altemativa/DP& A, 39-

- FREIRE, P., SCHOR, I. (1986). "Medo e ousadia . O cotidiano do professor" Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GARCIA, C. M. (1995). "Constantes y desafíos actuales de la profesión docente." *Revista de Educación*, nº 306, pp. 205-242.
- GIMENO SACRISTAN, J. (1993) "Conciencia y acción sobre la práctica como liberación profesional". In: IBERNON, F. (coord). *La formación permanente del profesorado en los países de la CEE*. Barcelona. ICE universitat de Barcelona-Horsori, pp. 53-92.
- GIMENO SACRISTAN, J. (1998) "Poderes inestables en educación". Madrid, Morata.
- GIMENO SACRISTAN, J., PEREZ GOMEZ. (1998) "Comprender e transformar o ensino". Porto Alegre, Artmed.
- GIROUX, H. A. (1997) "Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica de aprendizaje". Barcelona, Paidós.
- HARGREAVES, A. (1998) "Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos cambia el profesorado)". Madrid. Morata.
- HELLER, A. (1985). "O cotidiano e a história". Sao Paulo, Paz e terra
- KUENZER, A. (2001). "O que muda no cotidiano da sala de aula universitária com as mudancas no mundo do trabalho". In: CASTANHO, Sérgio e CASTANHO, Maria E. *Temas e textos em metodologia do ensino superior*. Campinas, Papirus, p. 1 5-28
- LEITE, D. (1997) "Inovacao na Universidade: rupturas paradigmáticas e pesquisa em parceria". II Seminário La Universidad como Objeto de Investigación. Buenos Aires, UBA.
- LUCARELLI, E. (1997) "Teoría y práctica como innovación en docencia, investigación y actualización pedagógica". Cuaderno de Investigación No. 10.Bs. As. UBA. FF y L.IICE, p.14.
- LUCARELLI, E. (2010) "Desarrollos en Pedagogía Universitaria: práctica y teoría en la búsqueda de caminos alternativos en la enseñanza universitaria". II International Congress of the Latin American Studies Association. Washington, setembro.
- MOROSINI, M, LEITE, D. (1997) "Avaliacao institucional como organizador qualificado". In: SGISSARDI, Valdemar (org.) *Avaliacao universitária em questao*. Campinas. Editora Autores Associados, 1997.
- NEAVE, G. VUGHT, F. v. (1991) *Prometeus Bound: "The changing relationship between government and higher and higher education in western Europe relationships"*. London, Pergamon Press.
- OZGA, J. y LAWN, M. (1981) "Teachers, professionalism and class". London, Palmer Press.
- PEREZ GOMES, A., BARQUÍN RUIZ, J., ANGULO RASCO F. (1999) "Desarrollo profesional del docente. Política, investigación y práctica". Madrid, Akal,.
- PERRENOUD, P. (1993). "Praticas pedagógicas, profissao e formacao: perspectivas sociológicas". Lisboa, Dom Quixote.
- POPKEWITZ, T. "La relación entre poder y conocimiento en la enseñanza y la formación docente" *Propuesta Educativa*, n. 13, Año 6, 30-43, 1995.
- SANTOS, B. de S. (1988). "Um discurso sobre a ciencia". Porto, Afrontamento.
- SANTOS, B. de S. (1994) *Pela mao de Alice . O social e o político na pós- modernidade*. Porto. Afrontamento.
- SANTOS, B. de S. (2000). "A crítica da razao indolente. Contra o desperdício da experiencia. Sao Paulo, Cortez.

- SCHON, D. (1983) "The reflexive practitioner. how professionals think in action". New York, Basic Books, 1983.
- SCHON, D. (2000) "Educando o profissional reflexivo". Porto Alegre, Artmed.
- STENHOUSE, L. (1975) "An introduction to curriculum research and development". Londres, Heinemann.
- STENHOUSE, L. (1987) "La investigación como base de la enseñanza". Madrid, Morata, 1987.
- TARDIF, M. LESSARD, C., LAHYE, L. (1991) "Os professores face ao saber Esboço de uma problemática do saber docente". Teoria e Educação, n.45 215-233.
- TARDIF, M., RAYMOND, D. (2000). "Saberes, tempo e aprendizagem do trabalho no magisterio". Educação e Sociedade, Ano XXI, n. 735 dez.
- TARDIF, M (2001a). "As concepções do saber dos professores de acordo com diferentes tradições teóricas e intelectuais". Seminário Avançado ministrado no Programa de Pós Graduação em Educação da Unisinos junho, mimeo.
- TARDIF, M. (2001b) "O trabalho docente, a pedagogia e o ensino: interações humanas, tecnologia e dilemas". Cadernos de Educação. Faculdade de Educação-UFPel. Ano 10, n.16, jan/jun, p. 07-14.
- TARDIF, M. (2002) "Saberes docentes e formação profissional" São Paulo. Editora Cortez,
- ZEICHNER, K., GORE, J M. (1990) "Teacher socialization". In: HOUSTON, W R. (org). Handbook on research on teacher education. New York, Macmillan 329-348.

EQUIDAD Y DESIGUALDADES EN EL SISTEMA EDUCATIVO: EL CASO DE ESPAÑA Y CATALUÑA. ANÁLISIS INTERNACIONAL A TRAVÉS DEL PROYECTO PISA 2003¹

*Gerard Ferrer Esteban*²
Universitat Autònoma de Barcelona

PRESENTACIÓN

El Programa para la Evaluación Internacional de los estudiantes³ (PISA, *Programme for International Student Assessment*), diseñado y llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es uno de los programas de mayor relevancia a nivel internacional en el ámbito de la evaluación del rendimiento académico de los estudiantes. PISA 2003 es un programa de evaluación internacional del alumnado de 15 años en las tres grandes áreas curriculares de competencia matemática, comprensión lectora y competencia científica, así como en el área transversal de la resolución de problemas. En este contexto, PISA evalúa el conocimiento y las destrezas que se espera que los estudiantes posean cuando finalizan, aproximadamente, su escolarización obligatoria. Además de estas pruebas de destrezas y conocimientos, PISA también recoge información sobre el contexto socio-cultural y económico del alumnado, así como del entorno de aprendizaje de los centros educativos a los que asisten. PISA 2003 es un programa cíclico replicado cada tres años que permite a medio y largo plazo, recoger información para

¹ Esta comunicación está basada en algunos resultados de la investigación “PISA 2003 a Catalunya. Una ullada a les desigualtats educatives”, financiada por la Fundació Jaume Bofill y de la cual son investigadores principales Ferran Ferrer, Gerard Ferrer y Jose Luís Castel (2006a, 2006b, 2006c). Esta investigación concluyó a finales del año 2005.

² El autor es miembro del Grupo de Análisis de Políticas Educativas y de Formación (GAPEF) de la Universitat Autònoma de Barcelona y del Grupo Interdisciplinar de Política Educativa (GIPE) de la UAB y de la UB.

³ En todo el texto se refiere a “los estudiantes” y a “los alumnos” para designar a “los y las estudiantes” y a “los y las alumnos/as” respectivamente.

dibujar tendencias sobre los conocimientos y las destrezas de los estudiantes en distintos países y regiones.

A partir de los resultados de rendimiento académico del alumnado y de la información relativa a su entorno escolar, familiar, socioeconómico y cultural, el proyecto PISA permite analizar e interpretar aquellos elementos y aspectos del sistema educativo –gestión de los centros educativos, diseño de la práctica educativa, estilo de aprendizaje de los estudiantes, entorno social, cultural y económico de los centros y alumnos, etc. – que están asociados las desigualdades educativas que se producen entre grupos e individuos. El tema de la equidad en el sistema educativo es, sin duda alguna, uno de los parámetros que determinan la evaluación desarrollada por PISA, hecho que ofrece múltiples posibilidades para elaborar estudios comparados e interpretaciones de sus resultados en clave nacional y regional.

En este texto se aborda el tema de las desigualdades educativas en el ámbito territorial de España, así como de la comunidad autónoma de Cataluña en particular. El análisis, realizado desde una perspectiva internacional comparada, se centra en dos perspectivas. En primer lugar, desde la perspectiva del colectivo de estudiantes, se analiza el impacto que desempeñan las variables asociadas al estatus socioeconómico y cultural del alumnado en su diferenciación académica. En segundo lugar, desde la perspectiva de los centros educativos, se estudia el papel que éstos desempeñan en la compensación de dichas desigualdades o bien en el fomento de las mismas.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Base de datos PISA 2003 y muestra analizada

La investigación se ha desarrollado mediante la explotación estadística de los datos ofrecidos en la base de datos del proyecto PISA 2003⁴. PISA 2003 cubrió un total de 276.165 estudiantes de 10.104 centros educativos y de 41 países distintos (30 países miembros de la OCDE y 11 países no miembros). En el caso español, la muestra se compone de 10.791 estudiantes y 383 centros, mientras que en la comunidad autónoma de Cataluña son 1.516 estudiantes y 50 centros los que conforman la muestra.

Indicadores estadísticos utilizados

En el marco de la presente investigación se han analizado los siguientes indicadores:

- *Rendimiento académico en competencia matemática*⁵. Aunque el proyecto PISA 2003 evalúa tres grandes áreas curriculares (matemáticas, comprensión lectora y ciencias) y un área transversal (resolución de problemas), el presente estudio se ha centrado en el análisis del área de competencia matemática. La selección de esta área de conocimiento atiende a la importancia que adquiere como principal área curricular evaluada en la edición 2003 de PISA.
- *Estatus Económico, Social y Cultural (ESCS, Economic, Social and Cultural Status. OECD, 2004: 307 / OECD, 2005: 316)*. El índice de Estatus Económico, Social

⁴ Base de datos disponible en formato ‘.txt’ en la página web de ACER, la cual está vinculada a la página del estudio PISA (OCDE): www.pisa.oecd.org.

⁵ Según PISA (OCDE / INECSE, 2004: 21), la competencia matemática se define como la capacidad de un individuo para identificar y comprender el papel que las matemáticas desempeñan en el mundo, realizar razonamientos bien fundados y utilizar e involucrarse en las matemáticas de manera que se satisfagan las necesidades de la vida del individuo como ciudadano constructivo, comprometido y reflexivo.

y Cultural es una variación del índice utilizado en el proyecto PISA 2000 con el fin de abordar aspectos más amplios del entorno familiar del estudiante: nivel académico de los padres, estatus ocupacional de los padres y posesiones familiares (OECD, 2005a: 273-283)

- *Índice de desigualdad social de resultados*⁶

Este indicador pretende destacar la influencia del entorno sociocultural de los estudiantes sobre su rendimiento académico. Se ha construido a partir de la media de otros cuatro indicadores, después de que éstos hayan sido estandarizados según unos mismos parámetros. El valor del indicador tendrá de media 0 y una desviación típica de +1 y -1. Los cuatro indicadores se refieren a la diferencia de puntuaciones entre los alumnos situados en los cuartiles 25 y 75 del índice ISEI (índice internacional de estatus profesional), al porcentaje de la varianza de resultados explicado por las variaciones del ISEI, a la correlación entre el índice ESCS con los resultados en matemáticas y a la diferencia de medias de los estudiantes en función del nivel educativo de sus madres (con educación primaria o educación superior).

- *Índice de segregación del sistema educativo* (Gorard, Smith, 2004). Las desigualdades en el marco del sistema educativo se pueden analizar mediante indicadores relativos al grado de segregación dentro del propio sistema. La segregación es una medida que permite observar si el alumnado con unas características específicas está distribuido de forma equitativa entre los centros educativos de un territorio analizado. De ese modo, se entiende la segregación como la “distribución desigual de ciertos grupos minoritarios entre los centros educativos de un país (V. Vandenberghe, 2003, 10) o como la “proporción de estudiantes desaventajados que deberían cambiar de escuela dentro del área de análisis para que hubiera una distribución igual en el conjunto de la población” (Gorard, Smith, 2004). Para los propósitos comparativos de este estudio, en el marco de los diferentes índices de segregación posibles, se calcula el *índice de disimilaridad*. Para aplicar este índice es necesario diferenciar dos grupos según el criterio de pertenecer al grupo minoritario (p.e. 25% inferior de una variable) o bien al grupo mayoritario (p.e. 75% restante). En este estudio se ha utilizado como variable para el cálculo de este índice el ESCS de los estudiantes, diferenciando de esta forma el cuartil de estudiantes con el ESCS más bajo del resto de la muestra.

Cálculo del índice de disimilaridad:

$$D = 0.5 \times \sum_{i=0}^k \left| \left(\frac{A_i}{X} \right) - \left(\frac{B_i}{Y} \right) \right|$$

A_i y B_i son el número de estudiantes en los grupos minoritario (25%) y mayoritario (75%) respectivamente dentro de cada centro educativo. X y Y son el número total de estudiantes en cada grupo dentro de cada escuela.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS INTERNACIONAL

Rendimiento académico y variables relativas al nivel socioeconómico y cultural

Para establecer el impacto del nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes sobre sus resultados académicos se pueden desarrollar cálculos diversos. En un primer lugar, es

⁶ Este indicador se denomina INEGA en el estudio del centro de investigación IREDU (Duru-Bellat, M., Mons, N., Suchaut, B., 2003).

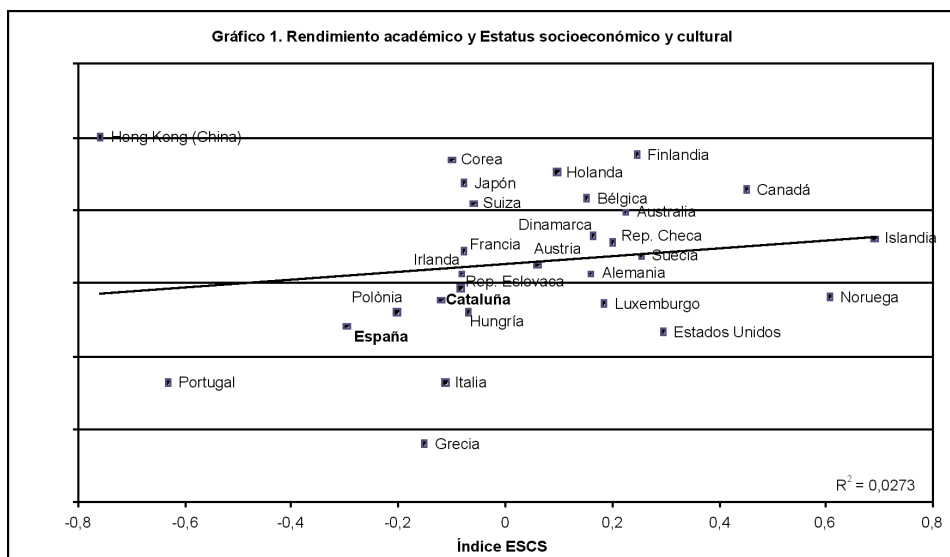
necesario realizar un análisis comparativo considerando la asociación entre las puntuaciones en matemáticas y el estatus de los estudiantes, así como un análisis comparativo de las puntuaciones de los estudiantes en función de la ocupación de los padres y su nivel académico.

ESCS y resultados en matemáticas

En el gráfico 1 se muestra la distribución de los países en función de dos variables: el estatus socioeconómico y cultural (ESCS) y el rendimiento académico de los estudiantes en competencia matemática.

La recta de regresión indica una asociación relativamente débil entre las dos variables. Pese a esta relación débil, sí que pueden identificarse indicios que nos muestran la tendencia según la cual un alto nivel de estatus socioeconómico y cultural favorece unas mayores puntuaciones académicas en matemáticas.

Destaca la situación de Hong Kong, con un índice muy bajo de ESCS y una puntuación media alta. Otros países como Corea, Finlandia, Japón, Holanda, Suiza, Bélgica, Canadá y Australia obtienen unos resultados en matemáticas superiores a los que les correspondería por su nivel de ESCS. Un segundo bloque lo integran países como Irlanda, Suecia e Islandia, los cuales se encuentran en la recta de regresión definida por las dos variables. Finalmente, entre los países que obtienen un rendimiento académico medio inferior al que les correspondería según su nivel de ESCS, destacan Grecia, Portugal, Italia, Estados Unidos, Noruega y España.



En este marco comparado, España y Cataluña se sitúan ligeramente por debajo de la línea que indica el equilibrio entre el ESCS y el rendimiento académico en matemáticas. Así, en España, y particularmente en Cataluña, las puntuaciones medias deberían ser más elevadas. Con excepción de Hong Kong, no hay ningún país que tenga un nivel socioeconómico y cultural más bajo que Cataluña y que a la vez obtenga un rendimiento en matemáticas superior. Por otra parte, sí que se da la situación en la que países con un nivel

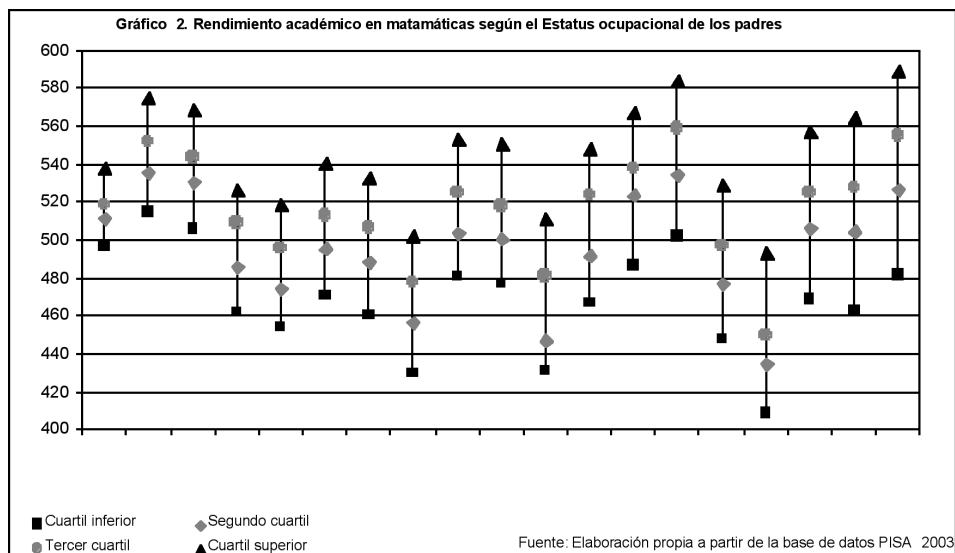
mayor de ESCS obtienen puntuaciones menores (Italia, Hungría, Luxemburgo y Estados Unidos).

Estatus ocupacional de los padres y resultados en matemáticas

En un primer momento, en el marco de la igualdad social de resultados, se considera relevante observar las diferencias de rendimiento académico en función de estas variables de contexto. Para hacerlo, en primer lugar se ha realizado una comparativa de las medias en rendimiento académico en función de los cuartiles de las variables. En el gráfico 2, por ejemplo, podemos observar esta comparativa según el índice de estatus ocupacional de los padres.

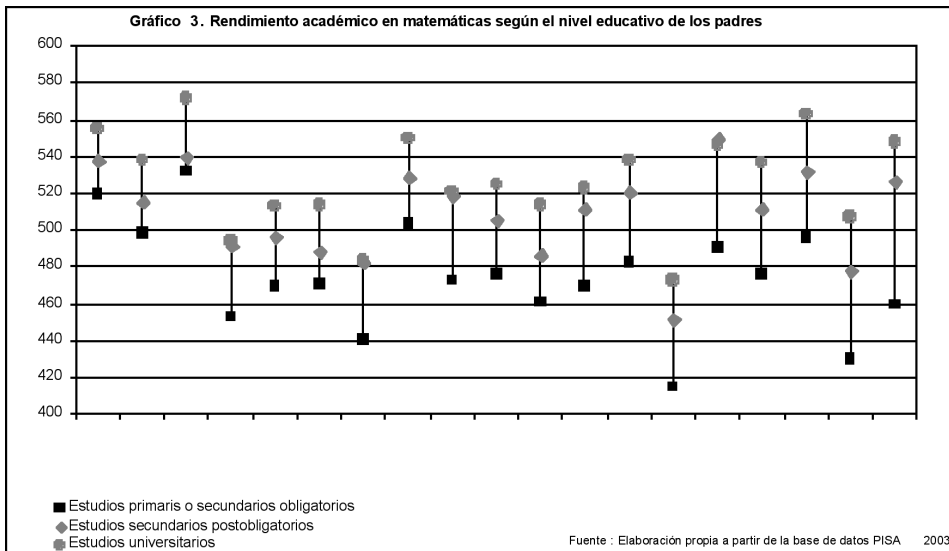
En primer lugar, una de las conclusiones derivadas de este gráfico es que el estatus ocupacional de los padres incide, en mayor o menor grado, en los niveles de rendimiento académico de los estudiantes. Las medias de los estudiantes con padres con un estatus alto siempre son superiores a las medias de aquellos estudiantes con padres de un nivel profesional menor.

Una vez más, atendiendo a este gráfico, se considera que cuanto más corta sea la distancia entre los estudiantes situados en cada cuartil, encontraremos más igualdad de resultados. En el extremo de más desigualdad de resultados, fácilmente se puede identificar a los Estados Unidos, a Alemania o a Bélgica. En el otro extremo, una vez más se encuentra Finlandia e Islandia. España y Cataluña se sitúan en una zona intermedia, presentando también una fuerte incidencia del estatus ocupacional.



Nivel educativo de los padres y resultados en matemáticas

Se puede realizar un mismo análisis tomando en consideración el nivel académico de los padres de los estudiantes. En este sentido, la interpretación de los resultados estará en una misma línea que en el apartado anterior.



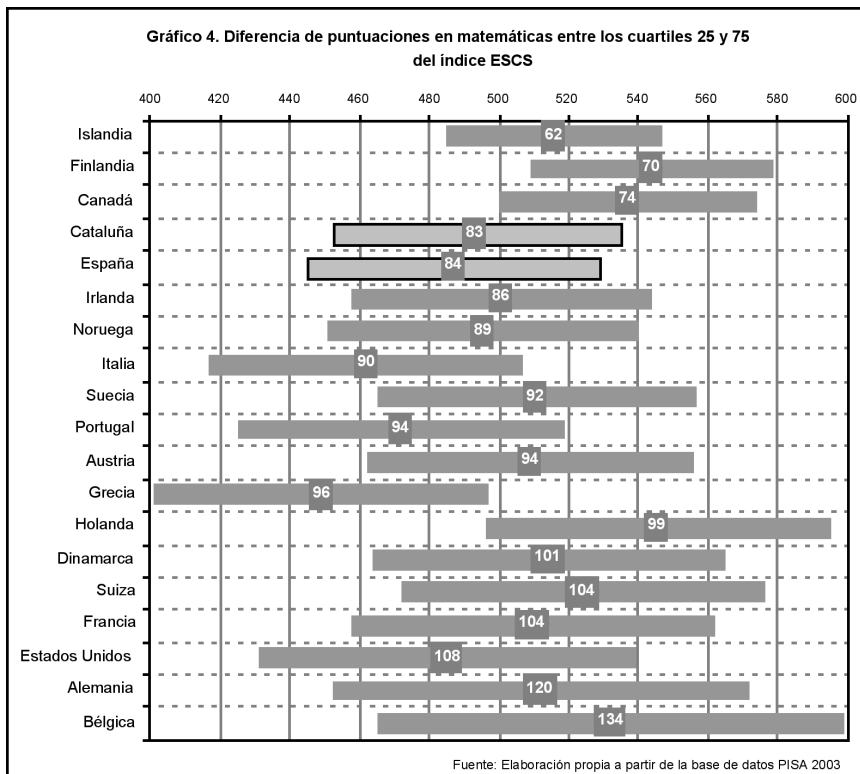
En este caso, como se puede observar en el gráfico 3, las puntuaciones académicas vuelven a estar determinadas por el nivel educativo de los padres. En una buena parte de los países las diferencias entre medias son muy significativas cuando comparamos los estudiantes con padres con estudios primarios con el resto.

Aquellos países que muestran niveles superiores de equidad, la diferencia de resultados de los estudiantes de padres con estudios superiores y los estudiantes de padres con estudios primarios se reduce de forma significativa. Estos países, los cuales contribuyen a compensar el impacto del nivel académico de los padres en el rendimiento de sus hijos e hijas, son Finlandia, Islandia, Portugal o España. Cataluña, por su parte, también forma parte de este grupo.

Por otra parte, los países que presentan una mayor polarización de resultados por motivos de nivel académico de los padres son los Estados Unidos, Alemania y Bélgica. En el contexto europeo, si se observan específicamente los casos de Bélgica y Alemania, se podrían vincular los resultados de sus estudiantes a la asociación existente entre el establecimiento de itinerarios académicos con los procesos asociados de diferenciación del alumnado según el estatus socioeconómico y cultural de su familia. Pese a que, obviamente, esta diferenciación no se realiza de forma institucionalizada, sí que se puede anticipar una cierta relación entre la elección del itinerario académico que debe seguir el hijo o hija con su contexto socioeconómico y cultural.

Diferencia de puntuaciones de los estudiantes en función de su estatus socioeconómico y cultural

Hasta el momento se ha podido comprobar que las puntuaciones académicas del alumnado varían en función del nivel académico de los padres, así como de su estatus ocupacional. Si atendemos al índice ESCS, el cual abarca todas las variables relativas al entorno familiar de los estudiantes, es interesante observar las diferencias de puntuaciones del alumnado que pertenece a un estatus alto (cuartil 75 del índice ESCS) y el alumnado procedente de entornos menos favorecidos (cuartil 25 del índice ESCS).



En esta línea de análisis, un sistema educativo que presente una dispersión de puntuaciones elevada entre los estudiantes de los cuartiles 25 y 75 del índice ESCS (gráfico 4), será un sistema que no logra o no se plantea promocionar unos niveles altos de igualdad de resultados independientemente del contexto social, económico y cultural del alumnado.

Por una parte, se encuentra un grupo de países que muestran unos niveles altos de equidad, países donde las diferencias en rendimiento académico entre estudiantes de alto estatus y estudiantes de estatus bajo son reducidas. Aquí se encuentra de forma destacada Islandia, Finlandia y Canadá. Cataluña, en el mismo nivel que el conjunto del Estado español, también tiene uno de los sistemas que logran compensar, aunque de forma relativa, las diferencias académicas de los estudiantes según su origen familiar.

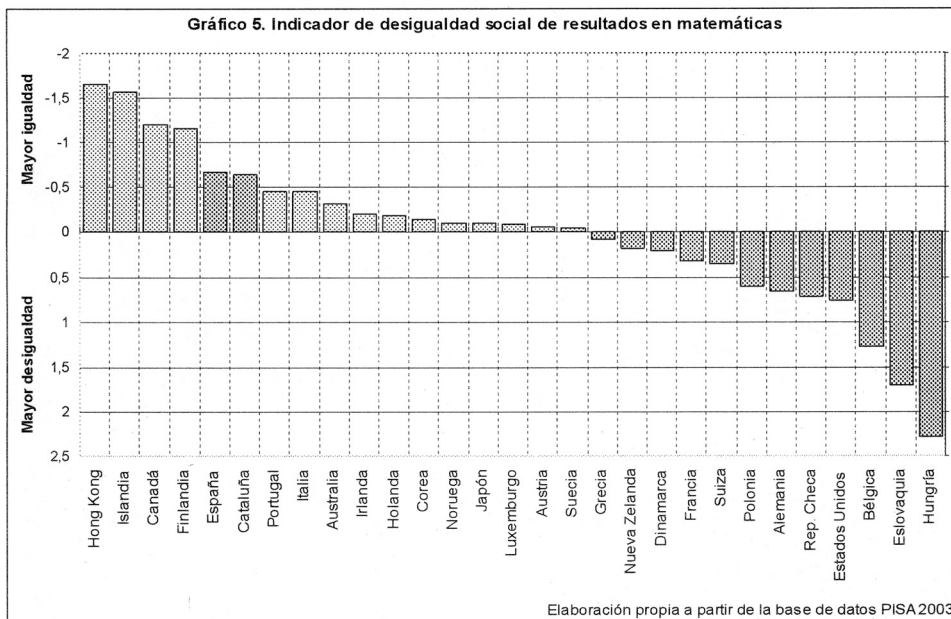
En segundo lugar, en el otro extremo del gráfico, nos encontramos otro grupo de países caracterizados por unos sistemas educativos donde los resultados medios de sus estudiantes vienen determinados en un mayor grado por los factores asociados a su estatus social, económico y cultural. En este grupo de países se encuentran, de forma diferenciada, Francia, Alemania y Bélgica.

Indicadores de equidad y desigualdad del sistema educativo

Indicador de desigualdad social de resultados

Para analizar el grado de equidad de un sistema educativo, pueden calcularse distintos indicadores elaborados en base a las variables que pueden condicionar la diferenciación académica del alumnado.

Así, por ejemplo, se puede analizar este nivel de equidad mediante un indicador que destaca la influencia del entorno socioeconómico y cultural del alumnado en su rendimiento académico. Este *indicador de desigualdad social* muestra valores con una media de 0 y una desviación típica absoluta de 1. En los países con valores positivos las desigualdades sociales y culturales tienen un impacto más alto sobre los resultados de matemáticas que en los países con valores negativos. Es decir, en estos últimos las políticas educativas han permitido, en contraposición a los primeros, que las desigualdades sociales no tengan una influencia tan significativa en los resultados.



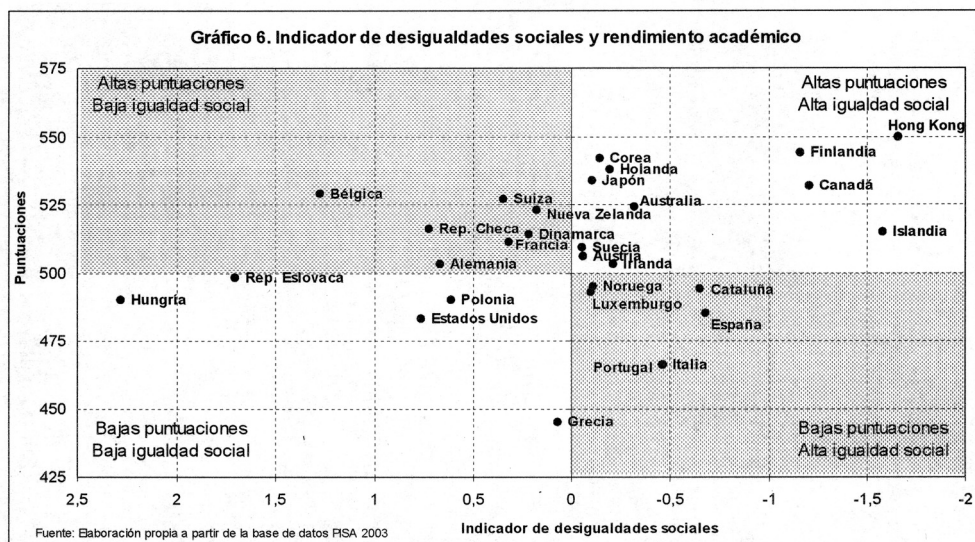
Si se observa el gráfico 5, se constata que la mayoría de los países que presentan un indicador de desigualdades negativo tienen sistemas educativos integradores (Islandia, Canadá, Finlandia, España, Cataluña...), mientras que en la mayoría de los países con sistemas segregadores (orientación prematura) las desigualdades sociales ejercen una influencia bastante alta (Alemania, Suiza, Bélgica...).

Al igual que en el apartado anterior, Cataluña y España (-0,65 y -0,68 respectivamente) se encuentra entre los países donde las desigualdades sociales tienen menos impacto en la diferencia de rendimiento del alumnado en matemáticas. Es destacable el primer lugar de Hong Kong por el índice obtenido (-1,66) y, junto con Canadá, la presencia de dos países nórdicos, Islandia y Finlandia, que muestran un índice significativamente bajo. En el extremo opuesto, Hungría, Eslovaquia, Bélgica y Estados Unidos presentan los índices más altos, destacando el país magiar con un indicador superior a 2 (2,28).

Relación entre el indicador de desigualdades sociales y puntuaciones en matemáticas

Después de analizar los distintos países en función del indicador de desigualdades sociales, es interesante ver la distribución de los mismos atendiendo a la relación entre este

indicador y el rendimiento académico (gráfico 6). De este modo, se pone en relación los niveles de equidad de los sistemas educativos con los niveles de excelencia académica de los mismos.



El gráfico 6 muestra la distribución de los países según los dos ejes principales relativos a la equidad y a la excelencia académica:

- Rendimiento académico
- Desigualdad social

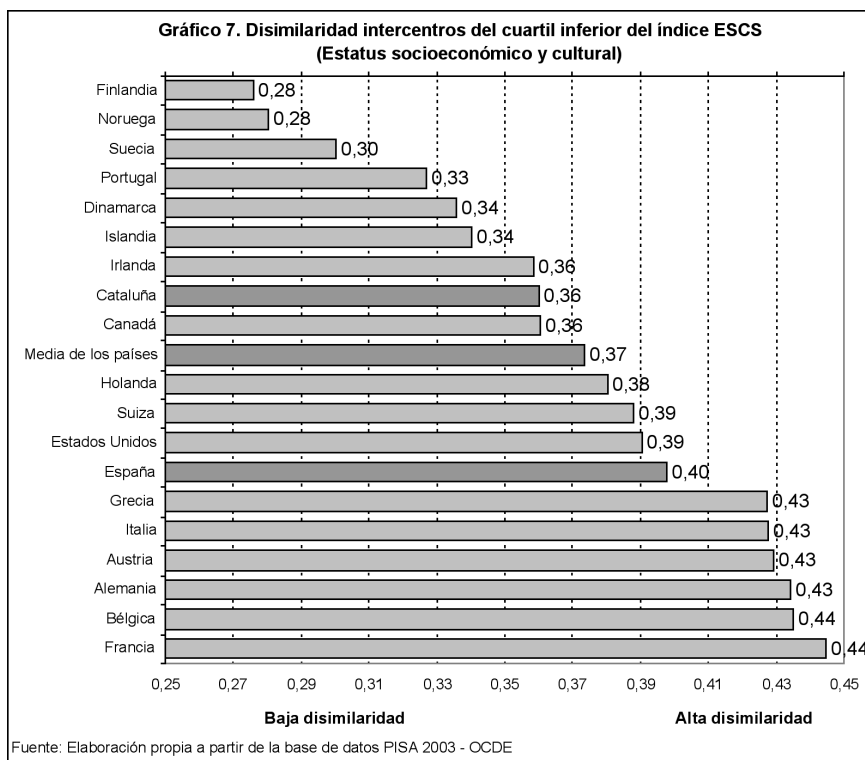
En función de esta distribución, se pueden establecer cuatro grupos de países, los cuales corresponden a los cuadrantes del gráfico:

- a) *Países con altas puntuaciones y alta desigualdad social:* Los países de este grupo son los que presentan una peor situación en términos de equidad educativa, aunque muestran unos altos niveles medios de rendimiento académico. En este grupo se encuentran países como Bélgica, República Checa, Suiza o Francia.
- b) *Países con bajas puntuaciones y alta desigualdad social:* En este grupo se encuentran los países con una situación más desfavorable, es decir, muestran unos sistemas educativos donde se obtiene unos altos niveles de desigualdad y unos bajos niveles de rendimiento académico. Aquí se encuentra Polonia, Estados Unidos y Hungría.
- c) *Países con altas puntuaciones y baja desigualdad:* Los países incluidos en este grupo son los que presentan unas condiciones más favorables. Por una parte, el nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes tiene un menor impacto en su rendimiento académico. Por otra parte, son países donde los estudiantes obtienen un mayor nivel de excelencia académica. En este grupo se encuentran, de forma destacada, países como Finlandia, Japón, Australia, Corea, Canadá o Islandia.
- d) *Países con bajas puntuaciones y baja desigualdad:* Los países incluidos en este grupo se encuentran en una situación favorable en términos de equidad, aunque no

en términos de excelencia académica. Pese a no obtener unas altas puntuaciones académicas, estos países logran compensar en un mayor grado los procesos de diferenciación académica y de polarización educativa de los estudiantes en función de su origen social. En este grupo se encuentra Noruega, España y Cataluña. Por su parte, con un rendimiento académico medio significativamente menor, también se encuentra Italia y Portugal.

Indicador de disimilaridad –segregación– del sistema educativo

Para complementar los resultados según el indicador de desigualdad social, es interesante observar el índice de disimilaridad que existe en España y en Cataluña, en comparación con otros países, atendiendo al nivel económico, social y cultural (variable ESCS en PISA) de las familias de los estudiantes. El gráfico 7 muestra la disimilaridad entre los centros para el 25% de los estudiantes con el ESCS más bajo. El valor de segregación se sitúa entre el 0 y el 1, siendo 0 un sistema educativo en el que no existe segregación y 1 un sistema en el que hay máxima segregación en función del estatus.



Atendiendo al gráfico 7, se podrían establecer tres grupos distintos de países en función del índice de disimilaridad:

- *Un primer grupo que se sitúa por debajo de 0,300.* Países con un grado de segregación bajo, en el que las escuelas no tienden a concentrar a familias de un mismo nivel socio-económico. En este grupo se encuentran los habituales países nórdicos: Finlandia, Noruega y Suecia.

- *Un segundo grupo comprendido entre 0,301 y 0,400.* Países que están más o menos 0,04 respecto a la media del conjunto de países analizados. Aquí se encuentra España, aunque se sitúa en el extremo lindante con el grupo con valores altos de segregación. Por su parte, Cataluña también se ubica en este grupo, aunque en el límite con aquellos países que presentan una menor disimilaridad. También se encuentran, entre otros, a Islandia, Dinamarca, Portugal o Canadá.
- *Un tercer grupo que se sitúa por encima de 0,401.* Estos países son los que muestran más segregación con respecto a los alumnos que se sitúan en el cuartil inferior de ESCS. Los centros educativos en estos países se caracterizan por ser más homogéneos en cuanto a la concentración de alumnos con un nivel socioeconómico y cultural parecido. En este grupo están, de forma destacada Francia, Bélgica y Alemania

CONCLUSIONES

“No existe una razón precisa por la cual la diferenciación debería dar lugar a estos resultados, pero hay varias razones posibles... especialmente que, en los sistemas altamente diferenciados, posiblemente es más fácil dirigir a los alumnos que no consiguen ciertos niveles hacia otros itinerarios educativos menos exigentes, que no invertir en incrementar sus resultados... y que una diferenciación demasiado temprana puede reforzar la influencia de los padres a una edad prematura” (OCDE, 2004, pág. 283)

En línea con el debate sobre la conveniencia de la segregación institucional del sistema educativo, se podría apuntar la selección más temprana del alumnado como una de las razones que explican las grandes disparidades existentes en determinados sistemas educativos. Los países que realizan esta separación en función de vías o itinerarios formativos diferenciados, aparecen de nuevo si analizamos la disimilaridad según el estatus socioeconómico y cultural de las familias. Así, se constata la asociación existente entre los itinerarios académicos y determinados centros educativos que tienden a concentrar al alumnado con características socioeconómicas similares.

Por su parte, pese a presentar una situación preocupante de falta de excelencia académica, el sistema educativo español se encuentra entre los que logran compensar en mayor medida las diferencias por razones de estatus. Mediante un sistema educativo más homogéneo, integrador y comprensivo, presenta unos mayores índices de equidad. Países que cuentan con sistemas de enseñanza segregadores, tales como Bélgica, Alemania o Suiza, tienen mayores dispersiones en el rendimiento académico de su alumnado en función de su origen social.

En este contexto, es importante señalar el efecto de las políticas educativas como uno de los factores que contribuyen a compensar dichas disparidades. En el conjunto del sistema educativo español, y muy especialmente en Cataluña, se observa este efecto si se atiende a los índices de disimilaridad del sistema educativo. El análisis de la disimilaridad ha permitido observar que los estudiantes españoles, con un estatus socioeconómico y cultural bajo, están distribuidos de forma más equitativa entre las escuelas que en otros países de la OCDE. Es en este sentido que las políticas pueden contribuir a consolidar un sistema educativo con altas cuotas de equidad, evitando la concentración, en unos mismos centros educativos, de estudiantes procedentes de familias con escasos recursos económicos o de clases sociales similares. Por el contrario, esta agregación o concentración conllevaría, de forma inevitable, distintas formas de guetización con todas las consecuencias que se pueden derivar.

BIBLIOGRAFÍA

- DURU-BELLAT, M., MONS, N., SUCHAUT, B. (2003) : Contextes nationaux, organisation des systèmes éducatifs et inégalités entre élèves: l'éclairage de l'enquête PISA", *Politiques d'éducation et de formation*, 9, 95-108.
- FERRER, G.; CASTEL, J.L.; FERRER, F. (2006a): Las desigualdades del sistema educativo a través del estudio PISA 2003: el caso de Cataluña, *Revista de Educación*. Número extraordinario 2006.
- FERRER, F.; FERRER G.; CASTEL, J.L. (2006b): *Les desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003*. Barcelona, Editorial Mediterrània.
- FERRER, F.; FERRER G.; CASTEL, J.L. (2006c) Equidad y segregación en el sistema educativo español. Análisis internacional a través del proyecto PISA 2003, *Prospects – Quarterly review of comparative education*. (En prensa)
- GORARD, S.; SMITH, E. (2004) An international comparison of equity in education, *Comparative education*, Vol. 40, Nº 1.
- OCDE (2004) *Apprendre au jour d'aujourd'hui, réussir demain. Premiers résultats de PISA 2003*. París, OCDE.
- OCDE / INECSE (2004) *Marcos teóricos de PISA 2003. Conocimientos y destrezas en Matemáticas, Lectura, Ciencias y Solución de problemas*. París, OCDE.
- OECD (2004) *Learning for Tomorrow's World. First results from PISA 2003*. París, OECD.
- OECD (2005) *PISA 2003 Technical Report*. París, OECD.
- VANDENBERGHE, V. (2003) Iniquité scolaire: du/des concepts aux mesures. Premiers essais à partir de PISA. Et examen des *corrélations avec les mesures de ségrégation de publics et les indices d'autonomie des établissements scolaires*. Nota citada en el marco del proyecto REGULEDUC network. (www.girsef.ucl.ac.be/Reguleduc_WP4_deliverable_5.pdf), consultado el 15 de febrero de 2006.

MODALIDADES INSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS ESTATALES EN MÉXICO

Roberto González Villarreal (Coordinador)

Lucía Rivera Ferreiro

Marcelino Guerra Mendoza

Carmen Evelia Hernández Ortiz

Alicia Rivera Morales

Universidad Pedagógica Nacional, México

PRESENTACIÓN

Hace 13 años se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en México (ANMEBN); poco después se transfirieron la operación y la administración de los servicios de educación básica a las entidades federativas. Algunos gobiernos estatales lo vieron como una oportunidad de acción política, otros advirtieron una fuente de problemas, unos más lo sintieron como una desgracia: lo cierto es que la denominada *federalización educativa* causó muchas dificultades, no menos interrogaciones y dos o tres arrepentimientos.

El diagnóstico que sirvió de base al ANMEBN señalaba problemas de calidad, límites de cobertura, dificultades presupuestales y organizativas, atrasos en contenidos, en condiciones de vida y reconocimiento social del magisterio. El consenso alcanzado decía: “se asume el compromiso de atender, con sustento en una creciente canalización de recursos públicos, tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración social de la función del magisterio”¹.

La reorganización del sistema educativo contenía, a su vez, dos líneas de acción: el nuevo *federalismo educativo* y la participación social en educación. Quizá sea la primera

¹ SEP. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal*. SEP. México, 1992.

la que más impacto ha generado. Sin embargo, ha sido una cuestión problemática, en la definición y en la instrumentación. Como lo han mostrado algunos estudiosos (Arnaut, 1998; Pardo, 1999), el federalismo educativo es una noción ambigua, polisémica, nombra procesos muy diferentes, a veces contradictorios. En 1921, por ejemplo, en los inicios de la Secretaría de Educación Pública, la federalización significaba “la absorción de las escuelas municipales y del Distrito Federal y luego emprendió la ocupación educativa de los estados: primero por sus respectivas periferias, estableciendo escuelas donde no había llegado la educación sostenida por los gobiernos estatales y los municipios y, después, desde el campo, la presencia educativa federal se expandió hacia los centros urbanos y las capitales de los estados. De ese modo se difundió la educación federal a todas las regiones del país y terminó formándose un vasto sistema educativo nacional con una estructura fuertemente centralizada”². Setenta años más tarde, luego de cuestionamientos a la hipertrofia burocrática de la SEP y de una serie de intentos desconcentrados y descentralizadores, el ANMEBN entiende por federalismo la transferencia de “los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados (se refiere a los de educación básica y normal), así como los recursos financieros utilizados en su operación”³. Son estrategias distintas con un mismo nombre; las investigaciones han mostrado la historicidad del concepto, también su ambivalencia y su utilidad política.

La clave del Acuerdo radica en la transferencia de la operación y administración de los servicios de educación básica y normal a las entidades federativas, reservando para la SEP las funciones normativas de la educación. Los pormenores, dificultades, y oportunidades abiertas por este federalismo descentralizador (Arnaut, 1996), han sido recogidos en compilaciones de estudios de caso (Pardo, 1998, Ramírez, 1999) y en evaluaciones generales (Barba, 1999). El material histórico ha sido recuperado por una línea de investigación muy socorrida desde hace unos diez años: la “innovación educativa”, que trata en lo general de “valorar hasta que punto la descentralización ha favorecido el diseño y puesta en marcha de soluciones novedosas enfocadas a resolver problemas relacionados con la calidad y equidad de los servicios educativos, y de identificar las resistencias que enfrenta la pretensión de modificar prácticas no sólo administrativas, sino de participación y gestión curricular”⁴.

Los estudios locales, los diagnósticos, la evaluación y valoración de técnicas de gestión, de programas de atención y de prácticas de planeación estratégica, han sido muy favorecidos por esta vertiente de investigación. Relacionada con esta, pero con una atención mayor en los cambios ocurridos en las funciones, responsabilidades e instituciones de gobierno, está otra vertiente de estudios, la llamada “estatalización educativa”. Bonifacio Barba ha propuesto una definición preliminar: “la comprensión gubernamental y social de que la educación de los ciudadanos es una responsabilidad con escenarios y márgenes

² Alberto Arnaut. *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. El Colegio de México/Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1998, pp. 19-20.

³ ANMEB, *op. cit.*

⁴ María del Carmen Pardo. “Estudio Preliminar”, en María del Carmen Pardo (coord.). *Federalización e Innovación Educativa en México*. El Colegio de México. México, 1998, p. 15.

estatales en una república federal y la asunción de las responsabilidades políticas y administrativas correspondientes”⁵.

La definición es importante, aunque problemática. Refiere un proceso fundamental, derivado del ANMEBN, pero no contenido, mucho menos regulado, por él: la conversión de la educación en una de las actividades más importantes en la agenda de los gobiernos de los estados de la Federación; el rediseño institucional y organizacional de la educación básica; la remodelación espacial; y, sobre todo, la reformulación de los objetos, objetivos, mecanismos y fuerzas sociales en la conducción estatal de la educación básica.

Barba ha puesto el acento en una noción ambigua y difícil de captar, como es la *comprensión*, pero ha identificado un proceso histórico-político novedoso para los gobiernos locales que la innovación educativa contenía pero no podía identificar, al estar más atenta en las técnicas, los diagnósticos y problemas específicos. En realidad, la denominada *estatalización* ha puesto de manifiesto el conjunto de acciones para gobernar la educación en las entidades federativas; más que una comprensión, vocablo difícilmente aprensible, se trata de un *proceso para reformular la conducción de la educación en las entidades federativas*, lo que implica ciertamente la comprensión, la conciencia de la necesidad, pero más aún, la puesta en marcha de un proceso complejo de (re)construcción de los sistemas educativos estatales; no nada más de la gestión de los servicios transferidos por el gobierno federal, sino de una verdadera redefinición del gobierno de la educación en las entidades federativas, que tiene como límites sistémicos los que se encuentran en las leyes del Pacto Federal, pero en el que se encuentran márgenes y posibilidades de acción que la innovación educativa ha puesto en evidencia y que han servido para reformular modos de gestión, prácticas pedagógicas, formas de administración y avanzan poco a poco en la definición de otras estrategias educativas (municipalización, regionalidad, contenidos), de otros objetos y objetivos de la educación que más tarde o más temprano plantearán retos al sistema educativo nacional.

LA REDEFINICIÓN DEL FEDERALISMO: EL CUESTIONAMIENTO DE LOS MÁRGENES DE ACCIÓN EDUCATIVA ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Los modos en que se plantearon, diseñaron e instrumentaron los retos de la descentralización educativa en los estados de la república mexicana son muy disímiles; por esta razón, son muy distintas las modalidades de institucionalización de los servicios educativos. En muchas entidades la existencia de un servicio estatal y otro federal de educación básica se planteó como un problema de integración, creando una sola institución; en otros no, la cuestión fue de coordinación o concurrencia. En algunos casos los servicios educativos son atendidos por una secretaría del gobierno estatal, en otros por un sistema integral o por institutos autónomos. Hay una gran diversidad de formas de institucionalización de la educación básica; nuestro estudio propone recuperar la constitución de los 31 sistemas educativos estatales a través de su institucionalización, entendiendo por esta el conjunto de leyes, reglamentos, organismos, programas, planes y proyectos que regulan la prestación de los servicios educativos. La heterogeneidad institucional y organizativa de la educación en los estados es una de las primeras consecuencias relevantes del nuevo

⁵ Bonifacio Barba. *Evaluación del ANMEB. 1999 – 2000. Reorganización del servicio educativo. Aguascalientes*, Unidad de Desarrollo Educativo-SEP, 2000, citado en Bonifacio Barba (coord.). *La Federalización Educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*. SEP: México, 1999, p. 311.

federalismo educativo. Pero esto sólo tiene un valor indicativo. Lo cierto es que la transferencia operativa no sólo ha implicado enormes desafíos de organización, sino que registra algo más, un conjunto de propuestas, demandas, problemas, acciones, conflictos y actores que están redefiniendo *el margen de acción* de los estados en la conducción de la educación; insistimos, de las entidades federativas, y no sólo de los gobiernos locales, porque una de las grandes tendencias de la estatalización es redefinir el papel del mismo Estado, como organización, en el gobierno de la educación. Se trata entonces de analizar cómo ese *margen* se pone en cuestión permanentemente, lo que se observa en la definición de los problemas educativos locales; en las fuerzas y actores sociales que participan – que es una noción mucho más complicada que la participación social-; y, sobre todo, los programas educativos estatales; pero también el modo como se traducen, adaptan, modifican y cuestionan los programas estratégicos de la federación. Como se observa, el punto central no es la innovación educativa, sino la redefinición del margen de acción educativa de los estados en un sistema federal con centralidad normativa. Quizá la tendencia definitoria de la estatalización sea el cuestionamiento de ese margen, que no es fijo, sino en continuo movimiento, afectado por un estira y afloja permanente, en medio de crisis, polémicas, conflictos, acuerdos. ¿Cuáles son y en qué consisten?

HOMOGENEIDAD NORMATIVA – HETEROGENEIDAD INSTITUCIONAL

En la Ley General de Educación (LGE) se encuentra la distribución de las funciones educativas entre los tres niveles de gobierno, la creación de los Consejos de Participación Social y el establecimiento de algunos compromisos en materia de financiamiento de la educación. En la Ley se establece que la federación se encarga de la normatividad, evaluación y financiamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN); los estados, de la prestación de servicios educativos y de parte del financiamiento de la educación en su respectiva área territorial de competencia, y los municipios de apoyar en el mantenimiento y equipamiento escolar. La LGE establece la concurrencia de los gobiernos federal y estatales en el financiamiento del sector educativo, especificando que éstos deben procurar destinar recursos presupuestales crecientes, en términos reales, para la educación pública, además de que los recursos que el gobierno federal otorgue a los estados para los servicios educativos serán intransferibles a otros fines

El proceso de institucionalización derivó en:

- Firma de convenios entre los diversos actores educativos
- Elaboración de un marco normativo que se traduce en leyes estatales y reglamentos, mismo que establece funciones o competencias específicas en materia educativa en cada entidad federativa
- La reglamentación en la que se plantean las acciones y regula las formas de operación de los servicios educativos, así como las estructuras organizativas

Los organismos responsables

Antes de la firma del ANMEBN, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Michoacán; Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas, no contaban con un subsistema de organización educativa o éste era incipiente. De estos estados, sólo en Guerrero aparece que las áreas de Planeación y Administración no atienden a ambos subsistemas y tampoco existe una fusión operativa; en el caso de Morelos están presentes todos los aspectos de la integración excepto la fusión jurí-

dica; en Michoacán si hay cabeza única y Planeación y Administración común, pero no hay fusión jurídica ni operativa.

En los casos de Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas; esto es, en 13 estados más, se da una presencia conjunta, es decir, una convivencia entre los dos subsistemas, el federal y el estatal, con predominio del primero, mientras que sólo en 6, Baja California, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz, se da una convivencia equilibrada⁶. Contrariamente a lo que podría suponerse, aún los estados en los que **antes** del ANMEB no existía o era incipiente el desarrollo del sistema de educación básica, la respuesta de los gobiernos estatales para conformarlo con bases jurídicas, administrativas y operativas comunes no fue uniforme.

Por otra parte, estados con una historia previa de coexistencia de los dos subsistemas, el estatal y el federal, como son Chiapas y el Estado de México, estos se han mantenido, aún varios años **después** de la firma del Acuerdo, separados en todos aspectos. Lo que demuestra, que los antecedentes históricos y las fuerzas y grupos de interés preexistentes al Acuerdo, son en buena medida la respuesta heterogénea ante una misma medida, inclusive en algunos casos en los que el escaso desarrollo educativo llevaría a suponer la no existencia de focos de resistencia, y por tanto, una relativa facilidad para llenar un espacio vacío, al parecer, ni siquiera en estos casos se puede considerar así.

Después de la firma, en 9 de los 12 estados con un subsistema poco desarrollado o incipiente, se crean organismos descentralizados *ad hoc*; estos fueron los casos particulares de: Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas. Y sólo en 3 casos, como lo fueron Baja California, Michoacán y Tabasco, se creó una Secretaría de Educación Estatal, sin embargo, para finales de este periodo, en 28 estados existía una Secretaría de Educación Estatal, y sólo en 2 casos la organización de un llamado Sistema Estatal de Educación. Esta diversidad es la que nos plantea cuestionarnos cuáles fueron los criterios para decidir por tales opciones. En este mismo periodo, se incrementa el número de estados en los que se da una convivencia entre ambos subsistemas, ya que pasa de 13 a 17 estados.

Las diferentes respuestas locales a los desafíos del federalismo educativo en México se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. Estados que cambiaron su subsistema organizacional conforme a las reglas y crearon organismos *ex profeso* para atender la transferencia, como lo fueron los casos de Campeche, Hidalgo, Guerrero, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas.
2. Estados que crearon organismos públicos descentralizados, como lo fueron Aguascalientes, Morelos y Oaxaca. El caso particular de Morelos, es muy interesante ya que la estructura orgánica de la Secretaría de Educación del Estado de Morelos del año 2004, incorpora como parte de ésta al Instituto de Educación Básica del Estado, dependiendo directamente de la Subsecretaría de Educación. Esto llama la atención porque desde el punto de vista organizacional, la figura de instituto corresponde a un organismo u entidad con carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y en este caso, forma parte de una Dependencia gubernamental. A nivel vertical, la estructura de organización de la Secretaría es muy simple y destaca que las áreas de educación media superior y superior se encuentren jerárquica-

⁶ Gómez Alvarez, David. *Educación en el Federalismo*. Tesis de Licenciatura en Administración Pública. México. El Colegio de México. 1999.

- mente por encima de la básica, a nivel de Direcciones Generales; sin embargo, horizontalmente el Instituto de Educación Básica se encuentra al mismo nivel que los Colegios de Bachilleres y de Educación Profesional Técnica y las Universidades Tecnológica y Autónoma del Estado, entre otras instancias.
3. Estados que transformaron sus organismos preexistentes desde la década de los años ochenta, en los que se inició un proceso de desconcentración de la educación a través de la creación de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES) en cada uno de los estados, que después se transformaron en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación y la Coordinación General para la Descentralización Educativa. Entre estos casos, destacan el Estado de México y Chihuahua
 4. Estados que llevaron a cabo una reorganización administrativa de su Secretaría de Educación, como fueron Baja California Sur, Coahuila, Colima, Michoacán y Puebla. En el caso particular de la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública del estado de Baja California Sur, año 2000, la Educación Primaria se encuentra dependiendo de la Subsecretaría de Servicios Educativos a nivel de Dirección y de la que dependen, a su vez, cuatro Coordinaciones: Proyectos Académicos; Albergues Escolares; Educación Extraescolar y Misiones Culturales. Este organigrama tiene una estructura muy amplia, ya que cuenta con dos Subsecretarías la de Administración y Finanzas y la de Servicios Educativos, de la que dependen las Direcciones de Educación Elemental; Primaria; Secundaria, Media Superior y Superior; Formación y Actualización de Docentes; Educación Física y Planeación y Evaluación, de las que a su vez dependen Coordinaciones, Departamentos, Unidades y Centros.
 5. Estados que han operado de una manera distinta a las ya señaladas. Baja California e Hidalgo que cuentan con un Sistema Estatal de Educación y Veracruz y Yucatán, donde se fusionaron los subsistemas federal y estatal. En el caso de la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Yucatán, llama la atención la forma circular del organigrama, el cual está conformado de una manera muy simple, solamente por doce Direcciones, entre ellas la de Educación Primaria, y una Subdirección, dando una apariencia de organización e intercomunicación muy directa, horizontal y hasta colegiada, que puede ser una opción muy racional y operativa de atender los asuntos administrativos de la educación en general.

LAS FUERZAS DE LA ESTATALIZACIÓN EDUCATIVA

La llamada federalización marcó el inicio de la apertura de un margen de acción en los estados que desencadenó la puesta en juego de capacidades, intereses, necesidades, fuerzas sociales así como la aparición de nuevos actores en el escenario educativo, marcando así el surgimiento de una nueva etapa, aún inconclusa, para la educación básica en el país.

A más de diez años de este acontecimiento surgen inevitablemente una serie de interrogantes: ¿Cómo han ejercido las entidades este margen de acción? ¿Cómo han asumido, interpretado y aplicado las atribuciones que la ley general de educación (LGE) les reconoce? ¿Cuáles son los contenidos o asuntos que forman parte de las agendas estatales para gobernar la educación básica? ¿Cómo se han conformado dichas agendas? ¿Cuáles son los actores, las fuerzas institucionales, sociales o políticas que se han movilizad? ¿Cuáles son y qué características presentan los programas y proyectos estatales surgidos en esta

nueva etapa de la historia de la educación básica? ¿Qué contenidos y prioridades educativas han ido estableciendo las entidades?

En este marco, los criterios adoptados para analizar las formas de concreción de la estatalización, es decir, de qué forma han ejercido el margen de acción conferido por la federalización son *la interpretación, traducción, adaptación y ejecución de los programas federales, la forma y el contenido de la agenda pública estatal, es decir, los problemas y las prioridades de la educación básica expresados en los planes, programas y/o proyectos estatales y finalmente, las nuevas fuerzas y actores* o bien la recomposición de las pre-existentes que han emergido como interlocutores importantes en la definición de la agenda pública.

1. Interpretación, traducción, adaptación y ejecución de los programas federales.

Los programas federales son iniciativas de política educativa propuestas por el gobierno central como una de las tantas formas de ejercer las facultades y atribuciones normativas que le confiere la ley. El gobierno central no únicamente propone, también dispone cuáles son las reglas de aplicación de tales propuestas en todo el territorio nacional, es decir, son de observancia obligatoria. Estos programas cuentan con un marco definido, reglas de operación y mecanismos de fiscalización cuya verificación realiza el congreso federal. Este es el caso del Programa Escuelas de Calidad (PEC), Atención educativa a niños y niñas indígenas migrantes (PRONIM), Integración Educativa, Programa Nacional de Lectura y Escritura (PRONALES), Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Básica (PAREB) y Formación Continua de docentes por citar algunos.

Lo interesante es que si bien existe un marco claramente definido por las autoridades centrales para regular estos programas, las entidades, en ejercicio del margen de acción que les reconoce la misma LGE, definen cuestiones operativas importantes, imprimiéndoles así su propio sello. Las entidades interpretan, adaptan y ejecutan los programas federales de determinada manera; bastan dos ejemplos para ilustrar lo anterior: el PEC, no obstante que en sus lineamientos indica claramente que la incorporación de las escuelas es voluntaria, en algunos estados dicho programa se ha generalizado a todas las escuelas, convirtiéndolo en obligatorio. Por la vía de los hechos algunas entidades han modificado los lineamientos definidos desde el centro (vgr. Quintana Roo). En otros estados, se han realizado modificaciones significativas al esquema de operación de este mismo programa; así tenemos que en lugar de entregar los apoyos económicos a las escuelas una vez que han cubierto todos los requisitos de inscripción al programa, se les otorgan después de la aplicación de la propuesta, es decir, una vez que demuestran las metas y resultados obtenidos comprometidos en su plan (vgr. Colima).

2. El contenido y la forma de la agenda educativa en los estados: problemas y prioridades de la educación básica a través de los planes, programas y proyectos específicos

En relación a los problemas que forman parte de la agenda pública, los programas sectoriales proporcionan una aproximación a las prioridades y estrategias de los gobiernos estatales para atender la educación básica, si son una mera reproducción de los planteamientos federales o contienen propuestas que obedecen a necesidades y problemas locales. Por ello resulta interesante la gran diversidad que presentan en cuanto a su estructura y contenido, los hay desde muy extensos a muy escuetos, ampliamente fundamentados

con base en datos locales a otros meramente retóricos y con propuestas vagas, algunos presentan diagnósticos muy completos y detallados, objetivos estratégicos, líneas de acción, programas y proyectos operativos mientras que otros se limitan a enunciar los propósitos y líneas de acción generales.

Al examinar los temas y subtemas de los programas educativos estatales es posible identificar cuando menos dos tipos de contenidos y prioridades. El primer grupo abarca asuntos comunes y recurrentes en las diferentes entidades; tal es el caso de la gestión escolar e institucional, la evaluación y el desarrollo tecnológico, aunque como veremos más adelante, los proyectos específicos mediante los que se concretan estas prioridades, pueden variar significativamente en la práctica.

El otro grupo de contenidos refleja la presencia de asuntos, preocupaciones, intereses y/o necesidades locales específicas. De este modo, mientras que Baja California Sur propone para el desarrollo de las competencias básicas la formulación de contenidos regionales, la educación física y artística y el uso del tiempo escolar, Puebla propone como primer programa estratégico combatir el analfabetismo mientras que Chiapas plantea como primer objetivo estratégico, la atención a la diversidad. Una mirada detenida a la sección que contiene las propuestas de objetivos, políticas y estrategias para atender la educación básica en esta entidad, permite apreciar con mayor claridad cuáles son los asuntos incorporados a la agenda pública.

Un detalle que no debe perderse de vista en tanto marca ritmos y tiempos políticos diversos, es la discontinuidad de los períodos sexenales entre una entidad y otra; no se trata de una cuestión meramente cronológica, sino de un factor muy importante para ubicar acontecimientos relevantes como la presencia de diferentes partidos políticos en el gobierno, mismos que aportan elementos para entender el proceso de asunción del margen de acción en cada entidad desde la firma del ANMEB a la fecha; la información que aquí se presenta esboza apenas el presente, pero no explica de qué forma llegó cada entidad al punto en que se encuentra actualmente, cuestión aún pendiente de explicar.

Resulta significativo el hecho de que si bien el Programa Escuelas de Calidad se desarrolla en todas las entidades, algunas de ellas mantienen y destinan recursos a ciertos proyectos con objetivos similares al PEC. Algunos de ellos fueron en su origen, proyectos piloto impulsados por la misma SEP que se arraigaron en la entidad y terminaron por convertirse en proyectos estatales; es común encontrar que los mismos cuadros técnicos formados en el esquema conceptual y metodológico del proyecto “Gestión de la escuela primaria” son los que sostienen y desarrollan estas iniciativas ya sea a nivel estatal (caso Guanajuato) o bien en determinado subnivel de educación como es el caso de Sinaloa.

Del mismo modo, las propuestas para atender problemas “emergentes” como el denominado Desarrollo Humano, ha dado lugar a la aparición de propuestas locales con nombres similares pero cuyos objetivos y estrategias varían enormemente. Mientras que en una entidad un proyecto de *desarrollo humano* puede significar proporcionar apoyo a los docentes mediante la impartición de talleres vivenciales de autoestima (caso Yucatán), en otros tiene una connotación más vinculada a un trabajo de orientación o consejería para jóvenes (caso Guanajuato).

El nivel de prioridad, reflejada en el tipo de iniciativas y el porcentaje de recursos públicos invertidos, varía notablemente de una entidad a otra; mientras en algunos casos se han creado organismos dedicados exclusivamente a atender esta cuestión de manera integral, en otros se han establecido convenios con la iniciativa privada para responder a demandas específicas como la dotación de equipo o capacitación a determinados sectores.

En otro orden de temas, tanto Oaxaca y Aguascalientes cuentan con un programa denominado COMPARTE para dotar de recursos, infraestructura y/o mobiliario a las escuelas. En el primer caso, se trata de un programa surgido desde 1997 después del huracán Paulina; su objetivo es apoyar a las escuelas ubicadas en municipios afectados por siniestros. En el caso de Aguascalientes, se trata de un programa en el que participa el sector empresarial para la aportación de recursos para infraestructura y mantenimiento de escuelas.

3. Nuevos Actores Sociales

En cuanto a los grupos y actores externos a la institución con poder de influir en la definición de la agenda educativa, éstos se han diversificado, cobrando cada vez mayor presencia en el sector educativo. Entre estos grupos se encuentran los representantes de la iglesia, organizaciones no gubernamentales, el poder legislativo, el sector empresarial, padres de familia organizados en diversas instancias reconocidas o no por la institución, además de los partidos políticos, grupos de migrantes o indígenas con demandas y expectativas específicas hacia la educación.

Entre estos sectores destaca uno que cobra cada vez mayor presencia en el ámbito educativo: la iniciativa privada. Cada vez son más los gobiernos estatales que suscriben convenios para obtener apoyos de diverso tipo, lo cual plantea un escenario en el que se va prefigurando como esquema de participación social por excelencia, este tipo de relaciones, cada vez más comunes especialmente en entidades cuyos gobiernos estatales comparten ampliamente determinados intereses con este sector. Así tenemos que en el estado de Nuevo León, el gobierno estatal, a través de la Secretaría de Educación, firmó un convenio para promover *estilos de vida saludable y responsable* ni más ni menos que con.....¡LA CERVECERÍA MODELO!

HACIA UN NUEVO DISPOSITIVO GUBERNAMENTAL EN EDUCACIÓN

La cuestión central que plantea la redefinición organizativa e institucional en México, después del federalismo, es el destino de la educación pública y particularmente el de la educación básica. Detrás de la diversidad de programas, medios y actores involucrados están en juego el para qué, a quién y cómo educar. La interpretación, adaptación y/o traducción de programas federales, la intervención de nuevos actores, la recomposición de los preexistentes junto con la definición de proyectos y estrategias estatales, reflejan el modo en que las entidades han comenzado a asumir el margen de decisión que les abrió la firma del ANMEB: este es el contenido histórico-político del nuevo federalismo educativo.

Más allá del registro etnográfico de todos los problemas de la transferencia -en los que los intereses de la burocracia sindical y educativa han sido reseñados hasta la saciedad-, de las actas administrativas de entrega-recepción, de los retrasos en las participaciones presupuestales, de las modalidades institucionales, de los organismos educativos creados o adaptados, de la enorme rotación en los puestos directivos; lo cierto es que la transferencia se realizó, que el ANMEB a trece años de distancia ya cumplió su cometido y que ha desatado fuerzas políticas y sociales inéditas en la regulación de la educación básica.

Esta gran movilización es hoy una de las características centrales del campo educativo. Se trata, como apenas vislumbramos aquí, de reformas institucionales, formas organizacionales, programas singulares, nuevos y viejos actores, pero también de soluciones inéditas, problemas emergentes, modelos topográficos, objetos educables complejos, obje-

tivos distintos; en fin, una gama de acciones estatales que responden o no a la normatividad central, que traducen los planes, programas o proyectos federales, que los jerarquizan de manera diferente, que retrasan otros, que crean nuevos, en los que intervienen el aparato estatal, pero también organizaciones no gubernamentales, particulares, empresarios, iglesias, gremios, sindicatos, partidos políticos, actuando en el ámbito estatal, local, regional, municipal, escolar incluso. El dinamismo educativo en los estados es la manifestación más evidente de la estatalización, una fuerza que no se abarca con los dictados institucionales formalizados, sino que transita también por instituciones no formales, que excede a los organismos públicos o privados, que circula cada vez más por redes sociales difíciles de captar por los modelos de Estado-sociedad civil, administración pública, régimen o sistema político. Este es el contenido histórico-político de la estatalización, mucho más que, como dice Barba, “una vertiente de realización del Estado de derecho al significar y potenciar el derecho a la educación del ciudadano”, puesto que sencillamente en regímenes fuertemente centralizados de plena vigencia del estado de derecho y calidad democrática incuestionable; ni existe, ni se plantea ni es necesaria; sino que se trata de un fenómeno histórico acotado, desatado, pero no circunscrito, por la descentralización –esta si una estrategia de política educativa en un Acuerdo Nacional-, que está en marcha, quizá irreversible y que tiene como elementos fundamentales los siguientes:

- Reformular las instituciones educativas;
- Recrear los organismos de regulación, operación, administración y evaluación de la educación básica;
- Redefinir los márgenes de acción educativa de los tres niveles de gobierno;
- Reestructurar el papel del Estado en la regulación de los servicios educativos.
- Reconocer la intervención de sectores privados y sociales en la conducción de la educación básica.

Se trata de un proceso de institucionalización, formal e informal, de creación de nuevos organismos educativos que conduzcan la educación básica en un creciente cuestionamiento de los márgenes de acción de los estados en una república federada, en donde el papel del Estado en la regulación educativa es preeminente pero cada vez menos hegemónico, y en donde nuevas fuerzas sociales, nuevos actores políticos participan en la definición de problemas educativos, en la conformación de instituciones, en la creación de organismos, en el diseño de planes, programas y proyectos; tanto en la problematización como en la planeación y programación de la educación básica. A diferencia de Barba, que plantea un conjunto de acciones para apoyar la estatalización como proceso abierto, pero no autogenerativo; acciones para profundizar, desarrollar y extender la estatalización, nosotros creemos que es un fenómeno histórico-político acotado, fechado, abierto -sin duda-, que se desarrolla entre crisis y fracasos, entre desequilibrios y descalabros, puesto que su dinámica no se dirige sólo hacia el fortalecimiento de la “comprensión gubernamental y social de que la educación de los ciudadanos es una responsabilidad con escenarios y márgenes estatales en una república federal y la asunción de las responsabilidades políticas y administrativas consecuentes”; sino que es un proceso conflictivo, contradictorio porque lo que se está cuestionando permanentemente es *el margen de la acción educativa de las entidades, la distribución de las atribuciones de la federación y los estados, la agenda educativa local, la definición de los problemas educativos en un ámbito jurisdiccional definido, la estructura de las redes del gobierno de la educación -en donde también se cuestiona el papel del Estado, no sólo de la federación, sino de la forma Estado-, y tam-*

bién, por qué no, se ponen en tela de juicio los objetos de la educación, los objetivos, los medios, la jerarquía de los programas, la pertinencia y viabilidad de las demandas y el mismo cumplimiento de las leyes. Cuando un gobernador, por ejemplo, cuestiona los montos destinados a los tres años de educación preescolar, ¿qué cuestiona? ¿El efecto de desplazamiento de programas estatales por la presión financiera, o una institución que considera necesario educar a los niños para desarrollar competencias específicas? Esa es la estatalización también, no sólo la fuerza positiva de comprensión gubernamental y social de que los estados tienen responsabilidades educativas en una república federal, sino que esas responsabilidades puedan ser discutidas, trucadas, cambiadas, reformuladas, incumplidas.

La clave de la estatalización no es comprender las responsabilidades, como afirma Barba, sino desatar fuerzas sociales y políticas que cuestionan permanentemente *el margen de acción de los estados en la federación; y también el papel del Estado en el gobierno de la educación* —en el sentido dado por Foucault al gobierno, como conducción de conductas, como acciones que estructuran el campo de acción de los gobernados. Y este es el punto central: *menos que una comprensión, la estatalización es una fuerza histórico-política que reformula las relaciones de poder en la educación, entre los niveles de gobierno, entre el Estado y los nuevos actores educativos para crear instituciones, organismos, problemas, planes y programas que definan el campo de lo educable, los objetos, objetivos y mecanismos de la educación básica*. En breve: una fuerza, irreversible quizá, que está reformando los modos en que se gobierna la educación básica en México, que encontró en el ANMEB un relanzamiento estratégico, un momento propicio para que una estrategia de política desatara conflictos larvados, develara proyectos embozados, nuevos actores, otros proyectos y creara las condiciones histórico-políticas para reformular las instituciones, las prácticas, la cultura, los objetos y objetivos de la educación básica.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ÁLVAREZ, I. (1992): “Antecedentes de la descentralización educativa”, en Gilberto Guevara Niebla (comp.). *La Catástrofe Silenciosa*. FCE. México.
- ARNAUT, A. (1998): *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. El Colegio de México/CIDE. México.
- ARNAUT, A. (1991): *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. CIDE. México.
- ARNAUT, A. (1994): “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, Política y Gobierno, CIDE. vol I. núm. 2.
- BARBA, B. (coord.) (1999): *La Federalización Educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*. SEP: México.
- DE LOS REYES, Y. (1986): “Descentralización de la educación”, en Blanca Torres (coord.). *Descentralización y democracia en México*. El Colegio de México. México.
- CABRERO MENDOZA, E. (1995): *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*. Logros y desencantos. CIDE. México.
- CABRERO MENDOZA, E. (1997): “Claroscuro de un nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en Revista Gestión y Política Pública. Vol. VI. Núm, 2, segundo semestre, México.
- CHAVOYA, M. L. (1990): “La descentralización educativa y el poder sindical”, en Tere-

- sa Bracho (comp.) *La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la modernización educativa 1989-1994*. México, FLACSO.
- EZPELETA, J. (1996): "Reforma educativa y prácticas escolares", *Avances y Perspectivas*. CIVESTAV, septiembre-octubre de 1996, vol. XV, pp. 273-275.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, D. (2000): *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. ITESO. Secretaría Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima.
- LATAPÍ, P. (1996): "El federalismo en la educación", en *Antología. El federalismo educativo*. Coordinación General de Representaciones de la SEP. México.
- MIRANDA, F. (1992): "Descentralización educativa y modernización", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, México, UNAM. (1993) Noriega Chávez, Margarita. "La descentralización educativa: los casos de Francia y México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. vol. XXIII, Núm. I.
- NORIEGA CHÁVEZ, M. (1998): "Crisis y descentralización educativa en México (1982-1988)". *Informes de Investigación*. Núm. 2. Universidad Pedagógica Nacional. México.
- Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México. México.
- POPKEWITZ, W.P. (1994): *Sociología política de las reformas educativas*. Morata. Madrid.
- RESÉNDIZ GARCÍA, R. (1992): "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México 1978-1988", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, México, UNAM.
- STREET, S. (1993): "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la SEP", en *Estudios Sociológicos*. vol. I, núm. 2. El Colegio de México. México, mayo-agosto de 1983.
- STREET, S. (1984): "Los distintos proyectos para la transformación del estado burocrático de la SEP", en *Perfiles Educativos*, n. 7, CISE/UNAM. México, octubre-diciembre de 1984.
- TRUEVA DÁVALOS et al (1991): "La dinámica educativa y cultural en Guanajuato", en *Memorias de la Gestión, 1985-1991*. Secyr, Guanajuato.
- VÁZQUEZ, J. Z. (1979): *Nacionalismo y educación en México*. El Colegio de México. México.

HOMOGENEIDAD Y HETEROGENEIDAD: UN ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE LA REFORMA EDUCATIVA DE LA DÉCADA DEL 90 EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MÉXICO

Nora Rut Krawczyk

Facultad de Educación de la UNICAMP, Brasil

Vera Lúcia Vieira

Facultad de Ciencias Sociales de la PUC, Brasil

INTRODUCCIÓN¹

En la década de 90, se iniciaron en América Latina reformas educativas junto con transformaciones profundas en las esferas de la economía, de las instituciones sociales, culturales y políticas, así como en la naturaleza de las relaciones entre estas diferentes esferas. Tuvieron como finalidad no solo la expansión de la enseñanza, sino también la adecuación de la educación pública a los cambios de la lógica de regulación capitalista.

En casi todos los países estas reformas resultaron, en gran medida, de un proceso de inducción externa, articulado con las políticas de organismos internacionales de préstamos para la región. La necesidad de esa reforma fue justificada mediante la publicación de investigaciones que evidenciaron los logros y las deficiencias de los sistemas educativos teniendo en cuenta las condiciones de la reestructuración del sector productivo y de los cambios institucionales que alteraron la estructura del Estado y de las relaciones sociales, en el ámbito de un nuevo orden mundial.

En esos estudios, se indicó que el crecimiento de la matrícula escolar en la región, durante los años 60, fue concomitantemente a la disminución de la calidad del sistema, más aguda aún en los años 80. La ausencia de una gestión del presupuesto, de una orga-

¹ Este trabajo presenta los resultados de una investigación interdisciplinaria, financiada por la Fapesp (proceso nº 01/04563-2), coordinada por la profa. Dra. Nora Rut Krawczyk y con la participación como investigadora principal de la profa. Dra. Vera Lúcia Vieira, titulada: “El *estado da arte* de las investigaciones sobre la reforma educativa en la década de 90, en Argentina, Brasil, Chile y México”. Relatório Final, Fapesp, San Pablo, Brasil, 2005.

nización institucional adecuada y de una propuesta pedagógica de acuerdo con la heterogeneidad sociocultural de la población incorporada habría generado la ineficiencia del sistema en responder a las necesidades propias del capitalismo en este momento histórico.

El diagnóstico y los cambios propuestos para la educación en América Latina en este período fueron elaborados a partir de las necesidades de reformulación del carácter regulador del Estado y de la fuerte crítica a las funciones de los estados nacionales de modelo keynesiano, en el marco de una nueva etapa del capitalismo.

Pasados diez años de la implementación de la reforma, las investigaciones efectuadas por los especialistas en los diferentes países muestran el fracaso de las promesas que sus ideólogos hicieron a la sociedad. También queda claro, en estos estudios, que la uniformidad de la política educativa, en escala global, está vinculada al creciente peso de las agencias internacionales y del liderazgo del Banco Mundial en el diseño y en la ejecución de la reforma educativa en los países en desarrollo.

El conjunto de las investigaciones dejan evidencias que estas reformas tienen un carácter homogéneo y homogeneizador – tanto en la comprensión de las realidades nacionales como en sus propuestas, estandarizando la política educativa en la región.

Al reflexionar sobre los aspectos particulares de las condiciones de desarrollo de los países, entretanto, se observa, que esta reforma se procesó en sociedades con historias diferentes que, de alguna forma, intervienen en la concretización de los cambios, lo que le conferiría específicas situaciones nacionales. Esto no invalida que la reforma educativa haya producido rupturas institucionales que fragilizan prácticas sociales históricamente constituidas.

El estudio de las realidades nacionales a partir de una perspectiva analítica y explicativa posibilita comprender la historicidad de las categorías de análisis en los diferentes países y desentrañar la interpenetración que se da entre los niveles locales y globales, reestructurando las culturas institucionales. Este propósito nos llevó al análisis de las investigaciones sobre la reforma educativa en la década del 90 en Argentina, Chile, Brasil y México y a realizar un *estado del arte* para comprender la especificidad de la producción del conocimiento en cada uno de estos países y en la concretización de la reforma².

En este trabajo, analizaremos, en los procesos de transformación ocurridos en estos países, los cambios en la organicidad del sistema educativo que homogenizan las situaciones nacionales, así como sus particularidades. Entendemos como organicidad la dinámica por la cual se procesan las relaciones de poder en la organización y gestión del sistema educativo y de la escuela. Presupone este concepto la historicidad de las formas como fueron concretizándose, en el espacio público, los intereses de los diferentes grupos sociales.

HOMOGENEIDAD E HETEROGENEIDAD EN LA REFORMA EDUCATIVA

La implementación de las reformas educativas en América Latina desencadenó un conocimiento crítico relevante que se dedica a la comprensión de la situación actual de la educación en la región. Estos estudios muestran que se configuró, en los años 90, a través de la política de descentralización, la relación entre el Estado y la sociedad, substituyen-

² El *estado del arte* se concentra en el análisis de la producción académica sobre la organización y gestión del sistema educativo y de la institución escolar, dimensiones privilegiadas en la reforma. Para la realización del *estado del arte* fueron analizadas 186 producciones, distribuidas entre los países de la siguiente manera: Argentina (45); Brasil (62); Chile (36); México (43).

do su papel de proveedor directo de bienes y servicios y de control centralizado del conjunto de las actividades sociales por funciones de coordinación y regulación legal, dentro de las cuales la educación adquiere relevancia.

Al reunir los datos de estas investigaciones, es posible observar que su mayoría destaca, que la descentralización tuvo en común, en los diferentes países, un objetivo financiero vinculado a la crisis fiscal de los gobiernos nacionales, que se expresa en un nuevo escenario de distribución de responsabilidades y de dinámicas de negociación. Las investigaciones dejan en evidencia la descentralización de las funciones administrativas para las instancias locales y para las instituciones escolares, centrada en la transferencia de competencias, paralelamente a un proceso de centralización del poder de decisión y del control en los gobiernos nacionales. Esta centralización es identificada en las investigaciones por la concentración de las instancias legales y de evaluación del sistema en los gobiernos centrales.

En el ámbito escolar, esta lógica de la regulación consolidó una nueva relación entre el Estado y la sociedad que consubstanció el cambio del tenor de la participación por la corresponsabilización de los individuos en el abastecimiento y en la calidad de la educación. El compartir los deberes fue incentivado por los gobiernos nacionales con la definición de mecanismos que tenían como objetivo la participación de los diferentes segmentos sociales en el plano local y, principalmente, en el gerenciamiento de las escuelas. Esto ocurre porque, para dar posibilidad de repasar los recursos para las escuelas de forma diferenciada y vinculada a las demandas de la comunidad escolar, los gobiernos solicitan una propuesta pedagógica elaborada colectivamente que, además de las necesidades, expliciten también las metas y estrategias de acción. En el análisis de la concretización de la elaboración del proyecto escolar, se observa que la política oficial valoriza la particular capacidad de administrar los problemas y captar los recursos necesarios, además de movilizar la comunidad para ayudar a las escuelas a resolverlos, como expresión de la autonomía escolar.

Según las investigaciones, la incorporación del modelo gerencial y la adopción de nuevas estrategias de inversiones en la educación revelan la implementación de la lógica de mercado, perceptible también en los valores y prácticas identificados en las instituciones.

El discurso participativo, enfatizado en el modelo gerencial produjo dos fenómenos que afectaron la dinámica escolar. Por un lado, ocurrió la burocratización del cotidiano escolar y la participación de las instancias colegiadas, aumentando la actividad administrativa, las demandas de las familias y provocando un cambio del perfil del trabajo escolar. Al mismo tiempo que se fortaleció la figura del director en cuanto a ser administrador, distanciándolo de las actividades pedagógicas, se observa el deterioro de la producción colectiva de los docentes, agravada por la inestabilidad en el empleo.

Por otro lado, el aumento de las responsabilidades de las instituciones escolares y de las familias en la gestión financiera de la institución y en las estrategias de resolución de los problemas educativos produjo un activismo institucional y una relación de competitividad entre las escuelas, dada la constante necesidad de elaboración de proyectos, de contactos y convenios con la comunidad para concurrir a nuevos recursos gubernamentales y privados.

Al analizar este proceso, las investigaciones indican que el espacio de autonomía construido a partir de estas políticas queda restringido a las responsabilidades transferidas a las instituciones escolares como consecuencia del proceso de descentralización, pero no se configuran como transferencia efectiva de poder.

Observan además, que la nueva dinámica establecida coloca a las instituciones con menos recursos – materiales, humanos e institucionales – en peores condiciones para elaborar proyectos de calidad, produciendo la atomización de las instituciones y fortaleciendo la reproducción de las desigualdades sociales.

Ese proceso común de descentralización de la educación se concretó de manera diferente debido a la historicidad de cada país de la región con relación, principalmente, a la lógica de configuración de los sistemas educativos nacionales y de las coyunturas nacionales en las cuales se engendra la reforma educativa regional que estamos analizando. Son circunstancias que expresan tanto los procesos de ruptura y continuidad emergentes del período anterior tanto cuanto los nuevos embates sociales, políticos y económicos nacionales e internacionales.

En **Argentina**, el nuevo papel del Estado que daría soporte a la descentralización fue traspasado, a lo largo del período, por la fuerte crisis económica que se instaló en el país en la década del 90.

Según las investigaciones, en la reforma educativa argentina se abandonó el carácter universalista del papel del Estado en el abastecimiento de la educación pública, ganando importancia el carácter compensatorio de las políticas nacionales.

Desde la constitución del sistema educativo, en el siglo XIX, la democratización de la educación formal fue asociada en este país al carácter universalista del Estado, apuntando a la universalización del enseñanza primaria para atender a los intereses nacionales de homogeneización cultural y a los intereses de los sectores emergentes (constituidos, principalmente, por inmigrantes) en relación a la promoción y a la participación política.

Este cambio en la función social del Estado nacional aparece con mucha fuerza en las investigaciones que analizan el Plan Social de la Educación (PSE), por haber sido ésta la política más importante del gobierno, destacándose las consecuencias de su naturaleza asistencial en el cambio de los comportamientos institucionales.

El PSE fue la única política nacional dirigida directamente a las escuelas de todo el país, que tuvieron los mayores índices de población pobre en la década del 90³. Las investigaciones de los estudiosos clarificaron como el Plan fue inicialmente gestado para la atención de un tipo de población, cuyas condiciones de pobreza estaban vinculadas a las características estructurales de la sociedad, pero este universo fue siendo significativamente ampliado por la necesidad de la inclusión de un contingente cada vez mayor de la población afectada por la crisis económica. El empobrecimiento general de la población también afectó las políticas de distribución de las competencias educacionales, que aumentaron las responsabilidades de las instituciones escolares y de las familias. Las investigaciones constataron, en los últimos años de la década del 90, el crecimiento de la demanda familiar sobre la escuela y el Estado para la resolución de los problemas, siendo estos no solo vinculados a las cuestiones materiales, sino también a los comportamientos sociales, tales como la violencia.

Concluyen que las prácticas que consolidan el PSE en las escuelas, acaban produciendo comportamientos discriminatorios de la pobreza, en el lugar de la función integradora que sustentaba la lógica universalista anteriormente vigente.

³ Las inversiones para la implantación del PSE, a pesar de realizados con recursos propios del gobierno nacional, cumplieron la función de contra partida a los préstamos de los organismos internacionales para otros programas.

Hay consenso respecto de que el fortalecimiento de la compensación y del presupuesto público selectivo en el comportamiento regulador del gobierno nacional en la educación pública era parte de un conjunto de estrategias vinculadas, de un lado, a la disminución de los gastos públicos y, de otro, a la necesidad de generar estrategias de contención social – dado que la población, afectada por el ajuste estructural, venía manifestando su descontento y exigiendo al gobierno nacional urgencia en la resolución de problemas derivados de su rápida pauperización.

Si una de las preocupaciones que orientan al análisis de las investigaciones en la Argentina sobre los cambios en el papel del Estado es el abandono de su carácter universalista. En el caso de **Brasil** ocupa su lugar la ausencia de descentralización del poder en la nueva configuración que el Estado asumió. Según las investigaciones, se creó en este país una lógica de centralización del poder en el gobierno nacional, a través de un conjunto de normas, como el sistema de evaluación nacional e el Fondo de Desarrollo de Educación Fundamental⁴ y Valorización del Magisterio, FUNDEF, que pasaron a regular la implantación de la municipalización.

La descentralización propuesta por el gobierno nacional adquirió un significado específico en el caso de este país, porque acabó normatizando nacionalmente una diversidad de redes que configuraban la educación pública desde su inicio, en el siglo XX, cuando los estados asumieron la responsabilidad de la educación primaria. Tal diversidad se mantuvo en el período centralizador de la dictadura de la segunda mitad del siglo XX y se acentuó durante la democratización, después de la década del 80, con la definición de las relaciones entre las tres instancias federativas (unión, estados y municipios) que delegó a estos dos últimos la responsabilidad de asumir la Educación Infantil, Fundamental y Media.

La política educativa mas discutida por los investigadores fue la municipalización de la Educación Fundamental. Esto debido a las alteraciones que provocó la distribución de competencias y atribuciones entre las diferentes esferas del poder público en las diferentes redes de educación pública y las expectativas de autonomía que fueron construyéndose socialmente en contraposición al período dictatorial.

En **México**, se configuró un Nuevo Federalismo que rompió con la idea del Estado nacional como único responsable de la educación pública, diferente de lo que ocurría en los otros países analizados. Se creó un sistema educativo nacional centralizado ya en el siglo XIX, que apuntaba hacia una homogeneidad educacional y cultural de la población para la consolidación de la Nación y de una sociedad democrática liderada, en el esfuerzo pos-revolución, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), llegando de allí su fuerte connotación laica y republicana.

La constitución de ese Nuevo Federalismo fue expresión de una crisis de hegemonía en todos los ámbitos de la Nación, que resultó, en un consenso nacional sobre la necesidad de la descentralización, lo que permitiría la recomposición de los factores sociales en la disputa por el poder. Así como en Brasil, aunque por razones diferentes, la preocupación de los investigadores está en identificar la descentralización del poder.

Los análisis constatan que, coherentemente con la tendencia regional, se mantuvo la fuerte centralización del gobierno nacional, a través de funciones normativas y de evaluación. Al mismo tiempo, se evidencia el mantenimiento de la hegemonía del SNTE en el interior del poder central y su liderazgo en la gestión educativa del país.

⁴ La Educación Fundamental tiene 8 años de duración y la edad obligatoria es de 7 a 14 años.

Un espacio, aún privilegiado por el gobierno nacional en la época de la investigación era la responsabilidad por la implementación de programas compensatorios orientados al grupo de extrema pobreza, manteniendo la tradición de garantizar que las escuelas llegasen a cualquier lugar del país. La producción académica centralizó su atención en la evaluación de los resultados de estos programas en su nueva dimensión social, o sea, la de mejora de la calidad de la red.

Los diferentes diagnósticos indican que no está disminuyendo la desigualdad educativa, aunque reconozcan aspectos positivos en lo que respecta a las finalidades de los programas. A pesar que no se hayan notado cambios en el rendimiento, ni en la adecuación de los programas y prácticas pedagógicas de la organización multi seriada de las escuelas, reconocen que los incentivos a los docentes han estimulado su fijación en las regiones rurales de extrema pobreza y el acceso de los alumnos al material didáctico.

Es bastante presente en la investigación en México, la preocupación del comportamiento institucional de las escuelas frente a la desigualdad social, teniendo como referencia el principio de equidad educativa. El resultado de las investigaciones apunta que la casi universalización aún presenta problemas serios de repetición y deserción y que la calidad de la enseñanza está distribuida de forma desigual entre las regiones y clases sociales. Una de las cuestiones destacadas por algunos investigadores es que la segmentación en el interior de la escuela pública no es resultado de la implementación de estrategias homogéneas en situaciones heterogéneas. La situación es mucho más grave; lo que sucede es que el sistema educativo, en su funcionamiento cotidiano, está proporcionando, tanto en términos cuantitativos cuanto cualitativos, insumos diferentes a los distintos contextos sociales, reproduciendo y consolidando la diferenciación.

Ya en **Chile**, que siguió un camino diferente en relación a los otros países, en la década del 90 no se asistió ni a una reestructuración del Estado (como en México) ni a una disputa por la hegemonía de diferentes proyectos de Estado (ejemplo de Brasil y Argentina) que afectase la política educativa. Por el contrario, ya había allí, un Estado mínimo sustentado en la lógica de regulación de mercado, aún no incorporado por el sector educativo. Los investigadores demostraron que, en la década del 90, el Estado nacional reconfiguró el sistema de subvenciones y desarticuló al sector, semejante a la lógica ya vigente en las otras áreas sociales que apuntaban a ese objetivo, reservándose el gobierno nacional la resolución de la falta de equidad vigente en la educación.

La desregulación del sector educativo afectó el trabajo de la escuela, y particularmente la condición de los docentes, de forma más contundente de lo que ocurrió en los otros países, debido a las estrategias adoptadas por el gobierno chileno.

En Chile, el trabajo docente sufrió un proceso de desregulación equivalente al vivido por las otras categorías de asalariados en décadas anteriores. Las investigaciones constatan la flexibilización contractual y salarial, el vaciamiento de las negociaciones colectivas, la pérdida de la estabilidad y la desvinculación de las contrataciones con el estatuto del magisterio.

Aunque la desregulación del trabajo haya afectado al conjunto de los profesionales de la educación, en las escuelas con más subvención no se configuró el deterioro del trabajo escolar. Al mismo tiempo, esta lógica de subvención, junto con la desregulación del trabajo, estimula la competencia entre los profesionales de la educación de forma más contundente que la observada en los otros países.

No hay acuerdo entre los investigadores y ni en la sociedad sobre las consecuencias de esta situación mencionada, una vez que los análisis son marcados por el antagonismo ide-

ológico. Además de esto, las investigaciones muestran que la idea de que la equidad en el sistema educativo podría ser garantizada por la inversión pública que regulase las diferencias sociales e institucionales no se concretizó, aunque el gobierno chileno haya realizado una fuerte inversión en políticas de discriminación positiva, extendidas gradualmente a todo el sistema educativo.

El proceso de descentralización en cada uno de los países, al configurar un nuevo papel del Estado nacional, alteró las relaciones de poder entre el gobierno central y los locales, lo que, a su vez, la constituye en una dimensión fundamental en la institución de la nueva organicidad de los sistemas educativos.

En el caso de **Argentina**, las alteraciones en la estructura del sistema y la finalización de la transferencia del servicio educativo iniciado por los gobiernos dictatoriales, a lo que se sumó la preexistencia de un federalismo centralizado, forman la nueva organicidad del sistema educativo.

En el inicio de la década del 90, la transferencia de las escuelas de Educación Infantil, Secundaria y Superior, hasta entonces sobre la responsabilidad del Ministerio de Cultura y Educación (MCyE), consolidó la descentralización de la responsabilidad de proveer educación formal y de la casi totalidad del financiamiento del sistema educativo para las Provincias⁵. La división de responsabilidades y compromisos de financiamiento para la implementación de la reforma educativa entre la nación y las provincias fue objeto del Pacto Federal Educativo (PFE). Entretanto, la política educativa se transformó, durante todo el período, en un espacio de negociaciones y de tensiones con las provincias.

Se observa, además, la transferencia de la lógica a las gestiones provinciales, que en algunos casos convive con el mantenimiento de una fuerte dependencia en relación al gobierno nacional. Esta vinculación deriva no solo de la centralización tributaria, sino también, en un primer momento, de la centralización del poder en la definición de prioridades de inversiones de gran monto de recursos originarios de los organismos internacionales para la reforma educativa.

Añaden los estudios que, mientras el gobierno nacional disponía de estos recursos, lo que le permitiría entre otras cosas, componer un cuerpo técnico competente para definir la reforma, fue mínima la posibilidad de debate y negociación de la mayoría de las provincias. Esta situación se deterioró frente a la fuerte crisis financiera que asoló al país, con la fragilidad del poder central, que se vio imposibilitado de continuar implantando políticas, y la dificultad de los gobiernos provinciales de sustentar propuestas alternativas.

El carácter centralista y camuflado que caracterizó todo este proceso de negociaciones con las provincias se manifiesta también en las gestiones educativas provinciales. En muchas de ellas, esta gestión centralizada implicó el desmantelamiento de las instancias colegiadas, diferentemente de los otros países, en los cuales fue propuesta una organización administrativa que contemplase un espacio de decisiones colectivas.

Los cambios en la estructura del sistema educativo significan la substitución de la organización tradicional (primaria, de siete años, y secundaria, de cinco) por un ciclo de Educación Inicial de dos años (cuatro y cinco años de edad), otro de Educación General Básica (EGB), de nueve años, y el nivel polimodal, de tres años, extendiéndose la obligatoriedad de siete para diez años. Este cambio, que se suponía radical y de compleja implementación, perdió su sentido consolidándose la heterogeneidad del servicio educativo en el país.

⁵ Durante el gobierno militar (de 1976 a 1982), fueron transferidas a las provincias todas las escuelas de Educación Primaria y la mayor parte de las de Secundario.

Algunos investigadores consideran que la nueva estructura del sistema que se pretendió implementar no era esencial para resolver los problemas educacionales y, al mismo tiempo, demandaba un montante de recursos y de acciones inexistentes en aquel momento.

Las investigaciones sustentan que, cuando implantada la EGB3 a continuación del antiguo primario, hubo un aumento de la permanencia de los adolescentes en la escuela. Sin embargo, la implementación de la nueva estructura no fue acompañada por la correspondiente formación docente ni por la adecuación de los espacios institucionales y condiciones administrativas necesarias para hacer frente a las nuevas demandas.

La heterogeneidad de situaciones provinciales que se consolidaron en el marco de la crisis de hegemonía del Estado nacional resulta, según las investigaciones, en una organicidad que tiene como principal característica la fragmentación y la reproducción de la desigualdad. En los análisis sobre la gestión escolar, las investigaciones muestran que la incorporación de una lógica de mercado de transferencias de responsabilidades (antes afectas al Estado) para las escuelas y las familias profundiza esa fragmentación de la diversidad de culturas institucionales y de las características socioeconómicas y culturales de la comunidad.

En **México**, la organicidad del sistema educativo, inherente al nuevo federalismo, conforme ya dijimos, evidenció la reciente dinámica que alteró la relación entre el gobierno central y los regionales y legitimó diferentes factores políticos, al mismo tiempo que se recompusieron las fuerzas tradicionales. En este contexto, la política de descentralización a ser desencadenada por la reforma educativa, que se pretendía innovadora, quedó subordinada a la lógica de la política partidaria, en la cual el corporativismo de SNTE se mantuvo predominante.

Esta dinámica de negociación, entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, fue intensa por la falta de una política fiscal que posibilitase dar visibilidad a los criterios utilizados para las transferencias de recursos económicos a la educación.

El control centralizado de estos recursos llevó, según los especialistas, a una fragmentación de las negociaciones por el financiamiento educativo, lo que resultó en el fortalecimiento del gobierno central y de aquellos estados con más posibilidades de negociación, técnica o política. Resultando de esto, según las investigaciones, que las transferencias federales de los recursos a los estados no hayan apuntado, de hecho, a la reducción de las desigualdades regionales.

Tanto en México como en Argentina, es posible observar que la historicidad de sus dinámicas federalistas se manifestó en la dificultad de institucionalizar una nueva normatización redistributiva, sometida a una negociación política constante.

En México, además del análisis de la dinámica distributiva de la descentralización y sus consecuencias, un vasto conjunto de investigaciones enfoca la importancia de la descentralización en cuanto al eje principal de la viabilidad de innovaciones, acompañando los presupuestos de la reforma en América Latina. Según varios autores, en ese país la descentralización abrió espacio para que germinasen condiciones políticas, técnicas y financieras de innovación en distintos planos de la organización y estructura de las redes educativas locales.

Los estudios sobre las políticas educativas locales, permiten constatar la diversidad de situaciones existentes en el país, tanto en lo que se refiere al carácter ideológico de las propuestas cuanto a la diferenciación de las posibilidades concretas de su implantación, como se verificó en otros países.

Uno de los temas comunes encontrados en las investigaciones sobre las realidades locales es el papel de la supervisión en las dinámicas de los sistemas provinciales y de las instituciones escolares.

La supervisión se colocó con fuerza en la década del 90, como uno de los tópicos destacados en los debates sobre la gestión de la educación. Esta preocupación demostraba el interés en hacer efectivos cambios en el perfil de esta categoría, de manera que promoviese la implantación de la reforma en las escuelas. Reconociendo, así, que la supervisión ocupaba una posición estratégica en la estructura del sistema educativo mexicano, tanto en la articulación entre la administración central, sea nacional o estatal, y las unidades escolares como en las dinámicas institucionales de las escuelas. La integración del SNTE con la Secretaría de Educación Pública y con las instituciones escolares, principalmente por medio de la supervisión escolar, produjo una lógica de control bastante compleja del sindicato sobre la vida cotidiana en las escuelas y consecuentemente en los docentes.

En las investigaciones se observa que la supervisión, a pesar de su fuerza institucional, dirige sus acciones a las actividades- medio, perdiendo la perspectiva de las finalidades de su función propiamente pedagógica. El burocratismo en la que se encuentran envueltos es útil para el mantenimiento del control de la escuela por el sindicato y para la mediación entre esta y la administración central.

Indican, aún, que el discurso de la necesidad de reposicionar la función pedagógica del supervisor, elogiado por las secretarías de educación nacional y estatales, no se materializó en la relación que ellas establecieron con la supervisión, lo que reforzó el carácter burocrático de la función del supervisor.

Las investigaciones que abordan la dinámica escolar, certifican el aislamiento y el individualismo de la actividad docente, dadas las condiciones de trabajo y la dinámica burocratizada de la escuela. Una de las políticas que vienen afectando más esta dinámica escolar es, según los investigadores, el Programa de Escuela de Calidad (PEC). Según la bibliografía, el PEC refleja algunos de los trazos más importantes del acuerdo empresarios-gobierno, partiendo de la suposición que las escuelas mejoran más rápido cuando se ofrece a su dirección y al cuerpo docente la posibilidad de recibir recursos extras para implantar un proyecto escolar propio. Al orientar su finalidad para la competición por la obtención de financiamiento para la escuela, se alteró la dinámica implantada anteriormente por el Programa de Gestión de la Escuela Primaria (PGEPE), que priorizaba la reflexión de la gestión pedagógica para mejorías de la calidad de la enseñanza.

Las investigaciones constatan el delineamiento de una nueva dinámica institucional a partir del PEC, común a los otros países de la región, de incremento del burocratismo en detrimento del aspecto pedagógico. También registran que el desempeño de las instituciones depende de la capacidad del equipo docente de elaborar proyectos y captar recursos, reproduciéndose, así, la desigualdad en el interior del sistema educativo.

La nueva lógica para la gestión escolar implantada por el PEC, vinculó la posibilidad de participación de las escuelas en el Programa a la constitución de consejos escolares y a la participación de los diferentes segmentos en la elaboración de los proyectos escolares. Las investigaciones dejan en evidencia una disociación entre el discurso de las autoridades escolares y la práctica de participación de los padres, además de una heterogeneidad en las formas de funcionamiento de los consejos y de compromiso de estos en la escuela.

Las prácticas de participación de la comunidad en la institución escolar tienen origen en la revolución mexicana, con la movilización ocurrida a favor de la universalización de la enseñanza primaria. Estas prácticas tendieron, principalmente, para el compromiso de

los padres en el mantenimiento de las escuelas y en la implementación de los programas compensatorios. Las investigaciones demostraron que muchas de estas prácticas permanecen, pero con un nuevo sentido. La percepción que los padres de menor poder adquisitivo son los que más contribuyen, como consecuencia de la omisión del Estado en las escuelas más carentes, lleva a los autores a reflexionar sobre la falta de equidad y la no gratuidad de la escuela pública. Se destaca también, que la participación de los padres en las políticas compensatorias viene a “compensar” la ausencia del Estado en la provisión de las condiciones necesarias para el funcionamiento de las escuelas y en el control de la implantación de los programas.

Podemos extraer, del análisis de los autores, lógicas diferentes en el estudio de la relación entre la comunidad y la escuela. Una manifiesta las consecuencias de la ausencia del carácter movilizador de la participación de las familias, propia de la tradición constituida en el período revolucionario y sus consecuencias para la gratuidad e equidad de la enseñanza. Inicialmente, la comunidad integraba de forma espontánea el esfuerzo de la Nación en proveer educación, independientemente de la institucionalización o legalización de esta relación, pero, progresivamente, las escuelas más pobres pasaron a depender de la contribución de las familias de los alumnos.

La otra lógica que se expresa en las investigaciones es el estudio de la relación entre la participación y su institucionalización, identificando que ésta materializa la propuesta de “democratización del poder” vía burocracia participativa.

Por fin la tercera analiza la configuración de la participación social y constata que, inicialmente orientada para la democratización de las relaciones de la escuela, se propone la liberalización de las instituciones para buscar formas y condiciones de generar recursos y solventarse.

En el caso de **Brasil**, las alteraciones de la relación entre gobierno nacional y locales, así como la nueva organicidad del sistema educativo, están normatizadas en el FUNDEF, que se constituye en el principal mecanismo de regulación de la municipalización. Este Fondo fue implementado para distribuir los recursos financieros en todo el país, teniendo como objetivo la universalización de la Educación Fundamental.

La política de expansión de la enseñanza, aún siendo común entre los diferentes países de la región, adquiere connotaciones diferentes según el grado de desarrollo de la educación formal en cada uno de ellos. En Brasil fue necesario, primero, concentrarse en la universalización de la Educación Fundamental, debido a la escasa cobertura históricamente configurada. En México y en Argentina las políticas pudieron focalizar, desde el inicio, la expansión del nivel medio. En Chile, a su vez, llegaron a proponer, además de esto, la obligatoriedad de la Educación Infantil.

Pasados algunos años de la implantación del FUNDEF, el conjunto de las investigaciones acusa la consolidación de una nueva organicidad del sistema educativo, que contiene una significativa diversidad de situaciones en el país.

Las disparidades regionales ya venían acentuándose, resultante de las iniciativas estatales y municipales, y se refuerzan aún más con la lógica de redistribución de responsabilidades entre los diferentes órganos de gobierno y la institución escolar, resultante de la reforma.

Se verificó que el desempeño, el acceso a las informaciones, la capacidad de atender a las demandas educativas, los recursos disponibles y la institucionalización de los órganos de control y gestión son diferentes y desigual en las redes de educación formal existentes en el país. Esa desigualdad fue reforzada por la disminución de inversiones fede-

rales, producto entre otras cosas, de la transferencia de responsabilidades financieras de las instancias federales que poseían condiciones muy dispares de inversiones y del no cumplimiento, por parte del gobierno federal, del valor del costo-alumno estipulado por ley. En contrapartida, la implementación del FUNDEF resultó, en los estados y municipios con menos recursos, en un aumento de los sueldos de los profesores, mientras que los municipios que ya venían invirtiendo en una política salarial de valorización de la categoría fueron perjudicados por el congelamiento y la consecuente reducción de los sueldos docentes.

La concentración de un porcentaje importante de los recursos financieros en la expansión y mejora de la Educación Fundamental estipulada en el FUNDEF originó, según las investigaciones, resultados antagónicos en la cobertura del sistema educativo. Se obtuvo la casi universalización de la Educación Fundamental en todo el país, con el crecimiento de las redes municipales de ese nivel de enseñanza. Este crecimiento se dio principalmente por la transferencia de las matrículas estatales, en detrimento de la atención a la Educación Infantil y de Jóvenes y Adultos, que era responsabilidad de los municipios.

Paralelamente, esa dinámica se sobrepone a las políticas de gestión local que, en consecuencia de la historicidad de sus proyectos políticos locales, continuaron manteniendo una autonomía relativa en fase a los cambios de la regulación de la organicidad del sistema.

Las investigaciones que centran el análisis de los proyectos políticos locales en sus modalidades de gestión identifican dos concepciones dominantes en el país: la “democrática” y la “gerencialista”.

En los municipios que llevaron a cabo un proyecto de gestión democrática, los investigadores identifican que este tiene como eje principal la autonomía de la escuela, que sería viabilizada con la transferencia de poder de las instancias centrales para las instituciones escolares y con la inclusión de la comunidad educativa en los espacios de decisión. Tales intenciones se expresan en la constitución de mecanismos y prácticas de decisión colectiva que, según verificaron los investigadores, no siempre se hicieron efectivos, dada la discontinuidad de estas prácticas. Esto sucede debido a la dificultad de las autoridades locales de convivir con los conflictos y crear una cultura participativa que solvete prácticas colegiadas de gestión, integrando los diferentes segmentos a la dinámica escolar de forma más permanente.

Por otro lado, las investigaciones que analizan críticamente la lógica gerencialista vigente en las dinámicas escolares comprenden que las escuelas y las familias son incentivadas a asumir nuevas responsabilidades, sobre el argumento de la autonomía escolar. Esta suposición está sustentada, según los investigadores, en un discurso participativo que oculta procesos de privatización del servicio público, proceso identificado en los análisis de la dinámica escolar que se establece cuando las escuelas realizan convenios con instituciones privadas para la colaboración en su gestión. En los estudios, se observa que la motivación de las empresas es mejorar su imagen social y que los recursos destinados son esencialmente asistenciales. Los investigadores concluyen, además, que las escuelas obtienen beneficios, principalmente financieros (a pesar de ser momentáneos) y que esos convenios generalmente son frágiles, dada su informalidad.

Los cambios institucionales ocurridos en la gestión escolar produjeron, entre otras cosas, la burocratización de la participación y el aumento de las actividades administrativas, a semejanza de lo que ocurrió en los otros países de la región. Pero en Brasil estos cambios institucionales se entrelazaron, en algunos estados y municipios, con prácticas (vigentes desde la década del 80) que ampliaban la participación de la comunidad escolar.

Entre estas, se destaca la designación del cargo de director por el voto directo de la comunidad escolar.

Notaron los investigadores que, en los estados en que prevalecía el clientelismo y el patrimonialismo, la implantación de la elección para director fue reconocida como un avance en el esfuerzo de superación de este histórico comportamiento, a pesar, que en algunos casos, estas mismas conductas hayan continuado reproduciéndose, por medio de comportamientos populistas y corporativistas. También se evidenció que el aumento de la legitimidad de los directores electos y el mayor incentivo a la participación de la comunidad no resultaron en la mejora de la calidad ni en innovaciones en la gestión escolar, conforme a las expectativas que justificaron la implantación de este instrumento.

La descentralización de la administración pública de la educación en **Chile** se dio, diferentemente a los otros países, en el interior de la lógica unitaria del poder político vigente en el país. Se caracterizó por la creación de instancias administrativas municipales y por la normatización de la participación del sector privado en la gestión pública, permitiéndoles inclusive, que asumieran la gestión de las instituciones escolares públicas.

La política de municipalización contempló la transferencia de responsabilidades y competencias del gobierno central para los municipios y la creación de instancias administrativas colegiadas de gestión municipal. Previa además, la elaboración de un plan educativo por el conjunto de la red local. Sin embargo, las investigaciones mostraron que la municipalización se redujo a la transferencia de la administración de servicios educativos para los municipios, excluyéndose las funciones técnico-pedagógicas, que permanecieron en las manos del Ministerio y de las respectivas secretarías regionales y dirección provincial.

Observan, además, que la consolidación de una propuesta colectiva para el municipio se mostró inviable, porque muchas veces estos no daban prioridad a la educación en el rol de políticas públicas o poseían la competencia técnica necesaria, y también porque su consolidación suponía una rápida movilización de las escuelas para la toma de decisiones y proyecciones futuras.

La normatización de la participación del sector privado en la gestión pública se concretizó principalmente en la reconfiguración de la lógica institucional de la escuela pública, a través de la reglamentación del sistema de subvenciones. Se configura, así, un sistema compuesto por escuelas municipales, subvencionadas, privadas y privadas- subvencionadas.

Además de los cambios en la lógica de la gestión escolar, la incorporación de la iniciativa privada en la gestión pública de la educación propiciaría una correlación de fuerzas favorable a sus intereses en la definición de un proyecto nacional. Esta nueva lógica no cambia apenas las relaciones en el interior de las unidades escolares como altera el carácter de la participación de la comunidad.

Según los investigadores, la reconfiguración de la relación del Estado con la sociedad transformó la tradicional cultura de participación colectiva, ya fragilizada por el gobierno militar, en una cultura de participación privada, que defiende sus derechos como consumidor.

Esta nueva organicidad que acabamos de mencionar fue asumida por el gobierno nacional como la modernización de la educación en pro de la equidad y de la calidad. Sin embargo, como advierten los investigadores, este propósito no se confirmó, pues las escuelas desarrollaron comportamientos discriminatorios para garantizar la obtención de la subvención condicionada al desempeño de los alumnos. De esta forma, en las subvencionadas se generó un mecanismo de privilegios a estudiantes con mejores condiciones culturales y económicas. En consecuencia, las instituciones con menos recursos, principalmente las municipales, pasaron a atender a los estudiantes con dificultades de aprendi-

zaje y, en general, de familias con menores condiciones socioeconómicas y con menos posibilidades de invertir en la institución. Se refuerza, así, la discriminación y la desigualdad en el interior del sistema educativo.

Esta reproducción de la desigualdad es observada por los investigadores también cuando analizan la implantación de la Jornada Escolar Completa (JEC). Resaltan que para ser válida exige una nueva organización interna de los establecimientos y una infraestructura mínima para soportar toda la demanda.

El proceso requiere aún, un nuevo tipo de trabajo docente, y en consecuencia, mayor disponibilidad de tiempo, ya que el profesor tendrá que adaptar sus planes de trabajo a cada realidad. Consecuentemente con este análisis, la falta de recursos financieros (para cubrir los gastos con infraestructura, alimentación, inversión en cursos de capacitación de los docentes) constituye uno de los mayores problemas en la consolidación de la JEC, cuyo suceso depende del aumento de la subvención estatal a las escuelas.

Todas estas constataciones no invalidan el consenso en torno de la descentralización del sistema educativo. Con todo en el interior de esta, los investigadores observaron una tensión social entre los defensores de mayor y los de menor reglamentación de la autonomía de las escuelas subvencionadas en relación al gobierno central.

Es común encontrar en las soluciones alternativas propuestas por algunos autores para los problemas detectados el cuestionamiento de las normatizaciones asumidas en los últimos años. En estos casos, se apunta que las deficiencias del sistema derivan de mecanismos de control aún centralizados en las manos del gobierno nacional. A este respecto, también aparece el siguiente razonamiento: el aumento de responsabilidades sin el correspondiente crecimiento de recursos provoca en los actores educativos la demanda por la mayor presencia del Estado. En contrapartida, cuando este aumento de responsabilidades viene acompañado de recursos, públicos o privados, parece estimular acciones volcadas a la liberalización de las normas, para no ser sometidos a ningún control.

El hecho de que el sector privado asuma responsabilidades y atribuciones en la gestión de la educación pública demuestra diferentes grados de consolidación, según la tradición de participación de este sector. El reordenamiento del sistema de subvenciones en Chile que, como vimos, institucionaliza la participación de la iniciativa privada en la gestión de la educación pública, da continuidad a una política de apertura para el mercado en la gestión del espacio público.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este texto, cuando analizamos los aspectos comunes y las especificidades en los cambios ocurridos en la organicidad del sistema educativo en Argentina, Brasil, Chile y México, nos encontramos con una diversidad en el interior de la homogeneización aludida en el debate regional. Las especificidades de las realidades sociales se presentan en las investigaciones, principalmente a través de sus categorías de análisis que, al mismo tiempo, van a revelarse en el carácter del conocimiento resultante.

Además de la relación entre la producción intelectual y la base social de donde emerge y con la cual interactúan, encontramos también la vinculación históricamente configurada de las tendencias nacionales e internacionales produciendo impactos diferentes de la reforma en los países.

El proceso de inducción externa de la reforma, desencadenada en el inicio de la década del 90, se configuró de forma particular en cada país según los embates políticos nacionales por la construcción de una nueva hegemonía, que se expresan en una nueva norma-

tividad de la política educativa en la década siguiente. Esos choques de posiciones tomaron públicas las expectativas y los diferentes intereses presentes en los escenarios nacionales que movilizaron las sociedades hasta inicios de la década del 90 cuando, entonces, consolidando el predominio de algunos sectores, se observó la centralización de las decisiones político- educativas en el ámbito gubernamental, restringiendo sus negociaciones a algunos sectores nacionales e internacionales.

A partir de allí, conforme las reflexiones presentadas en este trabajo, se instaló en América Latina, a lo largo de los años 90, un nuevo modelo de organización y gestión de sistema y de sus instituciones. Esto nos presenta, en el umbral del siglo XXI, un escenario educativo que, sobre el fetiche de la modernidad y de la democratización, respondió a la necesidad de adecuación de la gestión de la educación pública a los cambios de la lógica de regulación instaurada por la nueva etapa del capitalismo. Este escenario, revelado por las investigaciones en cada uno de los países, nos permite sostener la hipótesis de que el centro de la reforma no fue la institución escolar, tal como es proclamado, sino la lógica y las instancias de regulación social. Por el contrario, el foco de la transformación fue el gobierno central, con las adecuaciones que se hicieron necesarias en las demás instancias de decisión gubernamental, inclusive en la institución escolar.

Se observa el extrañamiento⁶ de la dinámica institucional concretizada al configurarse contradictoria a las finalidades de la reforma educativa, legitimadas en la lógica capitalista contemporánea, sobre el fetiche de la modernidad y de la democratización. De esta manera se acentúan problemas que supuestamente se pretendían eliminar como, por ejemplo, frente a la intencionalidad explícita de socialización equitativa del conocimiento se observa el aumento de la desigualdad.

Las directrices educativas en cada país demostraron diferentes grados de concretización, conforme las particularidades de los poderes ejecutivos y sus alianzas, la ruptura o la continuidad frente a proyectos políticos anteriores (que le confirieron diferentes grados de legitimidad) y la movilización y resistencia de diversos segmentos de la sociedad.

Lo que se observa es que la historicidad que caracteriza la realidad educativa en estos países sufrieron en México lo que podríamos denominar una “ruptura conservadora”, por su carácter regresivo; en Chile, una “continuidad conservadora”, dado el mantenimiento y ampliación de las propuestas de cuño neo-liberal; en Brasil, una renovación conservadora, por su activismo innovador; y en Argentina una ruptura interrumpida, del estancamiento de las renovaciones pretendidas.

El “nuevo conservadorismo” en la realidad educativa expresa la finalidad común apuntada anteriormente, en cuanto la historicidad vigente en cada país se revela en la especificidad de sus metas y de sus estrategias, dentro de las cuales destacamos la expansión de la enseñanza, la desregulación del trabajo docente y la configuración de las responsabilidades en el ámbito educacional.

BIBLIOGRAFÍA

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA V. L. (2005): *O estado da arte das pesquisas sobre a reforma educacional na década de 90, na Argentina, Brasil, Chile e México*. São Paulo, Brasil: Relatório Final Fapesp.

⁶ El extrañamiento, concepto concebido por Marx, es inherente a la alienación y se manifiesta en el interior del proceso de producción capitalista en el cual el objeto producido enfrenta al productor como ser extraño, como un poder independiente de él.

EL EFECTO CONTEXTUAL DEL NIVEL SOCIOECONÓMICO SOBRE EL RENDIMIENTO ACADÉMICO EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA EN LA CAV. ESTUDIO DIFERENCIAL DEL NIVEL SOCIOECONÓMICO FAMILIAR Y EL DEL CENTRO¹

Luis Lizasoain

Luis Joaristi

José F. Lukas

Karlos Santiago

Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

1. ANTECEDENTES Y MÉTODO

La relación existente entre el nivel socioeconómico (SES)² y un amplio conjunto de resultados sociales está sólidamente apoyada en los resultados de la investigación no sólo en educación o ciencias sociales sino también en ciencias biomédicas.

Willms³ (2003) afirma que esta relación es evidente desde el nacimiento y que persiste a lo largo de todo el ciclo vital. De forma que, a edad temprana, los niños de familias de SES bajo tienen más riesgo de padecer problemas de conducta y muestran un desarrollo cognitivo más bajo. Durante el periodo escolar, estos sujetos obtienen peores resultados académicos y tienden en mayor grado a abandonar prematuramente la escuela. En la adolescencia tienen un mayor riesgo de padecer obesidad, de tener adicciones a las drogas, o de mantener conductas sexuales de riesgo. En la edad adulta, experimentan más problemas mentales y de salud y tienden a morir a edad más temprana.

¹ Este estudio ha sido elaborado en el contexto del proyecto de investigación "Evaluación de la Educación Secundaria en la CAV. Estudio longitudinal y elaboración y validación de un modelo multinivel del rendimiento académico". Proyecto UPV0218.230-H-15288.

² Aunque la lengua de esta comunicación es el castellano, empleamos el acrónimo en inglés (*SES, Socioeconomic Status*) en vez del equivalente español NSE por ser el primero de uso habitual en la literatura.

³ WILLMS, J.D. (2003). *Ten Hypotheses about Socioeconomic Gradients and Community Differences in Children's Developmental Outcomes*. Final Report. Applied Research Branch. Strategic Policy. Human Resources Development. Canada. (Retrieved April 26, 2006 from <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra>).

Si nos centramos en el campo educativo, desde la aparición de trabajos como el informe Coleman⁴ (1966) o el estudio de Jencks⁵ (1972), el constructo SES se ha incorporado como variable relevante a los estudios e investigaciones sobre el rendimiento académico. La investigación educativa en este campo apunta a que se da un importante *efecto contextual* asociado a las características demográficas del aula o del centro escolar; efecto que tiene o puede tener una influencia incluso superior a los efectos individuales a nivel familiar.

Entre todas las variables relativas a los centros, es de nuevo el SES, en este caso el nivel medio del centro, la que más influencia tiene sobre el rendimiento académico de los alumnos de forma que estudios como PISA muestran que “the average SES composition of a school has an effect on a student’s achievement, over and above the effects associated with the student’s own family SES” (Willms⁶, 2004). De forma que si un estudiante de SES medio acude a un centro de SES alto, su rendimiento será probablemente mayor que si hubiese asistido a uno de SES bajo.

En este trabajo vamos a examinar, en una muestra de estudiantes de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAV), las relaciones entre el SES familiar (SESF) y el SES medio de los centros escolares (SESC) con respecto al rendimiento académico en dos materias básicas: lengua y matemáticas.

- Más en concreto, nuestro primer objetivo se centra en comprobar la existencia o no del **efecto contextual**. Para tal fin se han formulado y validado diversos modelos jerárquicos planteados desde la perspectiva de contrastar las hipótesis de *doble y triple riesgo* relativas a los efectos contextuales del SES. La primera plantea el supuesto de que los estudiantes de SES familiar bajo están en una situación de doble riesgo porque al primer riesgo imputable al hecho de que están en desventaja en razón de su bajo status familiar, se añade el que esta situación desfavorable se incrementa aún más cuando estudian en centros cuyo SES promedio es igualmente bajo. Es decir, los sujetos de SES familiar bajo obtendrán un rendimiento aún peor cuando se agrupan en centros escolares de SES medio bajo. Se habla de hipótesis de *triple riesgo* desde el supuesto básico de que el efecto contextual es más fuerte para estudiantes de bajo SESF en la medida en que la posible interacción entre el SESF y el SESC podría tender a favorecer a los estudiantes de mayor SESF ya que, situados en un contexto desfavorable, su mejor situación familiar les permitiría poder disponer de otros recursos adicionales que mejorasen su situación.
- En segundo lugar, y para analizar con más detalle los efectos detectados, procederemos a generar una variable resultante del producto cruzado de ambas medidas del SES (previamente categorizadas). Para ello, realizaremos un **estudio diferencial mediante la segmentación** de la muestra en los diferentes subgrupos resultantes de dicho producto cruzado. En esta parte emplearemos y examinaremos las posibilidades que ofrecen los árboles de clasificación (técnicas estadísticas de segmentación).

⁴ COLEMAN, J.S., HOFFER, T. AND S.B. KILGORE (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington: US Government Printing Office.

⁵ JENCKS, C. M. SMITH, ACKLAND, H. M. J., D. COHEN, HEYNS, H. G. B., & MICHELSON, S. (1972). *Inequality: A reassessment of the effect of family and schooling in America*. New York: Basic Books.

⁶ WILLMS, J.D. (2004). *Reading Achievement in Canada and the United States: Findings from the OECD Programme of International Student Assessment*. Final Report. Learning Policy Directorate Strategic Policy and Planning Human Resources and Skills Development. Canada. (Retrieved April 25, 2006 from <http://www.hrsdc-rhdcc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra>).

Desde el curso 1999-2000 se ha estado llevando a cabo el proyecto denominado *Evaluación de Centros Educativos del País Vasco* en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV). Ha sido una evaluación externa realizada a centros de educación secundaria por iniciativa del Gobierno Vasco que fue la entidad financiadora. El desarrollo de la misma fue llevado a cabo por profesores e investigadores del departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea contando con la colaboración del Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA) dependiente de la Fundación Santa María. El plan de evaluación estaba diseñado para 4 cursos finalizando en Junio de 2003.

El contexto general de esta evaluación es la Red de Evaluación de Centros (REDES) que desde 1997 está realizando evaluaciones externas en aproximadamente 150 centros de educación secundaria de diferentes Comunidades Autónomas españolas. Sobre las cuestiones relativas a las características de dicho proyecto de evaluación, sus niveles y dimensiones, así como la presentación de diversos resultados obtenidos se puede obtener información adicional en Equipo REDES⁷ (1999 y 2000), en Lukas y otros⁸ (2000), y, más recientemente, en Marchesi y Martín⁹ (2002) para el proyecto estatal, en Lizasoain y otros¹⁰ (2003) y en Lukas y Santiago¹¹ (2004) para el realizado en la CAV.

Como una primera limitación de nuestro trabajo debemos señalar que los 55 centros de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) de la Comunidad Autónoma Vasca que han participado en la evaluación, lo hicieron de forma voluntaria, por lo que en ningún caso podemos hablar de una muestra aleatoria de la población escolar de secundaria de la CAV.

De cualquier manera, establecido esto también hay que hacer notar que tanto el tamaño de la muestra como la distribución de variables como el SES, la titularidad, los diferentes territorios y ciudades, etc., nos permiten afirmar que los datos obtenidos pueden considerarse representativos de los estudiantes y centros de Enseñanza Secundaria Obligatoria en la CAV en entornos urbanos (Santiago y Lukas¹², 2000) aunque con una ligera sobre-representación de centros privados en detrimento de los públicos.

El número total de estudiantes participantes se distribuye por cursos según la tabla 1, mientras que la distribución según cursos y titularidad aparece en la 2. A este respecto hay que hacer notar que en el conjunto de la CAV en ESO las proporciones son 55% para cen-

⁷ REDES equipo (1999). "Una red de evaluación de centros de Educación Secundaria". *Infancia y Aprendizaje*, 85. 59-73.

REDES equipo (2000). "Variables predictoras de la calidad de la educación secundaria". *Revista de Educación*, 323. 395-420.

⁸ LUKAS, J.F. Y OTROS (2000). "Euskal Autonomia Erkidegoko ikastetxeen kanpo-ebaluazioa". *Tantak*, 24. 39-63.

⁹ MARCHESI, A. Y MARTÍN, E. (comp.) (2002). Evaluación de la educación secundaria. Fotografía de una etapa polémica. Madrid. SM.

¹⁰ LIZASOAIN, L.; JOARISTI, L.; SANTIAGO, C.; LUKAS, J.F.; MOYANO, N.; SEDANO, M.; Y MUNÁRRIZ, B. (2003): "El uso de las técnicas de segmentación en la evaluación del rendimiento en lenguas. Un estudio en la Comunidad Autónoma Vasca". *Revista de Investigación Educativa (RIE)*, Vol. 21, nº 1, pp. 93-111.

¹¹ LUKAS, J.F. & SANTIAGO, K. (2004). Evaluación de centros escolares de educación secundaria del País Vasco. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. V6. N1.

(<http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-lukas.html>).

¹² SANTIAGO, C. Y LUKAS, J.F. (2000). *Evaluación externa de centros en la Comunidad Autónoma Vasca*. Ponencia presentada en las Jornadas de Medición y Evaluación Educativas. Valencia.

tros privados y 45% para públicos. Son, junto con Madrid y Barcelona, las proporciones más elevadas de enseñanza privada en España.

| Curso | N |
|-------|------|
| 1º | 2812 |
| 2º | 3451 |
| 4º | 3378 |
| Todos | 9641 |

Tabla 1

| TIPO | 1º | % | 2º | % | 4º | % | todos | % |
|---------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| público | 907 | 33,1 | 1003 | 32,6 | 1018 | 33,2 | 2928 | 33,0 |
| privado | 1834 | 66,9 | 2072 | 67,4 | 2045 | 66,8 | 5951 | 67,0 |

Tabla 2

Las variables dependientes son el rendimiento académico en las materias de Matemáticas y Lengua. Los datos del rendimiento de los estudiantes se obtienen como resultado de la aplicación de pruebas curriculares en las que se ha tratado de mantener un cierto equilibrio entre los contenidos conceptuales y los procedimentales.

Con respecto a las variables predictoras, en el nivel de los estudiantes disponemos del sexo, el curso y el SES familiar (SESF). En el nivel de los centros escolares se han considerado la titularidad (pública, privada) (TIPO) y el SES medio de los centros (SESC).

En la tabla 3 se muestra la distribución de los estudiantes en las cuatro categorías de SESC por cursos y según el tipo de los centros. Como puede observarse, no hay ningún centro de titularidad pública que alcance la categoría promedio de *alto*.

| SESC | 1º | | | 2º | | | 4º | | | todos | | |
|------------|---------|---------|-------|---------|---------|-------|---------|---------|-------|---------|---------|-------|
| | público | privado | Total | público | privado | Total | público | privado | Total | público | privado | Total |
| Bajo | 335 | 205 | 540 | 446 | 227 | 673 | 489 | 216 | 705 | 1270 | 648 | 1918 |
| Medio-bajo | 325 | 664 | 989 | 416 | 846 | 1262 | 384 | 770 | 1154 | 1125 | 2280 | 3405 |
| Medio-alto | 273 | 477 | 750 | 286 | 539 | 825 | 269 | 537 | 806 | 828 | 1553 | 2381 |
| Alto | 0 | 533 | 533 | 0 | 691 | 691 | 0 | 713 | 713 | 0 | 1937 | 1937 |
| Total | 933 | 1879 | 2812 | 1148 | 2303 | 3451 | 1142 | 2236 | 3378 | 3223 | 6418 | 9641 |

Tabla 3

2. MODELIZACIÓN Y RESULTADOS

2.1. Modelización de los efectos contextuales

Tal y como señalamos al formular los objetivos de este trabajo, en la literatura se suele hablar de la hipótesis de doble riesgo. Ésta se basa en el supuesto de que los estudiantes de SES familiar bajo están en una situación de doble riesgo porque, a la desventaja que supone su bajo status familiar se añade el hecho de que la misma se incrementa aún más cuando estudian en centros cuyo SES promedio es igualmente bajo. Es decir, esta hipótesis plantea que los sujetos de SES familiar bajo obtendrán un rendimiento aún peor cuando se agrupen en centros escolares de SES medio bajo.

El modelo subyacente a esta hipótesis es el siguiente:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j} \text{SESF}_{ij} + r_{ij}$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01} \text{SESC}_j + u_{0j} \quad \gamma_{01} = \text{efecto contextual de la escuela}$$

$$\beta_{1j} = \gamma_{10} + u_{1j} \quad \gamma_{10} = \text{efecto del contexto familiar}$$

Manteniendo sólo los efectos significativos para cada una de las asignaturas y cada nivel educativo, los resultados se muestran en la tabla 4.

**Tabla 4. Hipótesis de doble riesgo:
1º, 2º y 4º del curso 1999-2000 analizados por separado**

| CURSO | MATEMÁTICAS | | LENGUA | |
|----------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| 1º n = 2811 | Const | 15,745 (0,233)** | Const | 16,066 (0,226)** |
| | SESF | 0,475 (0,101)** | SESF | 0,477 (0,097)** |
| | SESC | 0,971 (0,269)** | SESC | 1,046 (0,292)** |
| | τ_{const} | 2,428 (0,564)** | τ_{const} | 2,275 (0,539)** |
| | τ_{SESF} | — | τ_{SESF} | — |
| | σ^2 | 23,922 | σ^2 | 25,275 |
| | -2ln Λ | 17004,8 ₅ | -2ln Λ | 17154,2 ₅ |
| 2º n = 3393 | Const | 15,076 (0,255)** | Const | 15,282 (0,157)** |
| | SESF | 0,805 (0,104)** | SESF | 0,662 (0,065)** |
| | SESC | 1,117 (0,243)** | SESC | 0,561 (0,178)** |
| | τ_{const} | 3,052 (0,669)** | τ_{const} | 1,055 (0,255)** |
| | τ_{SESF} | 0,189 (0,105)** | τ_{SESF} | — |
| | σ^2 | 21,043 | σ^2 | 15,247 |
| | -2ln Λ | 20113,1 ₇ | -2ln Λ | 18966,0 ₅ |
| 4º n = 3321 | Const | 13,771 (0,307)** | Const | 17,278 (0,165)** |
| | SESF | 0,636 (0,074)** | SESF | 0,457 (0,077)** |
| | SESC | 1,095 (0,311)** | SESC | 0,749 (0,164)** |
| | τ_{const} | 4,731 (0,980)** | τ_{const} | 1,133 (0,279)** |
| | τ_{SESF} | — | τ_{SESF} | — |
| | σ^2 | 18,936 | σ^2 | 17,414 |
| | -2ln Λ | 9344,5 ₅ | -2ln Λ | 19003,1 ₅ |

Las variables predictoras SESF y SESC están centradas en la gran media.

* p < 0,05 / ** p < 0,01

El modelo para la hipótesis de doble riesgo incluye en el Nivel 2 sólo los efectos significativos.

A la vista de estos resultados, constatamos que se dan los dos efectos contextuales, el familiar y el escolar.

Por último, hemos analizado la posible existencia de interacción entre ambos tipos de contexto. En tal caso, nos encontraríamos con la denominada hipótesis de triple riesgo, es decir, que el efecto contextual varía dependiendo de los niveles del SES familiar.

Como al inicio apuntamos, se habla de hipótesis de *triple riesgo* porque el supuesto básico es que, al doble riesgo que acabamos de ver, se añade el hecho de que el efecto contextual es más fuerte para estudiantes de bajo SESF. El supuesto subyacente es que la posible interacción entre el SESF y el SESC podría tender a favorecer a los estudiantes de mayor SESF ya que, situados en un contexto desfavorable, su mejor situación familiar les permitiría poder disponer de otros recursos adicionales que paliasen o mejorasen su situación.

Ahora el modelo es el siguiente, en el que en la pendiente se incorpora también el SESC como predictor:

$$\begin{aligned}
 Y_{ij} &= \beta_{0j} + \beta_{1j} \text{SESF}_{ij} + r_{ij} \\
 \beta_{0j} &= \gamma_{00} + \gamma_{01} \text{SESC}_j + u_{0j} \\
 \beta_{1j} &= \gamma_{10} + \gamma_{11} \text{SESC}_j + u_{1j}
 \end{aligned}$$

En este caso hemos comprobado que no se produce interacción significativa en ninguna de las asignaturas ni en los distintos cursos.

2.2. Modelo con inclusión de variables predictoras en el nivel 1 y en el nivel 2

El objeto de estos análisis es el de analizar los efectos contextuales controlando las variables predictoras de que se dispone entre los datos. Así, se incluirá en el Nivel 1 la variable dicotómica Sexo y en el 2º Nivel, la Titularidad (Tipo, pública, privada), también dicotómica. Los resultados más relevantes se muestran en la tabla 5.

Tabla 5.
1º, 2º y 4º del curso 1999-2000 analizados por separado

| CURSO | MATEMÁTICAS | LENGUA | | |
|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| 1º | Const | 14,680 (0,390)** | Const | 15,347 (0,262)** |
| | SESF | 0,474 (0,100)** | SESF | 0,477 (0,097)** |
| | SESC | 0,754 (0,242)** | SESC | 1,046 (0,288)** |
| | tipo | 1,586 (0,464)** | sexo | 1,601 (0,214)** |
| | τ_{const} | 2,786 (0,708)** | τ_{const} | 2,244 (0,531)** |
| | τ_{sexo} | 0,804 (0,515)* | σ^2 | 24,655 |
| | σ^2 | 23,722 | | |
| | -2lnL | 16985,9 ₈ | -2lnΛ | 17084,8 ₆ |
| 2º | Const | 14,947 (0,267)** | Const | 14,845 (0,177)** |
| | SESF | 1,123 (0,184)** | SESF | 0,913 (0,103)** |
| | SESC | 1,057 (0,236)** | SESC | 0,583 (0,179)** |
| | sexo | 0,358 (0,173)* | sexo | 1,050 (0,165)** |
| | SESF×tipo | 0,490 (0,208)* | SESF×tipo | -0,374 (0,127)** |
| | τ_{const} | 3,087 (0,675)** | τ_{const} | 1,231 (0,327)** |
| τ_{SESF} | 0,168 (0,200)** | τ_{sexo} | 0,439 (0,274)* | |
| σ^2 | 21,006 | σ^2 | 14,849 | |
| | -2lnΛ | 20102,5 ₉ | -2lnΛ | 18897,7 ₉ |

| CURSO | MATEMÁTICAS | LENGUA |
|----------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 4 ^o | Const 14,088 (0,313)** | Const 16,231 (0,287)** |
| | SESF 0,606 (0,071)** | SESF 0,483 (0,079)** |
| | SESC 1,073 (0,310)** | SESC 0,669 (0,159)** |
| | sexo -0,689 (0,193)** | sexo 1,105 (0,149)** |
| | tipo 0,769 (0,334)* | |
| | τ_{const} 4,669 (1,023)** | τ_{const} 1,007 (0,254)** |
| | τ_{sexo} 0,714 (0,386)** | |
| | σ^2 18,647 | σ^2 17,125 |
| | -2ln Λ 19317,2 ₈ | -2ln Λ 18943,4 ₇ |

Las variables predictoras SESF y SESC están centradas en la gran media.

* $p < 0,05$ / ** $p < 0,01$

El modelo para la hipótesis de doble riesgo incluye en el Nivel 2 sólo los efectos significativos.

- Como resumen final de los resultados obtenidos, apuntamos lo siguiente:
- Los efectos del SES familiar y de centro son significativos. Se comprueba el efecto contextual y la hipótesis de doble riesgo.
- No resulta significativo el efecto de interacción entre ambos. No se comprueba la hipótesis de triple riesgo.
- El efecto del SES del centro es significativamente mayor en primer curso para la asignatura de Lengua.
- No hay suficiente evidencia de que en 2^o y 4^o haya diferencias entre ambos efectos.
- Además, sólo en 2^o en los centros privados el efecto de SESF es menor.
- Las chicas obtienen mejores rendimientos, salvo en Matemáticas de 4^o.

3. ESTUDIO CONJUNTO DEL SESF Y SESC

Acabamos de ver cómo uno de los principales resultados de los modelos jerárquicos que hemos formulado es la importancia que el SES del centro tiene como variable predictora del rendimiento. Hablamos, en definitiva, de la constatación del efecto contextual.

Esto en sí mismo no constituye ninguna novedad pues, como vimos al inicio de este artículo en la revisión de la literatura, este hecho ha sido comprobado en muchas investigaciones.

Pero, aunque el efecto de interacción entre SESC y SESF no ha resultado significativo (la hipótesis de triple riesgo no ha sido comprobada), ello no es óbice para que la acción conjunta de estas dos variables pueda ser examinada con mayor detenimiento.

Y para ello, en primer lugar hemos procedido a generar una nueva variable (denominada “Combina”, ver tabla 6) cuyos 16 valores son los resultantes del producto cruzado de ambas variables categorizadas en cuatro valores de forma que el primer dígito representa el valor del SES del centro y el segundo el del SES familiar.

| COMBINA (SESC x SESF) | | SESF | | | |
|--------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------|
| SESC | | 1 (Bajo) | 2 (Medio-bajo) | 3 (Medio-alto) | 4 (Alto) |
| | 1 (Bajo) | 11 | 12 | 13 | 14 |
| | 2 (Medio-bajo) | 21 | 22 | 23 | 24 |
| | 3 (Medio-alto) | 31 | 32 | 33 | 34 |
| | 4 (Alto) | 41 | 42 | 43 | 44 |

Tabla 6

Y para analizar el comportamiento de esta nueva variable en el contexto general de los modelos formulados, vamos ahora a emplear técnicas estadísticas de segmentación, también conocidas como árboles de decisión o clasificación.

Pues bien, la figura 1 muestra el primer nivel del árbol resultante de la aplicación del método CART considerando el rendimiento en Lengua de los estudiantes de primero como variable dependiente y SESC, SESF, Combina, Tipo y Sexo como variables predictoras.

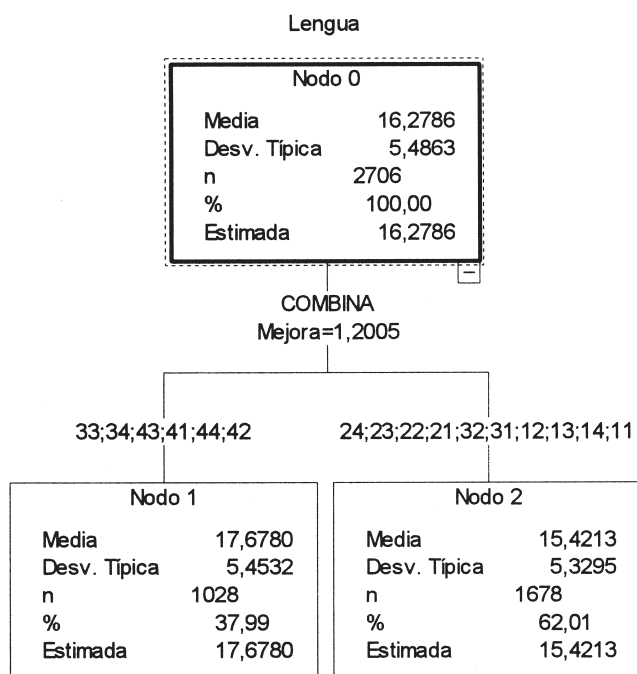


Figura 1

Como vemos, la solución proporcionada por el algoritmo CART segmenta la población dicotomizando el rendimiento en Lengua distinguiendo entre el subgrupo superior (con una media de 17,67) y el inferior (media = 15,42). Si observamos la composición de ambos subgrupos con respecto a los 16 valores de Combina, vemos cómo operan los efectos de ambas medidas del SES.

Si el peso más importante correspondiese al SES familiar, la dicotomización tendería a establecerse distinguiendo entre sujetos de status familiar alto frente a los de nivel bajo.

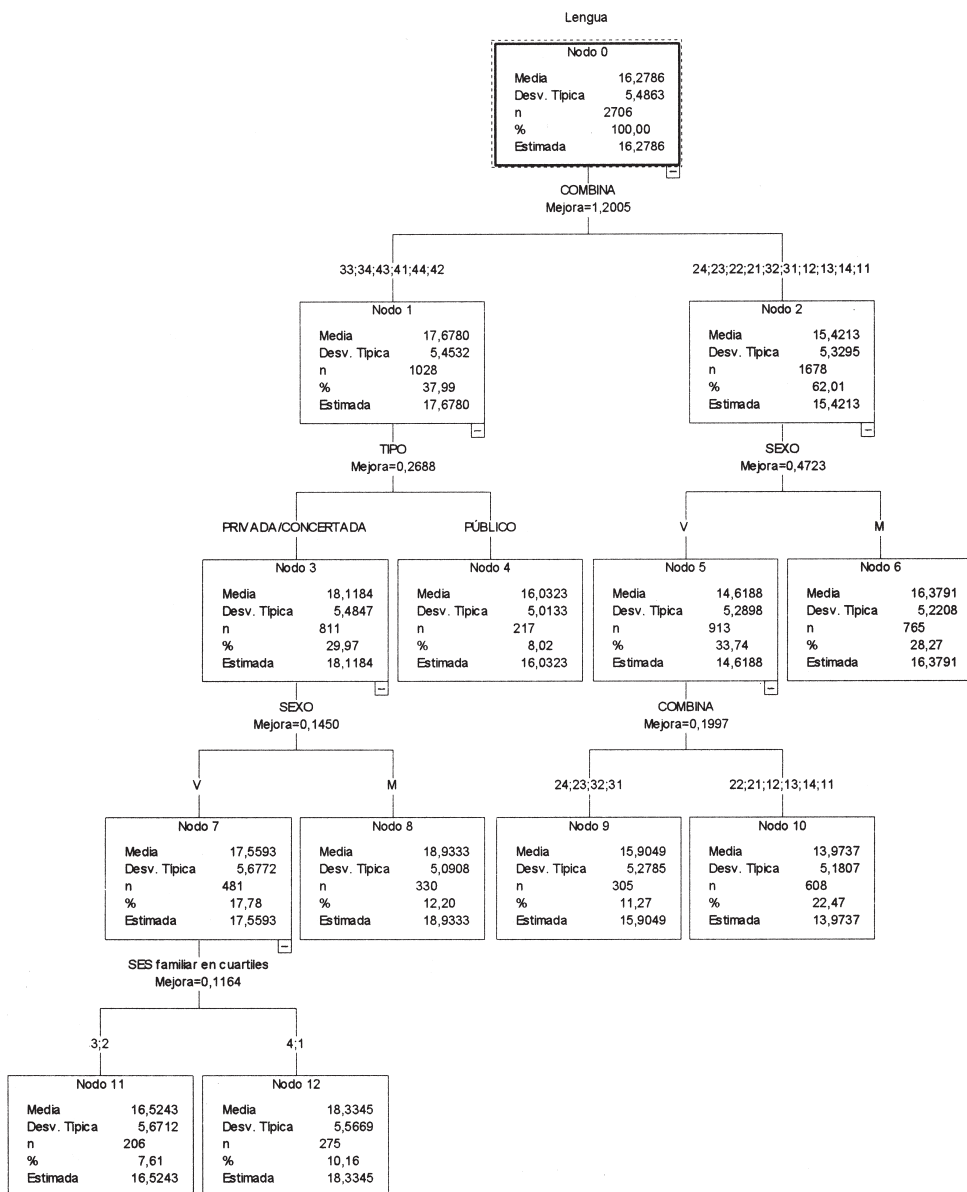


Figura 2

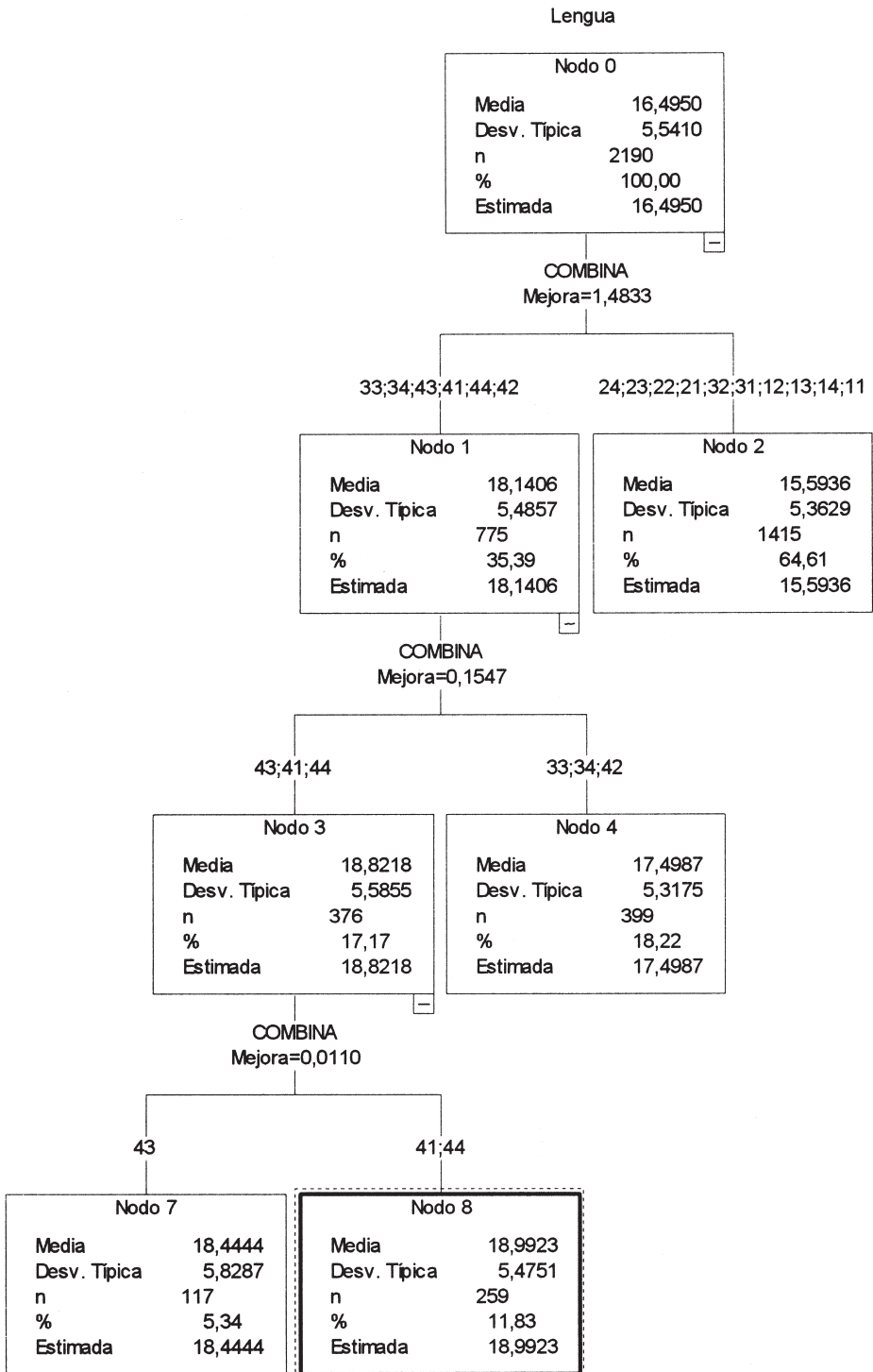


Figura 3

Si fuese el efecto contextual el más relevante, la segmentación usará como criterio el SES del centro agrupando en el subgrupo superior a las escuelas de status alto y medio-alto y en el inferior a las de bajo y medio-bajo.

Y como vemos, lo que ocurre es que el subgrupo superior está constituido por 6 clases, las 4 correspondientes a los centros de SES alto independientemente del nivel del SES familiar (41, 42, 43 y 44) y las 2 restantes corresponden a los centros de nivel medio-alto con SES familiar medio-alto y alto (33 y 34).

Si una vez obtenido este primer nivel de segmentación, optamos por desarrollar el árbol completo y luego solicitamos la poda de aquellas ramas que no aportan una mejora significativa de la capacidad explicativa del modelo, la solución es la que muestra la figura 2.

El mismo nos muestra de manera gráfica cómo opera cada una de las variables predictoras segmentando los diferentes subgrupos a los diferentes niveles de profundidad del árbol.

Así vemos cómo el subgrupo superior es segmentado al 2º nivel en función del tipo de centro. A su vez, el subgrupo de los centros privados es segmentado al tercer nivel en función del sexo de los estudiantes.

Si observamos el nodo 8 vemos que es el que obtiene la media aritmética más alta, es ya un nodo terminal compuesto por las 330 chicas de centros privados y cuyos valores de SES familiar y de SES de centro fueron descritos en el primer nivel de segmentación.

Para finalizar, el nodo 7 es segmentado en función precisamente de los niveles del SESF, y aquí observamos un hecho llamativo: el nodo superior (media = 18,33, la segunda de todo el modelo) está formado por los individuos cuyo SESF es alto (grupo 44) y *por aquellos de SESF bajo* (grupo 41).

Y es en esta cuestión donde vamos a detenernos.

Si ahora formulamos un modelo en que la única variable predictora sea Combina (para forzar que todas las segmentaciones se hagan en función de sus valores) y seleccionamos del árbol resultante las ramas de los subgrupos superiores en lo que a rendimiento en lengua se refiere, obtenemos el árbol de la figura 3.

En este árbol (parcial, insistimos) vemos cómo el nodo 8 está compuesto por los 259 estudiantes que obtienen la media más alta (18,99). Pues bien, estos 259 alumnos pertenecen sólo a 2 clases: la 44 y la **41**. Es decir, dentro de los centros de SES alto, los valores extremos del SES familiar.

Los 259 estudiantes se dividen entre los 230 del subgrupo 44 que son los que, como cabía esperar, obtienen el rendimiento más alto y los 29 del 41. Lo que nos resulta llamativo es que sean éstos los que obtengan la segunda media más alta de todo el grupo por delante de los otros subgrupos de centros de SES alto como el 42 y el 43, o de aquellos estudiantes que acuden a centros de SES medio-alto pero cuyo SES familiar es igualmente alto o medio-alto (33 y 34).

Está claro que se trata de un grupo formado por pocos casos, pero lo notable es que esta tendencia, con ligeras diferencias, se da en todos los cursos y en las dos materias (tanto en lengua como en matemáticas).

4. CONCLUSIONES E INVESTIGACIÓN ADICIONAL

A la vista de los resultados obtenidos tanto en la formulación y estimación de los modelos jerárquicos, como de las técnicas de segmentación; y en función de los objetivos planteados, podemos presentar las siguientes

4.1. Conclusiones

- Hemos obtenido evidencia empírica suficiente del efecto contextual del nivel socioeconómico medio de los centros.
- Por el contrario, no hemos detectado efectos significativos de interacción entre ambas medidas del SES.
- El modelo definitivo estimado incluye también como variables relevantes una de cada nivel considerado, el género (Sexo) de los estudiantes y la titularidad (pública/privada) de los centros (Tipo).
- El generar una variable como Combina, resultante del producto cruzado de las dos medidas categorizadas del SES correspondientes a los dos niveles considerados (estudiantes y centros), se ha revelado como una estrategia apropiada que ha facilitado una interpretación más fina del modelo jerárquico estimado.
- Ésta es una variable de gran capacidad explicativa en la medida en que para todas las asignaturas y cursos es la que con mayor frecuencia aparece como variable de segmentación.
- El empleo de esta variable nos ha permitido detectar además que el rendimiento académico medio del subgrupo 41 (SESC alto y SESF bajo) ha resultado ser superior al de subgrupos con –inicialmente- mejores expectativas. Aunque el tamaño de dichos subgrupos es pequeño, el hecho de que esto ocurra en todos los cursos y en las dos materias consideradas nos induce a pensar que es posible que nos encontremos ante una tendencia que puede merecer un estudio más amplio y detallado sin las limitaciones muestrales y de diseño que hemos señalado.

Y, para acabar, vamos brevemente ahora a detenernos en estas cuestiones.

4.2. Discusión y propuestas de investigación adicional

Aunque con las limitaciones y precauciones que ya hemos señalado (fundamentalmente lo relativo a la no aleatoriedad de la muestra y al bajo número de casos en la clase 41), pensamos que el comportamiento de este subgrupo merece un estudio detenido en la medida en que no deja de ser llamativo que los sujetos de menor nivel de SES familiar y que acuden a centros escolares de alto nivel obtengan tan excelentes resultados.

Y esto es así en todos los cursos y en ambas materias, como antes apuntábamos. El subgrupo 41 se sitúa por encima de subgrupos de SES familiar medio-alto o alto (como por ejemplo los grupos 33 y 34). En este caso, bien pudiera argüirse que esto se debe al efecto del SES del centro, y probablemente sea así. Pero entonces, ¿por qué en la práctica totalidad de los casos obtienen promedios superiores a los de los grupos 42 y 43, grupos éstos con su mismo nivel de SES de centro y con mayor status familiar?

Estos interrogantes nos llevan, en primer lugar, a examinar con detalle a estos subgrupos para lograr un conocimiento más preciso de los mismos. A continuación, finalizaremos este trabajo apuntando algunas posibles hipótesis explicativas que pueden guiar posteriores investigaciones.

Procedamos en primer lugar a caracterizar a estos subgrupos.

Se trata, en los tres cursos, de grupos formados por un pequeño número de estudiantes que cursan sus estudios en centros privados religiosos concertados. Esto en sí mismo puede ser un primer indicador, pero, por otra parte, hay que tener presente que en nuestra muestra no hay ningún centro público cuyo SES medio sea alto. Esta carencia puede atribuirse a las características de la misma donde, como dijimos al inicio, los centros priva-

dos están algo sobre-representados, pero nuestro conocimiento del sistema educativo de la CAV nos induce más bien a pensar que han de ser muy pocos los centros públicos de SES alto pues una gran mayoría de las familias con estos niveles de status económico opta por los centros privados a la hora de escolarizar a sus hijos.

En cualquier caso, un análisis de las características diferenciales de los centros tendría sentido si los estudiantes de este grupo estuviesen adscritos total o mayoritariamente a un subconjunto de estos colegios. Pero, examinada la distribución de estos estudiantes por centro escolar en los tres cursos, hemos constatado que se distribuyen entre *todos* los centros de estas características incluidos en la muestra. Por ejemplo, los 29 estudiantes de 1º se distribuyen entre los 6 centros escolares de la muestra de nivel 4.

Desde un punto de vista meramente estadístico, estos subgrupos obtienen un promedio tan elevado en rendimiento pues se trata de pequeños grupos muy homogéneos con un máximo y, sobre todo, con un mínimo superiores al de la gran mayoría del resto de los subgrupos.

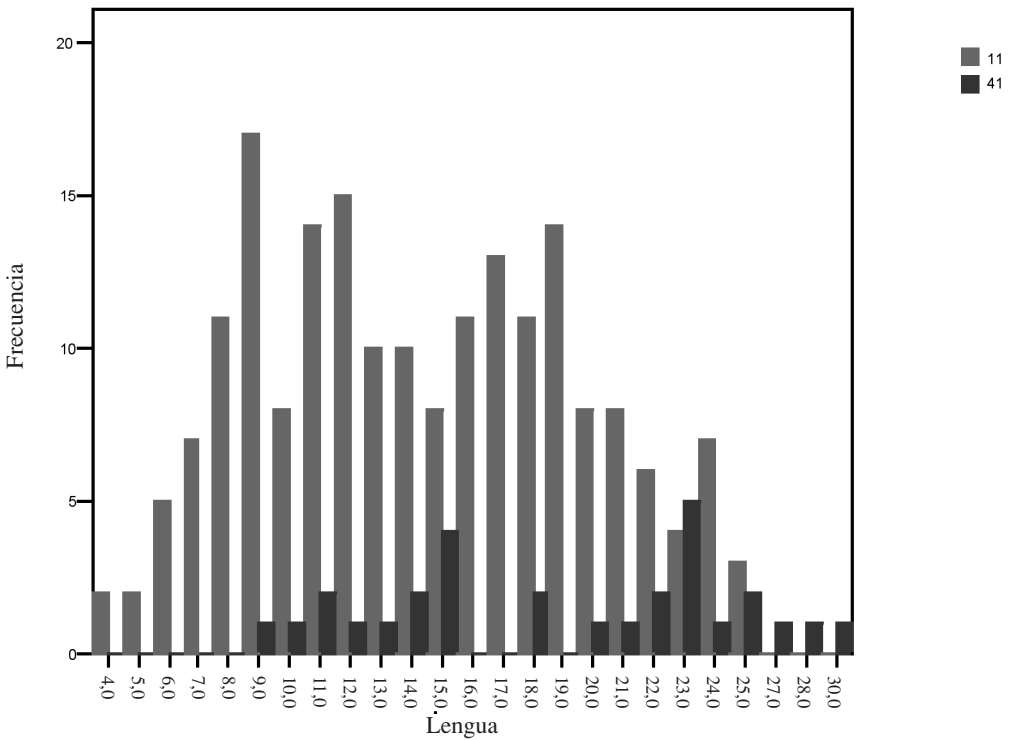


Figura 4

En el diagrama de la figura 4 se muestra la distribución de las puntuaciones de ambos subgrupos. Lógicamente, no es que en el subgrupo 11 no haya individuos con puntuaciones altas (los hay en todos), sino que son minoría en comparación con el resto. Por el contrario, los sujetos del subgrupo 41 distribuyen sus puntuaciones en un rango menor, rango cuyos mínimo y máximo son además bastante superiores.

Tanto los estudios sobre resiliencia académica, como los centrados en el efecto contextual, apuntan a factores explicativos que en el nivel de los individuos se centran en la

actitud hacia el estudio, la motivación académica, la implicación en las actividades del centro, y un adecuado nivel de autoestima.

En lo relativo al entorno familiar destacan el nivel de implicación y apoyo paterno, las actitudes favorables de los padres hacia el hecho educativo y las propias expectativas de éstos hacia sus hijos.

Por último, en el nivel de las escuelas aparecen cuestiones como el clima escolar, el efecto de los compañeros (*peer effect*), interacción positiva profesor-alumno, ambiente positivo de disciplina, y un adecuado entorno normativo. Los centros de nivel alto tienden a tener un cuadro de docentes más capacitado y motivado. Willms¹³ (2001) subsume muchos de estos factores en el concepto de capital social (Coleman¹⁴, 1990) lo que le lleva a afirmar que en comunidades donde se da un alto nivel de capital social los resultados mejoran y las desigualdades se reducen.

En definitiva, si algo parece evidente es que en este campo sigue siendo necesaria investigación adicional. Con respecto a las cuestiones que en nuestro estudio hemos abordado, la misma debería ir encaminada a obtener evidencia empírica de la consistencia de los buenos resultados de grupos similares a los que nosotros hemos etiquetado como 41. En la actualidad estamos trabajando con mayores y más representativas muestras e incorporando a los modelos un conjunto más amplio de variables en los diferentes niveles.

¹³ WILLMS, J. D. (2001). Three Hypotheses about Community Effects on Social Outcomes.. *ISUMA*, 2(1), 53-62.

¹⁴ COLEMAN, J. S. (1990). *Foundations of social theory*.

LA EVALUACION COMO PROCESO PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACION EN ESCUELAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN MÉXICO. DIFERENCIAS ENTRE EL GOBIERNO MEXICANO Y EL REINO UNIDO

Antonio de Jesús Vizcaíno
Universidad de Guadalajara, México

A lo largo de la historia de la humanidad, se reconoce que la educación es la variable que impulsa el desarrollo y progreso de las naciones. Sin lugar a dudas en los tiempos actuales y más aún ante un proceso de globalización donde prevalece el interés económico como producto de las relaciones comerciales que se establecen entre los países, la educación es la clave para lograr el mejoramiento social y la preparación de sujetos que contribuyan al desarrollo de un país.

Toda nación, establece sus prioridades sociales, políticas y económicas sobre las cuales pretende impulsar el desarrollo social, y por ende, el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Es entonces como a través de la formación educativa desde el nivel básico hasta la educación superior, se prepara a la sociedad para que sus habitantes sean productivos, competitivos y sobre todo posean los estándares que les permitan hacer frente a los retos que plantea el propio fenómeno de la comercialización mundial.

La globalización ha redefinido las relaciones entre los países, ha modificado los esquemas culturales y sociales, ha impregnado una cultura de competencia universal desde un enfoque netamente económico, pretendiendo dominar el mercado a escala mundial, aspecto no desconocido entre las diferentes sociedades por los alcances y consecuencias que esto ha traído consigo.

A partir de que México ingresó al mercado mundial, han sido varias las políticas económicas las que se han implementado para mantenernos vinculados al contexto internacional y a las presiones que los organismos financieros internacionales han determinado, con la intención de generar los excedentes de divisas requeridos con los cuales se pueden establecer las negociaciones comerciales entre los países. Mas no olvidemos que “la apertura de los mercados financieros, por la alta movilidad de los flujos de capital, se ha constituido en un factor desestabilizador de las economías”¹ y cuyas repercusiones han sido en el aspecto social de la población.

¹ MARIÑA A. (2003): Globalización Reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales., México, DF, Itaca, pp. 22.

El presente y futuro de las naciones está predeterminado por el factor económico y comercial, lo cual se refleja ante una serie de cambios de tipo cualitativo y cuantitativo en todo nuestro entorno y en todas las esferas del desarrollo humano y social, a los que debemos adaptarnos, si es que queremos sobrevivir, más aun en el ámbito de la educación de los pueblos. Es por ello, que tener una más y mejor preparación para los ciudadanos, debe ser una aspiración de todo gobierno, independientemente de sus niveles económicos, sociales y comerciales, que los hagan ser una potencia económica o un país en vías de desarrollo. En este sentido es que el gobierno mexicano está reconociendo que sólo a través de la educación es como podremos mejorar nuestras condiciones sociales. Invertir en educación y sobre todo evaluar los resultados, los procesos, sus alcances sociales, personales, económicos así como productivos, debe constituirse en un criterio político que permita obtener la garantía que favorezca al progreso social y personal de todo ciudadano.

Un aspecto insoslayable que ha traído consigo esta nueva dinámica de organización de economías globales, es el hecho de que:

“los avances tecnológicos, la globalización de la producción y el consumo, así como la consolidación de los sistemas políticos democráticos, han coincidido en hacer de la educación la variable clave de las políticas gubernamentales diseñadas para promover el desarrollo sostenible. Hoy, nuestros gobiernos democráticos reconocen que sus mandatos derivan de sus pueblos, los cuales deben tener los conocimientos y la información para poder actuar como defensores confiables de la democracia, promotores de la justicia social y de la igualdad de oportunidades, y ser productores efectivos de bienes y servicios”²

Este trabajo pretende identificar las ventajas competitivas que puede tener un país, cuando tiene implementado un sistema de evaluación educativa y este es favorecedor para el desarrollo individual y colectivo de una población. Se plantearán las diferencias en cuanto al sistema de evaluación educativa entre el Reino Unido y México, encontrando las bondades y perspectivas para el gobierno mexicano de implementar una evaluación integral y estandarizada a nivel estatal y nacional.

La educación es una condición suficiente y necesaria para el desarrollo social, es por ello que se presupone que la evaluación debe ser un proceso connatural al sistema educativo que permita nutrir al propio sistema y a la medición de los alcances y resultados del nivel educativo de los habitantes, por lo que debe ser un proceso continuo y permanente, un ejercicio para la obtención de la información necesaria que favorezca a la planeación educativa, que permita una mejor toma de decisiones y que coadyuve al establecimiento de políticas claras para el desarrollo de las instituciones educativas de los países.

Así, una vez reconociendo la importancia de la evaluación educativa, surgen las siguientes interrogantes ¿Qué sistema de evaluación educativa tiene implementado tanto el Reino Unido como México? ¿Cuáles son las diferencias en materia de evaluación educativa entre ambos países? ¿Son válidas para nosotros como nación mexicana, las expectativas que plantea el Reino Unido en materia de evaluación educativa? ¿Qué ventajas podría obtener el gobierno mexicano de las experiencias de evaluación aplicadas ya por un país de primer mundo como lo es el Reino Unido?

² CONSEJO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (1999): *En Agenda de Trabajo: Desarrollo Educativo*. (<http://www.cidci.oas.org/gav5-99.htm#20>) Recuperado el 7 de Mayo de 2005.

CONTRASTACIÓN EN MATERIA DE EVALUACIÓN EDUCATIVA ENTRE EL REINO UNIDO Y MÉXICO

CONCEPTOS E INDICADORES

REINO UNIDO

MEXICO

Educación

Es “uno de los puntales del crecimiento”³, y ha sido el “motor de reformas políticas y sociales, avances científicos y desarrollo humano”⁴.

“La educación es la verdadera palanca para el progreso individual, la mejor avenida para la movilidad social, y la estrategia adecuada para ganar nuestro futuro.”⁵

El sistema educativo

“Pionero en la implementación de la educación básica obligatoria y reorganización de la educación secundaria pública.

“Amplio, equitativo, flexible, dinámico, articulado y diversificado, que ofrezca educación para el desarrollo integral de la población, y que se reconocido nacional e internacionalmente por su buena calidad y por contar con mecanismos efectivos de participación de la sociedad en el desarrollo del mismo”⁶

Características del sistema educativo

Desde hace 800 años, ha sido inspiración para sistemas educativos en el mundo.

“La educación impartida por el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”⁷

Estimula el pensamiento independiente y busca el desarrollo de habilidades y com-

“Educación de buena calidad, incluyente, participativo, abierto al cambio y a

³ BRITISH COUNCIL CHILE *Estudia en el Reino Unido*. (<http://www.britishcouncil.org/chile-educacion-estudiosuk-porque.htm>) Recuperado el 8 de Marzo de 2006.

⁴ *Ibidem*.

⁵ PODER EJECUTIVO FEDERAL (2001); *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2000* Presidencia de la República, México D. F.

⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001); *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Mensaje del Secretario de Educación. (<http://www.uacam.mx/UACam.nsf/pages/progredu>) Recuperado el 15 de Marzo de 2006.

⁷ *Ibidem*.

petencias en el ámbito laboral

todas las manifestaciones culturales, que impulse nuestro desarrollo sostenible y democrático y sea elemento estratégico para el fortalecimiento de nuestra soberanía nacional”⁸

Énfasis en que los estudiantes adquieran la habilidad de trabajar de manera independiente desarrollando su propio pensamiento.

Grupos reducidos, propicia el intercambio de ideas y opiniones con profesores y foros de discusión

Estimula el pensamiento proactivo”⁹

Evaluación educativa

Ministerio de educación, sostiene política educativa de “mejorar niveles de las escuelas, garantizar el logro de varios objetivos de aprendizaje, combatir la exclusión social ampliando el acceso a la educación postsecundaria y superior y mejorando el estatus y la calidad de la docencia”¹⁰.

“Replantear las tareas de la educación mexicana, con el propósito de que efectivamente contribuya a construir el país que queremos: la nación, plenamente democrática, con alta calidad de vida, dinámica, orgullosamente fiel a sus raíces, pluriétnica, multicultural y con un profundo sentido de la unidad nacional, un país en el que se hayan reducido las desigualdades sociales extremas y se ofrezca a toda la población oportunidades de desarrollo y convivencia basadas en el respeto a la

⁸ *Ibíd.*

⁹ British Council: *Op. Cit.*

¹⁰ *Ibíd.*

Sistema de evaluación

“Cada una de las instituciones ha sido evaluada de acuerdo al mismo criterio y es inspeccionada regularmente por un equipo de inspectores independientes, quienes trabajan según las normas nacionales acordadas”¹².

legalidad y el ejercicio real de los derechos humanos, en equilibrio con el medio ambiente”¹¹.

“En la Ley General de Educación en el Artículo 31 dispone que las autoridades educativas deben dar a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa. En 2004 el INEE preparó un segundo volumen anual de indicadores educativos; aplicó pruebas nacionales a una muestra de 3 mil 150 escuelas primarias y mil 184 secundarias de todo el país. Los resultados fueron dados a conocer en noviembre de 2004. Asimismo, analizó los resultados de las pruebas PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aplicadas en 2003 a una muestra de jóvenes mexicanos para tener información de cada una de las entidades federativas. Los resultados se informaron a finales de 2004. El Instituto elaboró también un análisis puntual sobre la situación educativa de México, en el

¹¹ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001): *Op. cit.*

¹²EMBAJADA BRITÁNICA EN LA HABANA. *Enfoque al Reino Unido. Cultura y sociedad. Educación en el Reino Unido.* (<http://www.britishembassy.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/Show-Page&c=Page&cid=1087554752543&print=true>) Recuperado el 8 de marzo de 2006.

marco del anuario Education at a Glance 2004 que hizo la OCDE. Por su parte la Dirección General de Evaluación se encarga de las evaluaciones de; Carrera Magisterial, Factor Aprovechamiento Escolar, Factor Preparación Profesional, Evaluación de la Educación Primaria (EVEP) y el Instrumento para el diagnóstico de Alumnos de nuevo ingreso a Secundaria (IDANIS)".¹³

LA EVALUACIÓN EDUCATIVA DEL NIVEL BÁSICO EN MÉXICO, PERSPECTIVAS PARA UNA NUEVA CULTURA DE LA EVALUACIÓN

En México, la evaluación integral y sistemática deja mucho que desear, en razón de que los contextos, circunstancias y nivel de desarrollo son tan irregulares, como diversa es la población y sus necesidades, aunado a que con la descentralización de la educación, cada entidad federativa ha implementado sus propios procedimientos para responder a las exigencias de determinados programas institucionales entre ellos: carrera magisterial, evaluación diagnóstica, "escuelas de calidad", etc. Ciertamente se parte de un mismo marco de referencia, de un programa nacional de educación, pero cada entidad implementa sus propios procesos. Ante esta panorámica es de considerar la opinión de Fermín González en cuanto a que:

*"la realidad actual nos presenta, pues, un marco de referencia distinto, que plantea la necesidad de una rápida e inteligente reacción del sistema educativo. Este necesitará para ello, una mayor liberalización a fin de responder con planteamientos eficaces a los retos de la nueva situación; tendrá que replantearse su misión actual y su visión futura, con un liderazgo real asumido por las personas más capaces. La acreditación de los centros educativos será función del nivel de calidad alcanzado, aspecto éste afortunadamente objetivable".*¹⁴

Se considera que tal visión de alguna manera ya ha sido contemplada por el gobierno mexicano dentro del programa nacional educativo, mas sin embargo se presupone que esta calidad dependerá definitivamente del involucramiento que tengan todos y cada uno de los actores en el sistema educativo mismo, para alcanzar los fines y propósitos proyectados a corto y largo plazo.

Cabe señalar que con anterioridad han existido en nuestro país, intentos por reflexionar y tomar alternativas adecuadas con relación a la evaluación educativa y prueba de lo anterior es que la propia Secretaria de Educación Pública (SEP) tiene organismos internos encargados de los procesos de evaluación en educación primaria que desde 1996 ha obte-

¹³ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001): *Op. Cit.*

¹⁴ GONZÁLEZ, G F M. *El nuevo milenio Visión desde la educación.* (<http://suse00.su.ehu.es/eusko-news/0116zbk/gaia11602es.html>) Recuperado el 9 de Marzo de 2006.

nido insumos que dan cuenta de las condiciones y calidad de la educación a ese nivel y que ha servido para diseñar estrategias y acciones que mejoren la educación en el país, es así como a través de:

“la Dirección General de Evaluación (DGE) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), informan a la sociedad en general sobre los resultados obtenidos en el Sistema Educativo Nacional. Los resultados de las evaluaciones son producto de diversos programas, tanto nacionales como internacionales, que se han realizado en últimos años a todos los niveles educativos”¹⁵.

Al igual se cuenta con resultados del Foro Nacional denominado “La educación básica ante el nuevo milenio” que se celebró en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, por iniciativa de la comisión de educación de la cámara de diputados del gobierno de la República, en coordinación con las comisiones de educación de las legislaturas de los estados, durante la 57 legislatura, en donde se expresaban dos aspectos de suma trascendencia: las propuestas para mejorar la calidad de la educación básica y la construcción de un modelo nacional de evaluación. En este sentido, llama la atención que a la fecha, si desde dicho foro se planteó la necesidad de la evaluación y del cual existe ya toda una concepción plena y justificada para llevarla a cabo, ¿cómo es posible que hasta el momento no se esté aplicando de manera estandarizada una evaluación educativa en forma continua y permanente en cada entidad federativa, como parte de una política educativa nacional?, si como resultado de esta reunión “se consideró necesario impulsar una política de evaluación permanente que logre la construcción de una cultura de la evaluación la cual garantice avances en los propósitos de calidad, cobertura y equidad en el sistema educativo”¹⁶. Además, fue básico y fundamental el hecho de haber estructurado una concepción unificada con relación al concepto de evaluación y los procesos que trae consigo en razón de que:

“se definió a la evaluación como el juicio de valor que se explica en cuanto a la producción como resultado de un proceso social específico cuyas etapas son susceptibles de observación. Esta concepción implica que se preste atención a las diversas propuestas y juicios de todos los que intervienen en la práctica educativa con el fin de generar mayor información para todos los actores del sistema educativo, única manera de recuperar los logros y redefinir las políticas para el fortalecimiento del sistema educativo al que se aspira”¹⁷.

Ante tal afirmación, queda plenamente justificado el hecho de replantear la necesidad imperiosa de instrumentar a nivel nacional y más aún por la descentralización del sistema educativo a cargo de cada uno de los Estados, una evaluación integral en todos los actores que participan en el sistema, tales como autoridades, inspectores, directivos de los planteles, personal docente, alumnos, personal administrativo y de servicio, padres de familia y la comunidad misma, cuyas opiniones sistemáticas y de manera continua, sirvan para encauzar los propósitos y se proyecten las acciones pertinentes para el logro de los objetivos educativos como Estado y país. “La idea es lograr un sistema integrado de evaluación, en el nivel nacional y vertebrado en el ámbito de entidades federativas y municipales, hasta llegar a los núcleos fundamentales de la educación, para lograr los avances que nuestro país demanda en materia educativa”¹⁸.

¹⁵ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001): *Op. Cit.*

¹⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS (1999): Resultados del *Foro Nacional La Educación Básica Ante el Nuevo Milenio* Crónica Legislativa. Revista No. 9 (www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont9/masalla1.html) Recuperado el 9 de Marzo de 2006.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

Es importante señalar el hecho de que dado los tiempos y momentos actuales que estamos viviendo y sobre todo por lo que se avisa para el futuro de la educación, cada nación tiene que impulsar fuertemente los procesos evaluativos en dicha materia, en razón de que:

“el sistema educativo que la sociedad del conocimiento necesita será el que, a través de centros educativos de calidad, proporcione alfabetización universal, motivación para aprender y disciplina para una instrucción y aprendizaje continuos. Deberá ser un sistema abierto a personas con niveles de formación distintos, donde se impartirán conocimientos, no sólo como contenidos sino como procesos. Deberá facilitar un aprendizaje individual, continuo, motivador e ilusionante; centrado en los puntos fuertes del alumno”¹⁹.

ALCANCES Y LIMITACIONES DEL MODELO DE EVALUACIÓN BRITÁNICO PARA EL CONTEXTO MEXICANO

Retomando la idea de la evaluación permanente, continua, instrumentada a nivel nacional y sobre todo estandarizada como lo llevan a cabo en el sistema educativo británico, ya en nuestro contexto mexicano se han dado las bases para determinar sobre qué aspectos se debe proyectar la evaluación y en qué dimensiones aplicarla, por lo que a partir del foro nacional de educación básica se consideró prioritario: “Alentar la generación de una cultura de evaluación a partir de investigaciones pertinentes que lleven a la recuperación de las experiencias acumuladas en México y que significan una riqueza invaluable de aprendizajes institucionales”²⁰, así como contemplar desde la evaluación misma, el concepto de calidad de la educación, identificando que esta variable será el elemento clave para que las instituciones educativas del país, se organicen bajo una lógica diferente y respondan así a las nuevas exigencias de la economía mundial.

“La calidad fue definida entonces, de manera sistemática en la relación que se establece entre los procesos, los insumos y los productos del sistema educativo y en concordancia con las necesidades específicas que se desarrollan con arreglo a los objetivos definidos. La correspondencia que se establece entre los productos y los insumos da noticia de una relación de eficiencia, relevancia y eficacia. Por otro lado, a esta conceptualización se le introdujeron dos dimensiones adicionales que implican la perspectiva del análisis de los resultados a largo plazo, el cual especifica el impacto de la acción en términos cuantitativos y cualitativos y la dimensión distributiva expresada en la equidad dadas las desigualdades que caracterizan a la sociedad mexicana”²¹.

Es importante señalar que en razón de que nuestro país no se puede comparar al nivel económico del Reino Unido, porque simplemente el ingreso per cápita y el producto interno bruto son totalmente diferentes, ya se expresaba desde el acuerdo de modernización de la educación básica en México que:

“la expansión del gasto público en la educación habrá de proseguir durante muchos años, hasta que se logre contar con el sistema educativo que demandará el desarrollo nacional. En este sentido, una política fundamental para lograr la modernización de la educación básica es el compromiso de los gobiernos federal y estatales de continuar incrementando, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación”²².

¹⁹ GONZÁLEZ, G F M. *El nuevo milenio Visión desde la educación*. (<http://suse00.su.ehu.es/eusko-news/0116zbn/gaia11602es.html>) Recuperado el 9 de Marzo de 2006.

²⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS (1999): *Op. Cit.*

²¹ *Ibidem.*

²² SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (2001): *Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica Los retos actuales de la educación* (<http://www.sep.gob.mx/work/appsite/acuerdo/acu3.htm>) Recuperado el 9 de Marzo de 2006.

México si le ha apostado a la educación, pero aún falta destinar más recursos y no escatimar presupuesto alguno, ya que la educación es el elemento fundamental para el desarrollo nacional.

*“Si bien el aumento en los recursos es una condición necesaria para elevar la calidad del sistema educativo, no es, por sí mismo, condición suficiente. En efecto, una mayor disponibilidad de recursos significa la ampliación de la cobertura educativa, pero no implica necesariamente el mejoramiento en la calidad de la educación; incluso, su efecto en la cobertura puede ser insatisfactorio si los recursos se vierten a través de un sistema que los utilice inadecuadamente”*²³.

El interés por realizar procesos de evaluación educativa en México no se ha dejado de lado ya que en diversos espacios académicos, políticos y sociales ha sido un interés común plenamente sentido y manifestado, de que la evaluación se efectúe, mas sin embargo es conveniente señalar que ante la realidad socioeconómica que vivimos:

*“la construcción de un sistema educativo de calidad, con pertinencia y equidad requiere dar una atención privilegiada a los sectores sociales con carencias culturales y socioeconómicas; brindar mayor apertura y atención a grupos rezagados o con atención deficiente, así como ampliar y fortalecer la descentralización educativa a manera de dar posibilidades de autogestión a las localidades para que generen proyectos educativos adecuados a su realidad y problemas”*²⁴,

Por lo que la evaluación tendría que ser muy bien estructurada a fin de que responda al contexto y realidad mexicana, pretendiendo establecer con precisión los indicadores y parámetros que den cuenta de los insumos, procesos y resultados y esto permita tomar decisiones para mejorar la aspirada calidad educativa dentro de un marco de escuelas de calidad como ha sido la reciente política en el país. Es así como en los momentos presentes la evaluación ya:

*“se marcó como una condición necesaria para la construcción de la calidad educativa, el diseño de un sistema más completo de indicadores de cobertura, equidad, eficiencia, relevancia y eficacia, el cual deberá satisfacer los siguientes criterios: consistencia técnica, disponibilidad, utilidad e interés para poder instalar procesos de mejoramiento permanente”*²⁵.

México tiene mucho que aportar al mundo en materia de educación, pero también tiene que identificar lo mejor de otros países para comparar sus procesos. La unión entre países se constituye en un valuarte para la educación dentro de las nuevas unificaciones económicas y comerciales, prueba de ello se reconoce que:

*“la OEA tiene una larga tradición en el apoyo a iniciativas multilaterales en materia de educación dado que desempeñó un papel importante en el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos regionales de formulación de políticas para la cooperación internacional en el campo de la educación. La OEA sirvió como foro de ministros de educación, desarrolló redes de intercambio de información, ejecutó programas de cooperación horizontal y ha venido desarrollando un activo programa de publicaciones educativas regionales en continuo proceso de expansión y renovación”*²⁶

La nación mexicana es un país con mucha riqueza cultural, social, política y económica que puede compartir al ámbito internacional, sólo hace falta tener voluntad política a

²³ Ibidem.

²⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS (1999): *Op. Cit.*

²⁵ Ibidem.

²⁶ GAVIRIA C. Consejo Interamericano para el desarrollo integral de la Organización de los Estados Americanos, (1999): *Senderos hacia el nuevo milenio: El camino recorrido 1994-1999. Agenda de Trabajo, El desarrollo educativo.* (<http://www.cidio.oas.org/gav5-99.htm#20>) Recuperado el 9 de Marzo de 2006.

nivel interno para que la evaluación se realice en los términos contemplados desde el propio Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa donde se visualizó:

“la construcción de un sistema nacional de evaluación de cobertura global, mismo que permita la circulación abierta y amplia de la información, recupere los logros alcanzados en las innovaciones educativas desarrolladas en el nivel local y proponga correctivos en la implantación de las políticas educativas para alcanzar, de manera progresiva mayores niveles de calidad en el sistema nacional de educación básica”²⁷.

Por lo que si esto se llegara a cristalizar, tendríamos suficientes elementos que compartir al exterior, cuyo sistema educativo también ha inspirado a otros modelos educativos de otras naciones.

Es por lo anterior que tenemos que pensar que los problemas ya no son particulares a un determinado país, hoy estamos frente a una lógica diferente, donde la cooperación y el intercambio son parte de la relación y se constituye en un factor clave para tomar lo mejor de los países y que lo que se considere viable sea útil para el desarrollo de las naciones en proceso de crecimiento social y económico como lo es México. “Por ello, toda la política económica y social del Estado mexicano tiene que estar llamada a colaborar decisivamente en el mejoramiento de la educación pública”²⁸

En correspondencia con lo que Naisbitt planteó en su best selles, denominado Megatrends, podemos señalar que el reto de la educación para las naciones en los tiempos actuales y futuros es considerar:

“poner de manifiesto la necesidad de una educación que persiga una capacitación del individuo para crear nuevos conocimientos y fomentar su autonomía en un proceso creativo que dure toda la vida y que le permita la flexibilidad adecuada para adaptarse rápidamente a una actividad social y económica cada vez más globalizada. El perfil de los futuros profesionales deberá corresponder a personas más beligerantes desde el punto de vista intelectual, más creativas y críticas, capaces de manejar los conceptos más generales, abstractos y de mayor poder predictivo y de información; personas expertas en los procesos de la ciencia y por tanto, más preparadas para plantearse interrogantes primero, y para planificar estrategias adecuadas en orden a responderlas después. En definitiva personas para trabajar autónomamente, flexibles, capacitadas para dar respuestas rápidas a las cuestiones, con elevada autoestima y en las que se pueda confiar”²⁹.

Sin embargo el logro de todos estos anhelos educativos dependerá de los cimientos que construyamos desde el nivel básico y será la evaluación misma la que marque las directrices.

CONCLUSIONES

Hemos estando viviendo en una etapa de crisis a nivel mundial. El cambio es el signo de nuestra época. La educación en todos sus niveles, es el acelerador y catalizador del camino. La educación representa la posibilidad de lograr la realización histórica del hombre y la sociedad.

Los retos y necesidades de la educación básica, acordes a las dinámicas regionales, nacionales e internacionales ante un mundo globalizado, condicionan sustentar una cultura de calidad y de evaluación, en los sistemas educativos de cada país.

²⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS (1999): *Op. Cit.*

²⁸ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (2001): *Op. Cit.*

²⁹ GONZÁLEZ, G F M. *El nuevo milenio Visión desde la educación.* () Recuperado el 9 de Marzo de 2006.

Evaluar al sistema educativo de un país y sobre todo del nivel de Educación Primaria, se considera de suma importancia, no sólo porque la educación tiene el propósito de formar al sujeto y desarrollar sus potencialidades, sino porque es la educación un elemento social que impulsa a la nación, es un aspecto que permite el desarrollo socioeconómico y productivo y le hace estar en las condiciones competitivas para hacer frente a este mundo globalizado.

Dentro de este modelo de intercambio mundial de mercancías, el sector servicios donde se clasifica a la educación, no debe dejarse de lado, por lo que debemos unir todos nuestros esfuerzos para aumentar la calidad del sistema de educación en el nivel básico, ya que es el espacio para introyectar en los sujetos el afán de superación, el deseo de seguir estudiando y el de ser ciudadanos productivos y socialmente útiles bajo un nuevo paradigma de convivencia social más humanizante y una sociedad más justa.

Es sumamente necesario que en México se den ya los pasos para el desarrollo de la evaluación de los estudios del nivel básico, de manera integral, sistemática y participativa, a fin de alimentar al propio sistema educativo, para mejorar la formación de los profesores, los aprendizajes así como para corregir el rumbo y establecer los mecanismos que favorezcan a una educación de calidad.

Es importante considerar la necesidad de instrumentar de manera sistemática y permanente un proceso de evaluación para el sistema educativo en México en el nivel de educación primaria, que enriquezca los propósitos y fines institucionales en materia educativa y que sobre todo sea acorde al contexto de una nueva estructura de economía internacional, que favorezca a las instituciones a desarrollar sus funciones de producción, transmisión y preservación del conocimiento y la cultura.

Para elevar la calidad de la educación mediante una cultura de la evaluación es indispensable que se involucre a todos los actores del sistema educativo y que se logre homogeneizar los mecanismos, criterios e indicadores a ser utilizados para la obtención de resultados cuanti y cualitativos en materia educativa.

EMIGRACIÓN Y ESCUELA INCLUSIVA

INMIGRACION, EDUCACION Y LENGUAS EN LA UNION EUROPEA

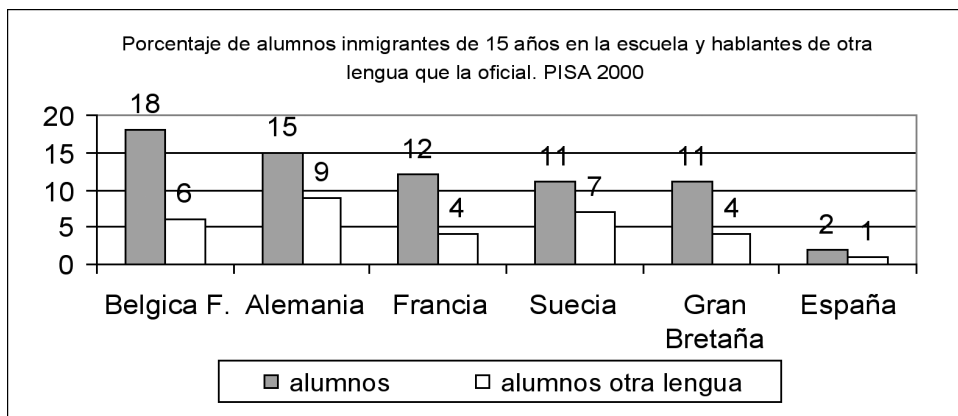
Felix Etxeberria

Euskal Herriko Unibertsitatea/Universidad del País Vasco

1. INMIGRANTES EN EUROPA, QUIÉNES Y DE DÓNDE SON¹

Hay que tener en cuenta que 12 millones de descendientes de inmigrantes hablan lenguas, como el árabe, el turco, las del subcontinente indio y otras lenguas asiáticas. La población escolar de origen inmigrante representa entre un 7 y un 9 %. También existen, aproximadamente un millón de gitanos en edad escolar, y los hijos de los trabajadores itinerantes suman unos 600.000 en toda Europa (Killilea, 1994; Etxeberria, F. 2000).

De acuerdo con el informe EURYDICE 2004, el porcentaje de alumnos inmigrantes en las escuelas europeas, en el año 2000 y tomando como referencia la edad de 15 años, varía considerablemente de unos países a otros. Mientras algunos países, como Italia, Islandia o Polonia, apenas tienen alumnado inmigrante, otros países como Bélgica francófona, Alemania, Francia, Lituania, Suecia, Gran Bretaña, y Liechtenstein tienen alumnos inmigrantes en una proporción que supera el 10 %.



Fuente: Comision Europea. 2004. Eurydice

¹ Este artículo se enmarca en una investigación financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia, número de proyecto SEJ2004-01690/EDUC.

Por una serie de razones históricas y socioeconómicas, la población inmigrante de las escuelas tiende a concentrarse en los núcleos urbanos de mayor densidad y por ello la distribución de las familias inmigrantes no se hace de manera uniforme si no en torno a las grandes ciudades. También en España los inmigrantes se concentran en los principales núcleos urbanos, como Madrid (Broeder, P. y Mijares, L. 2003), Barcelona y Valencia.

Por otra parte, en relación a la lengua de los alumnos de 15 años en las escuelas europeas, en Luxemburgo y Liechtenstein la proporción supera el 20 %, y en Dinamarca, Alemania, Austria y Suecia la proporción de alumnos que tienen como lengua familiar otra diferente a la de la escuela varía entre el 6% y el 8%. En España esa cifra se encuentra en torno al 1 %.

En algunos de estos países, el porcentaje de alumnos que tienen otra lengua diferente de la lengua de instrucción escolar es muy inferior al número de inmigrantes en el aula, y ello es debido a que en el caso de Francia y Gran Bretaña, muchos inmigrantes hablan la lengua oficial, por haber pertenecido anteriormente a las colonias francófonas o anglófonas. En el caso de España el motivo es también similar, puesto que muchos de los inmigrantes tienen origen hispano.

2. LA POLÍTICA EUROPEA EN EDUCACIÓN CON INMIGRANTES Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL

El marco general

La construcción de la Unión Europea es también la puesta en marcha de una política europea común en materia de inmigración y de integración, con el fin de que las personas inmigrantes puedan residir en los países miembros de un modo armonioso. Dentro de este marco general, el ámbito escolar ocupa un lugar privilegiado para los menores inmigrantes y para facilitar esa política de integración, puesto que la escuela es la entidad que de manera más intensa facilita la incorporación a los valores y normas de la sociedad, al tiempo que es el paso obligado para la incorporación al mundo laboral.

Los principales acontecimientos que han marcado esta política de integración de los inmigrantes como un elemento fundamental de la política de la UE son la aprobación del Tratado de Ámsterdam (1999), el Consejo de Europa de Tampere (1999), la Cumbre de Lisboa (2000), el Consejo Europeo de Sevilla (2002), el Consejo Europeo de Tesalónica (2003) y el de Bruselas (2003), y en todos ellos se ha subrayado la equiparación de los inmigrantes legales (no así en los irregulares) a la situación de los demás ciudadanos, especialmente en el ámbito de la educación, la formación lingüística y la integración.

Legislación sobre educación de menores inmigrantes

La política legislativa en materia de educación con hijos de emigrantes ha producido una serie de textos normativos, entre los cuales merece la pena destacar a los siguientes:

La Directiva de 1977

La política seguida en materia de educación bilingüe con respecto a las lenguas de los inmigrantes ha sido objeto de atención por parte de la Comunidad Europea a través de diversos textos legales, especialmente la Directiva 1977/486/CEE, de igual aplicación para todos los Estados-Miembros. En esta Directiva de 1977 se pretende mejorar las condiciones de la libre circulación de los trabajadores, especialmente las que tienen relación con la acogida y la enseñanza de sus hijos.

Hay dos consideraciones que merece la pena destacar en la Directiva/77. Por una parte es el deseo de integrar en el medio escolar a los hijos de inmigrantes, para lo cual se afirma que es necesario que puedan disponer de una enseñanza adecuada que incluya la enseñanza de la lengua del estado de acogida. Por otra parte, “con el fin de facilitar su eventual reintegración en el Estado miembro de origen”, se considera que es importante la cooperación entre los estados miembros de origen y los de acogida para promover la enseñanza de la lengua materna y la cultura del país de origen.

Las medidas adoptadas con este objetivo son las siguientes:

- 1.- Garantizar la enseñanza gratuita de los hijos de los residentes comunitarios que incluya, sobre todo, el estudio de la lengua oficial o de alguna de las lenguas oficiales del Estado.
- 2.- Promover, en coordinación con la enseñanza normal, una enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen en favor de los hijos de los trabajadores inmigrantes.
- 3.- Garantizar la formación inicial y continua de los profesores que impartan esta enseñanza.

En el artículo 4 de dicha Directiva/77 se obliga a los estados miembros a que adopten las medidas necesarias para cumplir la normativa en un plazo de 4 años, informando de ello inmediatamente a la Comisión.

Finalmente, se pide a los estados miembros que en el plazo de 5 años y posteriormente de modo regular, transmitan a la Comisión todas de las informaciones que sean útiles respecto a la aplicación de la Directiva/77. Como resultado de estas revisiones disponemos de los informes realizados en los años 1989 y 1995.

Balance crítico de la Directiva 77/486

Ya en este primer informe de 1989 se constata que no se ha consolidado una política europea en materia de educación con inmigrantes. En primer lugar por la gran diversidad de situaciones en cada país y con respecto a los grupos inmigrantes; en segundo lugar por la dificultad de armonizar las políticas educativas y migratorias que son planteadas en los diversos estados miembros en términos de soberanía.

El resultado de este informe de 1989, el único realmente hecho como auténtico informe, es que la situación es mayoritariamente negativa y al propio tiempo la Comisión cambia de perspectiva, girando del foco de la inmigración hacia el fenómeno intercultural. Los países miembros de la C.E. apenas se implican en el tema relacionado con la LCO y de todos modos no se da el paso a la creación de una legislación nacional, reduciéndose en muchas ocasiones a unas experiencias piloto que comienzan a finales de los 80.

El informe de la Comisión en 1995 hace un balance de la evolución de las políticas nacionales en materia de escolarización de los hijos de inmigrantes, para llegar a la conclusión de que han ocurrido importantes cambios en este campo, desde los años 60 hasta mediados de los 90:

- En los años 60 y 70, existía un grado de incertidumbre respecto a la duración de la estancia de los inmigrantes en Europa, haciendo necesaria una adaptación específica por parte de las escuelas, con el fin de acoger de la mejor manera a sus hijos, en la previsión de un posible retorno a sus países de origen.

- La interrupción de la inmigración en los años 70 lleva a la consideración de que los hijos de inmigrados se instalan permanentemente en los países de acogida, haciendo necesaria una buena política de integración en las escuelas normales.
- A partir de los 80, la mayor parte de los estados miembros reconocen que los inmigrados se han instalado de forma duradera y la atención se centra en las prácticas educativas que conviene promover de cara al pluralismo cultural, considerado cada vez más como un desafío fundamental a los sistemas educativos. Igualmente se hace necesario luchar contra la aparición de prejuicios, temores y hostilidad.
- La orientación actual de este tema va en la línea de la Educación Intercultural que progresivamente se está imponiendo en todos los estados miembros para designar el conjunto de prácticas educativas destinadas a propiciar el respeto y la comprensión mutuos entre todos los alumnos, independientemente de cual sea su procedencia cultural, lingüística, étnica o religiosa.

En consecuencia, la CE cambia su política respecto al programa y en lugar de perseguir a los estados por sus incumplimientos en la aplicación de la Directiva 77 adopta una estrategia de promoción, cooperación y de proyectos piloto que ya están en funcionamiento. De esta situación surge la iniciativa del programa SOCRATES que tiene como subprograma específico a la Acción COMENIUS pensada para impulsar proyectos relacionados con los alumnos inmigrantes. El Comité de las Regiones (1999) recoge una serie de iniciativas y experiencias pilotos que pueden ser consideradas como ejemplos de buenas prácticas.

Socrates. Comenius

Los proyectos desarrollados bajo la tutela de COMENIUS tienen una gran diversidad de contenidos y mucha dispersión de enfoques, lo cual haría recomendable una legislación común para conseguir resultados más favorables, pero el fracaso en la aplicación de la Directiva 77/486 muestra el rechazo de los Estados miembros a este tipo de iniciativas comunes.

Esta iniciativa prevé también la colaboración con los países terceros, los de origen inmigrante con el fin de colaborar de una manera más adecuada y poder facilitar a los niños inmigrantes una educación adaptada a las necesidades reales y que les permita cultivar su propia identidad.

El hecho es que la idea de una educación intercultural, no solamente ligada a la educación con inmigrantes sino con todos los alumnos en general, fue ganando adeptos a la luz de los problemas para la puesta en marcha de la Directiva y de los profundos cambios sociales y educativos que se estaban produciendo en el seno de la UE. Numerosos proyectos piloto se fueron desarrollando con el apoyo del Consejo de Europa a partir de 1984, invitando a la Comisión a seguir en la misma línea. Ya en el 1990, la Comisión dejó de apoyar a los proyectos nacionales para impulsar los transnacionales y a partir de 1993 las subvenciones se empezaron a canalizar a través de COMENIUS, que promueve trabajos que obligatoriamente deben ser realizados en cooperación.

Con la puesta en marcha de la Acción 2 de COMENIUS, que se encarga de la educación con inmigrantes con el fin de responder a sus necesidades y favorecer su integración, el programa principal SOCRATES experimenta un cambio fundamental. A partir de 1995, el conjunto de las actuaciones está dirigido a todo el alumnado, autóctonos e inmigrantes, con un enfoque intercultural, lo que lleva a abandonar iniciativas exclusivas para los niños inmigrantes.

Los ejes principales de la Acción COMENIUS 2 siguen siendo los definidos en la Directiva 77, además de la incorporación de la dimensión intercultural:

- Promoción de la Educación intercultural en las escuelas y su entorno
- Enseñanza de la lengua y cultura del país de acogida
- Enseñanza de la lengua y cultura del país de origen.
- Formación de profesores y visitas de estudios

Junto con COMENIUS, el resto de los subprogramas contenido en SOCRATES, tales como LINGUA y ARION experimentan también el giro hacia la interculturalidad. Este giro es un importante cambio de perspectiva, que lleva del niño inmigrante al alumnado en general, a todos los niños. Al mismo tiempo, rechaza todo tipo de medidas que suponga algún tipo de segregación respecto a los niños inmigrantes, tales como la organización de la fase de acogida en otro centro específico, o la organización de enseñanzas específicas en función de las culturas, y en general todo aquello que facilite una mayor separación. Por otra parte, aboga por una defensa de la igualdad de oportunidades para todos, apoyo a la promoción de los inmigrantes, acercamiento a su cultura y vigilancia frente al racismo.

Además de estas iniciativas, la Comisión europea ha impulsado también otro tipo de acciones, como los intercambios de información, la creación de material didáctico, la cooperación entre centros de formación de profesores y el intercambio de enseñantes.

Dictamen del Comité de las Regiones (1997)

Otro documento importante es el elaborado por el Comité de las Regiones, en su Dictamen de 1997, en el que aborda la cuestión de la educación intercultural. En este reciente texto se insiste en que el programa Comenius contempla ayudas para integrar a los niños inmigrantes en los sistemas educativos. El Comité de las Regiones recoge sus anteriores demandas y “solicita que los estados miembros presten una mayor ayuda para apoyar la enseñanza de la lengua del país de acogida y la lengua y culturas del país de origen”.

Este Dictamen de 1997 ofrece un análisis en profundidad y unas pautas de actuación más definidas que toda la documentación anterior. En él se hace numerosas consideraciones y se extraen conclusiones que resultan de un extraordinario interés:

1. Respecto a los términos “multicultural” e “intercultural” se defiende la expresión “educación intercultural” porque da a entender la interacción dinámica e intercambio cooperativo entre las culturas.

2. Se afirma que la Unión Europea se está convirtiendo en una sociedad cada vez más multicultural y pluralista con 18 millones de trabajadores inmigrantes, y origina que aproximadamente el 50 % de los escolares tengan contacto con otras lenguas y culturas distintas a la suya. La educación intercultural es necesaria para conseguir una Europa unida y prevenir el racismo y la xenofobia.

3. Se quiere aprovechar toda la experiencia positiva de los programas comunitarios, como la Directiva de 1977, Sócrates, Leonardo, la Juventud con Europa, INFO 2000, KALEIDOSCOPE, ARIANE, y el programa multianual para la promoción de la diversidad lingüística, así como las experiencias de los programas PHARE y TACIS, incorporados al programa TEMPUS, de colaboración con la Europa Central y del Este.

4. Se insiste en que la educación intercultural no debe limitarse a la actuación en las aulas, sino que debe también implicar la actuación extraescolar y la educación permanente, desde el preescolar hasta la educación de adultos.

5. La educación intercultural debe ocuparse de la preparación de materiales didácticos adecuados, la integración de la dimensión intercultural en los planes de estudio y la formación inicial y permanente del profesorado. En este campo, se pide un mayor acceso a la docencia por parte de los jóvenes originarios de las comunidades inmigradas o de las minorías étnicas.

6. La educación intercultural debe ser un instrumento para luchar contra el fracaso escolar, la marginación y la exclusión social, puesto que se observa que muchos alumnos originarios de minorías étnicas obtienen malos resultados escolares, abandonan sus estudios y sufren un proceso de marginación desde muy niños.

7. Se defiende la formación de mediadores de las comunidades de inmigrados y minorías étnicas, al estilo de los mediadores gitanos, al amparo del programa Sócrates, como ayuda para la colaboración entre las familias, la escuela y la comunidad.

8. Se destaca la importancia de las entidades locales y regionales para el apoyo a los proyectos transnacionales, como las ciudades contra el racismo, ciudades por la educación intercultural (DIECEC), la red ELAINE de entidades locales para la integración de minorías étnicas y los proyectos de hermanamientos entre ciudades.

9. Se constata lo limitado de las actividades de educación intercultural en los centros escolares y universidades y subraya la necesidad de una financiación específica para apoyar proyectos de este tipo.

10. Entre las conclusiones finales que extrae el Comité de la Regiones, destacamos las siguientes:

- Se destaca el papel decisivo que la educación intercultural desempeña en la erradicación del racismo y la xenofobia en la sociedad.
- La necesidad de una amplia movilización y cooperación a escalas nacional, regional y local, con la participación de los interlocutores sociales, centros educativos, ONGs, organizaciones juveniles deportivas y culturales.
- Se solicita que se complemente los programas europeos Sócrates, Leonardo y que se conceda mayor ayuda a las actividades de educación preescolar y educación de adultos, además de las actividades extraescolares.
- Se pide un mayor apoyo a la formación inicial y prácticas en el campo intercultural para docentes y formadores.
- Se subraya la necesidad de prestar ayuda a la cooperación entre docentes y padres inmigrantes y de minorías étnicas para facilitar la adaptación de sus hijos.

Como vemos, el Dictamen del Comité de las Regiones, de 1997, es un auténtico manual para el entendimiento de lo que es la educación intercultural y las exigencias necesarias para conseguir los objetivos que se propone. Creemos que es el marco de referencia para cualquier discusión posterior y que nos permite establecer las claves de lo que es y no es la educación intercultural.

3. MODELOS DE INTEGRACIÓN EN EUROPA

La mayoría de los países europeos tienen organizadas de alguna manera la vida escolar para conseguir que los menores inmigrantes se integren rápidamente. En casi todos los casos, la lengua ocupa un lugar fundamental a la hora de hacer las distribuciones o de organizar los cursos para inmigrantes. Si los alumnos inmigrantes dominan la lengua de acogida son habitualmente escolarizados en el curso que les corresponde con el resto de los alumnos autóctonos. El problema se plantea cuando los inmigrantes no tienen sufi-

ciente competencia en la lengua o lenguas de acogida y es entonces cuando se requiere que estos menores reciban ayudas concretas para poder superar sus dificultades.

Aunque el fin sea el mismo, adquirir el nivel de competencia lingüístico que tiene el resto de los alumnos, existen dos modalidades básicas de poner en práctica ese objetivo (Comisión Europea, 2004):

- **Modelo integrado.** En este caso, los inmigrantes siguen el mismo curso que los demás, y reciben ayudas de apoyo, especialmente de tipo lingüístico, dentro del horario escolar normal, aunque también pueden recibir estos apoyos en horarios extraescolares, además de la enseñanza ordinaria, y siempre dentro de las instalaciones del centro. Este es el modelo más empleado.
- **Modelo separado.** Esta práctica tiende a separar a los alumnos inmigrantes del resto de su aula para recibir una ayuda especial ajustada a sus necesidades. Esta separación puede ser transitoria, limitada, o de largo plazo, durante uno o dos cursos, hasta que se consiga el nivel de competencia lingüística estimado. Este modelo está menos extendido.

La mayoría de los países europeos utilizan los dos modelos de modo combinado. Es decir con medidas dentro del aula ordinaria y con apoyos fuera del aula. Incluso hay un tercio de los países que añaden a estas iniciativas la ayuda extraescolar, fuera del centro y del horario ordinario.

La enseñanza de lenguas con inmigrantes en Europa

Si la perspectiva inicial iba dirigida exclusivamente a los niños de origen inmigrante con una lengua y cultura distintas a la de la mayoría, con el doble objetivo de facilitarles la integración en la sociedad de acogida y de prepararles para un eventual regreso a sus países de origen, en la actualidad se ha impuesto el enfoque intercultural basado en el respeto de las culturas y de las creencias y va dirigido a todos los alumnos, autóctonos y emigrantes, dando por hecho que las familias inmigrantes se han instalado definitivamente en los lugares de acogida.

La importancia de la lengua como elemento distintivo de una cultura se acentúa cuando ocurre un desbordamiento generalizado de las culturas nacionales por influencia transnacional (Parlamento Europeo, 1998). También en el caso de los inmigrantes, la enseñanza de las lenguas de origen y de acogida son los componentes fundamentales de la acción de la UE en relación a la educación de estos niños y niñas. El aprendizaje de las dos lenguas, la materna y la de acogida es especialmente importante al nivel de la escuela materna, considerada como la vía real de la inserción escolar y social y del aprendizaje lingüístico

Europa entre la marginación y la integración

| LENGUA Y CULTURA DE ACOGIDA | ATENCIÓN A LENGUA Y CULTURA DE ORIGEN | |
|-----------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| | SI | NO |
| SI | INTEGRACIÓN | ASIMILACION |
| NO | SEGREGACION, GUETIZACION | MARGINACION, EXCLUSION |

Francesc Carbonell (1995): Inmigración: diversidad cultural, desigualdad social y educación. MEC.

Todavía se observa entre nosotros, incluso entre profesionales de la educación y de otras áreas sociales, cierto grado de confusión a la hora de abordar el tema de la integración. Para algunos basta con que los alumnos inmigrantes se escolaricen en la misma aula para dar por supuesta la integración con el resto de los alumnos. Sin embargo, una auténtica integración requiere otra serie de condicionamientos.

En el cuadro anterior podemos diferenciar los distintos modos de escolarizar a los alumnos inmigrantes o de culturas minoritarias en atención al trato que se le da a su lengua y cultura de origen y a la ayuda que se le presta en la lengua y cultura de acogida. Generalmente se utiliza la expresión integración para significar diferentes realidades. En algunos casos se quiere decir que el alumno de otra cultura minoritaria está dentro del aula con los demás, como uno más. Pero esto responde mejor a un planteamiento de asimilación, según el cual el niño o la niña abandonan sus rasgos culturales para adquirir los de la mayoría.

Integración intercultural. Podemos hablar de auténtica integración cuando en la escuela se sigue una estrategia de promoción y desarrollo de la lengua de la familia y la lengua o lenguas de la sociedad de acogida. En este caso se pretende que los diferentes grupos convivan en diálogo y atendiendo cada uno a su propia identidad. Es el caso de algunos programas, como el de Lengua y Cultura Portuguesa, en los que se fortalece la identidad cultural de los grupos minoritarios y se comparten iniciativas culturales con los miembros del grupo mayoritario.

Asimilación. Es una forma de convivencia en la que los grupos minoritarios abandonan o son obligados a abandonar sus raíces culturales en aras de una supuesta mejor preparación y rendimiento académico y como lucha contra el fracaso escolar. La opción parece ser la de identificarse con la cultura mayoritaria en la suposición de que van a disfrutar de las ventajas del grupo mayoritario, o cultivar su lengua familiar a costa de perder el ritmo del aula y del fracaso escolar. Es el modelo más usual en nuestras escuelas, según el cual los niños y niñas de origen extranjero abandonan sus prácticas culturales familiares para pasar a identificarse con las del gran grupo.

Guetización. En este caso los grupos minoritarios viven al margen de la cultura mayoritaria, encerrados en sus prácticas culturales propias, y ocupando unos espacios específicos. En este grupo están representados los colectivos que viven su propia cultura y espacios limitados en los que desarrollan la identidad colectiva. Un ejemplo de este tipo es la práctica de organizar clases de lengua y cultura de origen en la que solamente participan los pertenecientes al grupo afectado, en horarios y espacios específicos, como las clases de lengua árabe, portuguesa, cuando se realizan en horario extraescolar o en un espacio diferente, fuera del aula, los sábados por la mañana, en la mezquita, etc.

Exclusión. Los sujetos se encuentran fuera de los canales habituales de promoción social y son deficitarios en su propia cultura y en la cultura del país de llegada. Es el caso de los grupos de personas que viven en los suburbios más abandonados o en las zonas más deprimidas de las ciudades, en las que no existen referencias de identificación con el grupo de origen ni con el grupo de acogida. Chicos y chicas de segunda generación que no han adquirido la suficiente competencia en las lenguas de la escuela y que por otro lado encuentran en la familia poco eco para asuntos lingüísticos propios, en un clima de abandono de las propias raíces culturales. El caso de familias magrebíes que no hablan ya en casa la lengua bereber, que no cuenta con soporte escrito, y que dichos alumnos no consiguen dominar las lenguas de la escuela. En este caso nos encontramos con una pérdida total de las referencias lingüísticas del alumno, no perteneciendo ni a uno ni a otro grupo cultural o lingüístico.

Lengua de acogida (L.A.)

Respecto a las lenguas de acogida, mayoritaria y-o regional, su importancia reside en que supone un instrumento clave (Parlamento Europeo, 1998). Los déficits lingüísticos tienen una influencia determinante en momentos cruciales, como el inicio en la enseñanza secundaria o el paso de la educación básica a la enseñanza profesional. Parece fuera de toda duda que la influencia de la competencia en la lengua de la escuela es un factor determinante en los resultados escolares, tal y como ha sido recogido en el informe PISA 2003 (O.C.D.E. 2004). Según este estudio, existen diferencias significativas entre los resultados de los alumnos nativos y los alumnos de origen inmigrante, de primera generación o no nacidos en el país de acogida. Por poner un ejemplo, en Francia, la puntuación en matemáticas fue de 520 puntos para los alumnos nativos, mientras que los alumnos inmigrantes de primera generación consiguieron 472 puntos (-48) y los alumnos no nativos alcanzaron 448 puntos (-72).

La competencia en la lengua en que los alumnos inmigrantes reciben la enseñanza representa un obstáculo principal para alcanzar el éxito escolar (Stanat, P. 2005) y por ello debe ser tenida en cuenta como uno de los principales problemas a resolver a la hora de educar con inmigrantes.

Durante los últimos años se ha relacionado a menudo la enseñanza de la lengua del país de acogida con las posibilidades que ofrece el programa LINGUA, pero la enseñanza de las lenguas dentro de este programa se refiere preferentemente a los intercambios dentro del marco europeo y del mercado único, es decir el aprendizaje de las lenguas para facilitar la movilidad de los estudiantes y profesionales. Otra cosa distinta es el aprendizaje de la lengua de acogida para los inmigrantes, en donde lo que se trata es de facilitar su escolarización normal en el país de acogida como condición para conseguir la integración social, lo que constituye un nivel anterior al de la posible movilidad.

Parece evidente que todos estos tipos de enseñanza responden a necesidades diferentes, porque está claro que para ser eficaz, la enseñanza de lenguas debe tener en cuenta la variedad de lenguas presentes y desarrollar estrategias en torno a las situaciones de comunicación reales, tal y como se presentan en los procesos de enseñanza.

La acogida se hace especialmente importante al nivel preescolar, lugar de socialización y desarrollo del niño, particularmente por la influencia que tienen las actividades lúdicas y la estimulación.

Para conseguir una mayor eficacia en el aprendizaje de las lenguas, los sistemas educativos europeos ofrecen a los menores inmigrantes un amplio abanico de medidas:

- **Apoyo lingüístico.** Generalmente se basa en la “inmersión lingüística”, es decir la exposición a la lengua de acogida de modo directo e intensivo, recibiendo apoyo, ayuda o refuerzo de modo individual o colectivo, todo ello durante el horario escolar normal. En algunos casos va acompañada de una enseñanza bilingüe, en la que se utiliza también, de modo complementario, la lengua familiar del alumno.
- **Apoyo en ciertas áreas del currículo** en las que el alumno inmigrante pueda tener mayor dificultad.
- **Reduciendo el número de alumnos** por aula para facilitar la relación más directa y personalizada con el alumno.

Aunque a menudo estos tipos de apoyo se emplean de modo combinado, el apoyo lingüístico en la lengua de acogida es el más empleado por los países de la Unión Europea. A este respecto, es de destacar que en la enseñanza de la lengua de acogida, o de instrucción en la escuela, se asocia con este tipo de características:

- La metodología empleada suele ser habitualmente la de enseñanza como una segunda lengua
- Las horas dedicadas en clase a esta enseñanza oscilan de manera amplia, desde 2 horas a 14 horas semanales.
- Hay una tendencia a incorporar a estos niños lo antes posible, a poder ser durante el periodo pre-escolar.
- En general, son los profesores responsables del grupo, con ayuda de profesores de apoyo, quienes se encargan de poner en marcha las medidas para ayudar a los alumnos inmigrantes. Es por ello que en muchos países la formación del profesorado en estos temas ocupa un lugar prioritario.
- En algunos países se refuerzan con la ayuda de estudiantes mayores y padres o miembros de la comunidad inmigrante que hablan la lengua de origen.

Lengua y Cultura de Origen (LCO)

Uno de los principales retos, todavía sin resolver, es el tratamiento de las lenguas y culturas de origen inmigrante en las escuelas europeas. Si inicialmente se pensaba en proteger y fortalecer la lengua de la familia con el fin de prepararles para un eventual regreso a su país de origen, en la actualidad se piensa que el cultivo de la propia identidad cultural de dichos alumnos facilita la escolarización y la integración en el país de acogida, con una visión intercultural en la que todos los alumnos, autóctonos e inmigrantes, deben cultivar sus señas de identidad y aprender a convivir en cooperación y solidaridad.

Es preciso subrayar la importancia de mantener la lengua y cultura maternas en la perspectiva de una sociedad multicultural. “El modo mejor de abrirse a otras lenguas y culturas es el de poseer al máximo el instrumento de expresión y comunicación que es su propia cultura” (Parlamento Europeo, 1998). Enseñar la lengua de origen debe ser comprendido como un factor psicológico que valoriza a los niños de familias inmigrantes y que ofrece al mismo tiempo una posibilidad para estos niños de un conocimiento lingüístico suplementario en el mercado laboral. Si la escuela no ofrece enseñanza en lengua materna el niño acaba por asumir como única referencia valiosa la de la lengua de acogida, subestimando e incluso anulando la lengua y cultura familiar. La lengua materna constituye una contribución esencial a la construcción de la identidad cultural y lingüística y al desarrollo de una imagen positiva de sí mismo.

A pesar de lo dicho, existe un amplio debate en el seno de la Unión Europea sobre la idoneidad de la enseñanza de la LCO a los alumnos inmigrantes, teniendo en cuenta las dificultades para el aprendizaje de la lengua de acogida, lengua de instrucción escolar y vía para la integración social y laboral. Es preciso recordar los resultados del Informe PISA 2003 para hacernos conscientes de la importancia de la competencia lingüística en la lengua de instrucción escolar y su influencia significativa sobre los resultados escolares, en los que se observan diferencias importantes entre los alumnos autóctonos e inmigrantes. De hecho en algunos de estos países, como Dinamarca, Holanda y Noruega, han decidido aumentar sensiblemente los programas de enseñanza de la lengua de instrucción y reducir los programas de LCO (Richters, J. 1999). Sin embargo, todavía muchos países siguen ofreciendo enseñanza de la LCO que, por lo general, depende del número mínimo de alumnos inmigrantes en el centro, así como de la existencia de acuerdos bilaterales entre el país de origen y el país de acogida.

La enseñanza de la lengua materna, en la mayoría de los casos, es una actividad extraescolar a la que se dedica unas horas a la semana, y que con cierta frecuencia puede

constituir una asignatura optativa en la enseñanza secundaria (Luxemburgo, Austria, Finlandia, Suecia, Reino Unido). Además, esta enseñanza de la lengua materna va asociada a la cultura o la historia del país de origen.

Tras la Directiva 77/486, la obligación de impulsar esta enseñanza ha recaído en primer lugar en las autoridades escolares del país de acogida, que deben cooperar con los representantes de los Estados de origen. Esta organización de las clases de lengua materna del alumno se ha materializado en diferentes modelos (C.E., 2001; Parlamento Europeo, 1998):

- Enseñanza integrada**, coordinada en cuanto a métodos y contenidos con la enseñanza normal e impartida durante el horario escolar normal.
- Enseñanza diferida**, coordinada como la anterior, pero dispensada antes o después del horario escolar normal
- Enseñanza de la lengua materna como lengua extranjera**, impartida como materia obligatoria u opcional dentro del programa normal de la enseñanza secundaria.
- Enseñanza extraescolar**, impartida fuera del horario escolar, al margen de la autoridad escolar de acogida y bajo la responsabilidad de asociaciones privadas o del consulado.

De estos cuatro modelos, el último es considerado como no adecuado a las directrices de la Directiva 77/486, pero solamente el primer modelo obtiene resultados positivos, aunque también tiene más dificultades para su puesta en marcha (Parlamento Europeo, 1998)

Respecto a la forma en que los países asumen la responsabilidad de esta enseñanza, encontramos dos modos diferenciados de actuar (C.E., 2001):

- En base a **acuerdos bilaterales** entre el país de acogida y el país de origen, como es el caso de Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Portugal, Estonia y Hungría. Normalmente, el país de origen se encarga de la infraestructura y contratación del profesorado, en colaboración estrecha con la comunidad inmigrante, mientras que el país de acogida suele ofrecer los locales y en algunos casos contribuye al pago de los profesores.
- En otros casos, como Dinamarca, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Austria, Finlandia o Suecia, es **el país receptor el encargado** de sufragar y organizar las clases en lengua materna, generalmente en horario escolar si el número de alumnos es suficiente. En algunos países, como Reino Unido, la enseñanza de la lengua materna la suele impartir el sector del voluntariado, que a veces reciben ayudas locales o de organizaciones caritativas.

Algunos problemas en torno a la Lengua y Cultura de Origen (LCO)

Existen numerosos problemas a la hora de abordar la enseñanza de las lenguas de origen (LCO) con alumnos inmigrantes. El carácter opcional u obligatorio es uno de ellos. En algunos casos los alumnos de origen inmigrante reciben la enseñanza de la lengua materna tras haber terminado su escolarización en la lengua de acogida y la influencia de la lengua de origen puede ser menos eficaz. En determinadas escuelas, la lengua de origen que se enseña corresponde con la que hablan algunas familias, pero para otras familias inmigrantes les supone como una lengua extranjera. Todo esto nos lleva a plantear de nuevo la necesidad de analizar el tema de la autonomía escolar.

Por su parte, la Comisión Europea insiste en evitar cualquier tipo de enseñanza extraescolar que suponga contratiempos como horarios tardíos, transportes complicados, reducción de tiempo libre y juegos, etc.

Los problemas se agravan cuando se mezclan asuntos prácticos y de orden político. A veces, las asociaciones de inmigrantes son opuestas al régimen político del país de origen y no admiten que se inmiscuya en asuntos de la comunidad inmigrante. Cuando las asociaciones inmigrantes están ligadas al régimen utilizan los profesores enviados por el gobierno de origen. Quienes prefieren una autonomía total prefieren que los profesores sean reclutados entre los propios miembros inmigrantes.

Problemas de orden pedagógico surgen porque, en general, el profesorado no está preparado para impartir la LCO y se cae en los estereotipos que no tienen nada que ver con la marcha y la vida real de la cultura de los países de origen. Pero los problemas no acaban aquí y, si queremos organizar bien la enseñanza de la lengua y cultura de origen, será preciso tener en cuenta diversos aspectos:

- Los obstáculos a la hora de definir exactamente cuál es la lengua de origen. A veces nos referimos a la lengua de casa, la materna, pero en otros casos es la lengua oficial del país de origen, que no siempre coincide con la lengua familiar. En el caso de la lengua bereber, uno de los principales núcleos de población magrebí en España, existen incluso reticencias serias a la hora de aceptar como válida la enseñanza de la lengua árabe estándar para una familia bereber, debido al enfrentamiento histórico entre ambas comunidades.
- Por otra parte, algunas de estas lenguas, -bereber, chino dialectal, lenguas indígenas en Latinoamérica-, no cuentan con un soporte escrito, libros, material didáctico adecuado para poder desarrollar la enseñanza de dicha lengua de modo convencional en nuestras escuelas.
- Es preciso subrayar que las posibilidades del profesorado de nuestro sistema educativo en cuanto al conocimiento de las lenguas de los inmigrantes tiene serios límites ¿Cuántas lenguas de origen extranjero pueden conocer nuestros profesores?. Esto plantea la necesidad de establecer una política más clara y más real de cara al futuro de la enseñanza de la LCO. Es necesario que existan acuerdos con los países de origen para que se garantice la enseñanza de dichas lenguas.
- También hay que tener en cuenta que las lenguas de los extranjeros encuentran en algunas comunidades poco eco debido a las dificultades internas que atraviesan las lenguas minoritarias propias de dichas Comunidades Autónomas, como en el caso del catalán, el gallego y el euskara. La presencia de lenguas de inmigrantes, extranjeras y regionales provoca en algunos casos verdaderos dilemas a la hora de tomar decisiones.
- La presencia de numerosas lenguas LO en algunas comunidades, como Catalunya o Madrid (Broeder, P. y Mijares, L. 2003), plantean la necesidad de establecer algún tipo de jerarquía, puesto que la existencia de más de 60 lenguas extranjeras en la escuela obliga en cierto modo a definir en qué sentido se emplearan los recursos y se adaptará el currículo buscando el equilibrio entre el proyecto educativo original y la presencia de numerosas lenguas y culturas en el aula.
- Finalmente, los nuevos desafíos de la enseñanza de lenguas a edad temprana, como es el caso del inglés, añaden un nuevo elemento a este complejo problema de la enseñanza de lenguas en nuestras escuelas. Nuevamente debe ser tenido en cuenta el global de las lenguas implicadas en el aula y desarrollar programas coherentes para que la escuela tenga una respuesta eficaz ante los desafíos que plantea la lengua de acogida en situación minoritaria, catalán, gallego o euskara, la lengua de origen, tam-

bién en situación desfavorecida, y la lengua extranjera inglesa, ampliamente extendida en nuestros centros. ¿Cómo responder a todas esas lenguas, además de al castellano? El reto es combinar adecuadamente las posibles lenguas presentes en el aula: euskara, castellano, inglés y las lenguas de origen.

Para terminar, a pesar de las dificultades, muchos países de la Unión Europea están impartiendo clases en la lengua de origen de los inmigrantes. Cada país, y mejor dicho cada escuela, organiza esas clases de la manera más adecuada y de modo flexible. No obstante, y ateniéndonos a la práctica de la Unión Europea, podemos decir que tiene lugar una enseñanza eficaz de la lengua y cultura de origen y de acogida cuando se cumplen estas condiciones:

- Voluntad política de acordar medidas efectivas entre los estados de origen y los organismos implicados
- Autonomía de la escuela para organizar estas enseñanzas
- Existencia de profesorado cualificado

BIBLIOGRAFÍA

- BROEDER, P. y MIJARES, L. (2003): Plurilingüismo en Madrid. Las lenguas de los alumnos de origen inmigrante en Primaria. Centro de Investigación y Documentación Educativa. Consejería de Madrid.
- CARBONELL, C. (1995): Inmigración: diversidad cultural, desigualdad social y educación. MEC.
- COMISION EUROPEA (2001): La enseñanza de las lenguas extranjeras en el contexto escolar europeo. M.E.C.D. Centro de Investigación y Documentación Educativa. (CIDE). Madrid.
- COMISION EUROPEA (2004): La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa. EURYDICE. Comisión Europea. Madrid.
- ETXEBERRIA, F. (2000): Políticas educativas europeas. Ed. Ariel. Barcelona.
- ETXEBERRIA, F. (2004): 40 años de educación bilingüe en el País del euskara. Revista de Educación. Nº 334, pp. 281-314.
- EXTRA, G., & YAGMUR, K. (2002): Language diversity in multicultural Europe. Comparative perspectives on immigrant minority languages at home and at school. UNESCO. París.
- KILLILEA, (1994): Informe sobre las minorías lingüísticas y culturales de la Comunidad Europea. Parlamento Europeo.
- O.C.D.E. (2004): Informe PISA 2003. <http://www.pisa.oecd.org>.
- PARLAMENTO EUROPEO (1998): Étude sur l'éducation: l'enseignement des immigrés dans l'Union Européene. Luxemburgo.
- STANAT, P. (2005): La influencia del origen inmigrante en el rendimiento de los alumnos: resultados de las investigaciones nacionales e internacionales. Ponencia presentada en la XX Semana Monográfica de la educación. Fundación Santillana.
- SOCRATES http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/socrates_es.html.

LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES DESDE LA ÓPTICA INCLUSIVA EN ITALIA Y ESPAÑA

M^a Rosa Oria Segura
Universidad de Extremadura

A la hora de considerar cualquier aspecto relacionado con el alumnado que presente necesidades educativas especiales (en adelante, nee) hemos de superar aún multitud de prejuicios, estereotipos, derivados a veces del desconocimiento de lo que supone la realidad de estas personas en su día a día. Si ya es complejo considerarlo en un solo país como España, donde se han de tener en cuenta las diferencias entre Comunidades Autónomas, más lo es cuando, además, se pretende entrar a considerar la cuestión entre países, donde se ponen de manifiesto significativas diferencias de criterios. Hace una década era una empresa casi imposible, dada la gran disparidad de conceptos.

En esta comunicación, una vez repasados las bases sociales sobre la cuestión, nos adentraremos a considerar cómo se hace efectivo el derecho a la educación de estas personas en dos países de la Unión Europea, Italia y España, que comparten similitudes en cuanto a las estructuras administrativas (por su carácter funcionarial en cuanto al tema educativo y por la autonomía de que gozan las administraciones no estatales) e institucionales (el ordenamiento de las distintas etapas escolares cada vez se asemeja más) pero que han optado en el transcurso de la configuración de su modelo de atención educativa a la discapacidad por soluciones diferentes dentro de una óptica inclusiva.

1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

Puede parecer que a estas alturas este tipo de cuestiones están ya superadas: si el físico Stephen Hawking ha llegado donde está es que los problemas que plantea la discapacidad motórica están ya resueltos desde hace muchos años; si aquí en España Pablo (así, sin más, quien haya permanecido vinculado al mundo de la educación especial en la década de los noventa lo conoce, dentro y fuera de nuestras fronteras) ha estudiado la carrera de Derecho con su Síndrome Down es que el sistema está preparado para acoger a todas

las personas; si Guillem Jiménez¹, que comparte discapacidad con el anterior, es actor es que ya pueden acceder a todos los campos... Afortunadamente en nuestro país ya no es preciso legislar explícitamente que la educación de las personas con n.e.e. es tan gratuita como la de las demás².

Pero nos atrevemos a afirmar que aún queda mucho por hacer y que, precisamente, ése es el mayor riesgo que se corre en este sentido: el pensar que ya hemos encontrado las soluciones y no es necesario continuar la búsqueda de otras posibilidades, sino continuar aplicando las que ya conocemos. Es el *riesgo de la invisibilidad*, de que la sociedad se despreocupe del complejo y diversificado colectivo de las personas con discapacidad por pensar que en un Estado del Bienestar como el que vivimos “seguro que alguien ya se ocupa de eso”.

En una de sus más recientes producciones Katarina Tomasevski, Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, señalaba que en muchas ocasiones las estadísticas mundiales, procedentes de prestigiosos estudios como *Education at a Glance* de la OCDE, tomados a su vez como fuente de otros importantes análisis, no se reflejan la discriminación por estar internacionalmente prohibida. De este modo al encarar esos datos hemos de tener siempre presente que suele haber un porcentaje considerable de niños que faltan a clase o no completan sus estudios y que “estos niños ‘ausentes’ suelen ser inmigrantes, pertenecen a minorías o son discapacitados, aquellos que cada vez más se definen como víctimas de la exclusión social” (Tomasevski, 2005:63). En otros casos el problema es la carencia de datos estadísticos sobre el incumplimiento de una buena praxis educativa en la escuela, como tendremos ocasión de comentar en las páginas próximas.

Y la carencia de ese espectro de datos es un grave problema, puesto que ninguna administración educativa pública reconoce que bajo su mando se cometan desmanes de ese tipo, y oficialmente nuestra Unión Europea se postula como un conjunto de países que responden en mayor o menor medida a una cultura del “bienestar” que atiende a toda la ciudadanía. Pero no es así, porque los derechos humanos están interconectados, y no existe la posibilidad de ejercer unos derechos si se olvidan otros. Y en el caso de las personas con necesidades educativas especiales, como en el caso de otras minorías, el derecho educativo se encuentra fragmentado, dependiendo de instancias diferentes, sin que a veces haya un organismo que verdaderamente coordine las actuaciones y, lo que resulta más peligroso en el caso de las nee, sin que haya un organismo que estudie *caso por caso*, pues en ellos no valen las soluciones estándares, y cuando se pretenden dar, esas intenciones de uniformización se estrella una y otra vez con la tozuda realidad.

En el fondo, el problema es, como señala Tomasevski, ser capaz de determinar el compromiso y la capacidad de los gobiernos para traducir lo normativo a la realidad. En el caso español, estamos hablando no sólo del Gobierno nacional, sino de los 19 Gobiernos Autónomos en que, administrativamente, se encuentra organizado el territorio español, y que cuentan con un amplio margen para hacer depender los servicios educativos a personas con discapacidades de distintas Direcciones Generales o Áreas de Servicio, y para lle-

¹ Protagonista de *León y Olvido*, dirigida por Javier Bermúdez y galardonada en 2004. en los festivales de cine de Málaga, Atenas y Toulouse.

² Tal como se recogía en el art. 30 de la Ley 13/82 de Integración Social de los Minusválidos: “Los minusválidos, en su etapa educativa, tendrán derecho a la gratuidad de la enseñanza, en las instituciones de carácter general, en las de atención particular y en los centros especiales, de acuerdo con lo que dispone la Constitución y las Leyes que la desarrollan”.

var a cabo las directrices ministeriales al contar ya todas con la plena transferencia de las competencias en materia educativa³. En el caso de Italia, su administración regional no tiene asumidas tantas competencias en materia educativa y es posible hablar de un modelo nacional educativo único, determinado casi siempre con Leyes parlamentarias, si bien cada gobierno regional puede “añadir” prestaciones.

¿QUÉ SIGNIFICA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN “OBLIGATORIA”?

Como muy acertadamente señala esta autora “todos los aspectos de la educación deberán tomarse en consideración a la hora de discernir si la educación se ajusta a los derechos humanos, y evaluar qué debería hacerse para evaluarlo” (Tomasevski 2005:66). El problema es que en el laberinto administrativo las responsabilidades acerca de las personas con n.e.e. se diluyen, y al final los casos de desatención educativa pasan desapercibidos a no ser que las familias, desesperadas ya, acudan a los medios públicos de comunicación o a los “defensores del pueblo” (*ombudsman*). A ello podríamos añadir el problema de la incoherencia entre los textos legislativos y la realidad concreta de quien vive diariamente una situación de discapacidad.

A nivel mundial se habla a menudo de garantizar la educación de calidad para todas las personas al menos en el tramo de Educación Primaria. Pero la realidad de cada región mundial hace que, si bien en muchos países en vías de desarrollo el acceso a la Primaria sea suficiente para lograr mejorar de vida, en las sociedades occidentales industrializadas y aun postindustrializadas⁴ el acceso a la Educación Primaria no basta, pues al no ser cualificadora no permite el acceso al mundo laboral y, por tanto, no asegura la adquisición de una autonomía personal que consienta la participación activa en la sociedad.

En las próximas páginas analizaremos la realidad de España donde, en general, la atención al alumnado con n.e.e. funciona mejor en la Etapa de Educación Primaria que en Secundaria, lo cual no quiere decir que el funcionamiento de la atención especializada en la Educación Primaria sea perfecto ni mucho menos, pero al menos el profesorado está más sensibilizado y las estructuras permiten una mayor flexibilidad para atender esos casos que no coinciden con la mayoría, aunque si hacemos caso a las críticas generalizadas –no ya sólo desde el punto de vista de las nee- que se hacen a la formación Primaria, podríamos dibujar un panorama aún más desalentador de la realidad. Una vez finalizado el periodo obligatorio (hasta los 16 años normalmente, hasta 18 con las posibles “repeticiones”) no hay instituciones que tengan la “obligación” de atender a las personas que no hayan obtenido los rendimientos esperados y que quedan sin cualificar; se deja a la iniciativa de cada cual continuar o no su formación personal. En Italia el caso es distinto, y parte no del concepto de “escolarización” sino del concepto de “obligatoriedad de formación”: desde 2004 lo que se encuentra establecido es un periodo de “escolarización” obligatoria que no agota la obligación de “formación”, la cual llega hasta que consiga una cualificación educativa o hasta que cumpla los 18 años.

En el fondo, la *accesibilidad* a la educación sigue siendo un gran problema para el alumnado español con n.e.e. que pasa de la Educación Primaria a la Educación Secundaria Obligatoria por la falta de adaptación del sistema a las necesidades de estas personas,

³ Las últimas se completaron en el año 1.999, como la Comunidad Autónoma de Extremadura, que vio aprobado su decreto de transferencia en materia educativa el 26 de noviembre de 1.999. Otras, en cambio, como Cataluña o País Vasco, llevan ya más de veinte años de competencias transferidas y ejercidas.

⁴ Entendiendo por tal la sociedad que anticipaba Bell en 1973.

y no olvidemos que quienes tiene responsabilidades administrativas en la materia están obligados a ajustar la educación al interés superior de cada niño o niña. En Italia este problema se obvia en parte porque para cada alumno se establece un plan de trabajo escolar (*piano educativo individualizzato*, PEI) que vincula a la institución hasta el punto de que las familias pueden acudir a los tribunales de justicia si no se cumple el plan, y ya se están dando sentencias a favor de los padres.

De nuevo, si acudimos a Tomasevski encontramos palabras precisas para denunciar que en Educación no podemos hablar de las personas como *recursos humanos*, con una mentalidad de mercado, pues “las diferencias entre capital humano y derechos humanos se ven bien ilustradas en la consideración de los niños y niñas con discapacidades físicas y cognitivas” (Tomasevski, 2005:74). Incluso de modo inconsciente, esa pregunta suele hacerse: “qué va a ser de ellos en la vida”, o como una vez me preguntó a mi el Director de una escuela de Educación Primaria en Sevilla donde desempeñaba mi labor docente: “¿qué rendimiento le va a sacar la sociedad a la inversión que realiza en este alumno?”. Esta frase refleja ese modo de pensar productivo de nuestra sociedad que casa mal con la consideración de que “todos somos objetos de los mismos derechos y libertades” y que nadie puede ser discriminado por ninguna circunstancia personal, tal como se recoge en el art. 14 de la Constitución Española.

Encontramos, además, otro problema para el ejercicio real del derecho a la educación por parte de las personas con n.e.e. indirectamente relacionado con el papel de las familias. Padres y madres suelen aparecer como los que legalmente poseen el derecho al cuidado y protección de sus vástagos. Pero eso hace que se recrudezca *la diferencia entre ser “objeto” y “sujeto” de derechos*, entre la consideración de personas necesitadas de protección de los demás (y por tanto, en de alguna manera menos capaces) y la consideración de personas activas, capaces de ser titulares de derechos, de ejercerlos por sí mismos⁵.

Cuando a las personas con n.e.e. no se les reconoce esa capacidad de ser “sujeto” de sus derechos el papel de las familias que sean conscientes de las necesidades de sus vástagos y luchan por sus derechos resulta fundamental, y podemos encontrar que incluso fuerza el cambio de las políticas educativas, como ocurrió en Italia en los años setenta: si hoy Italia es el modelo de *integración total*, de *opción radical de inclusión* es porque en los años setenta los padres y madres iniciaron un fuerte movimiento social para lograr que sus hijos no fueran tratados aparte, sino que pudieran acceder a todos los niveles educativos con los recursos necesarios, y ese movimiento cristalizó en Ley en 1977. En España podríamos decir que ese movimiento ha tardado mucho más en salir adelante. Existe otro riesgo en relación a la capacidad de ejercer los derechos propios o por delegación. ¿Qué ocurre cuando una familia, sin caer en la ilegalidad, no reconoce las necesidades de sus hijos con discapacidad? En España, por ejemplo, son las madres y padres quienes tienen la última palabra sobre la promoción o no de los menores en cada curso escolar. Con frecuencia se dan casos de familias que, no reconociendo o no aceptando esas necesidades, o por considerar que la atención que les está dando el centro no es satisfactoria, se niegan a que sus hijos repitan, con lo que al final la persona que lo requiere no recibe la ayuda pedagógica adecuada. En esos casos... ¿dónde ponemos el límite de las responsabilidades de cada actor (profesorado, familias, otros servicios sanitarios y sociales) en la educación armónica de esa persona?

⁵ Una mayor exposición de la diferenciación entre estos dos conceptos puede consultarse Dávila y Naya, 2005, pp. 91 y ss.

2. LA DEFINICIÓN INSTITUCIONAL DE “OBLIGATORIEDAD ESCOLAR” PARA LA POBLACIÓN EN GENERAL Y CON NEE EN PARTICULAR

Si efectuamos un recorrido por la trayectoria de la escolarización obligatoria en España desde que aparece como tal nuestro actual sistema vemos que se pasa de una escolaridad obligatoria de tres años fijada en 1857 por la Ley Moyano (de 6 a 9 años de edad) a una obligatoriedad de cuatro, hasta los 10 años por Decreto en 1964 para, posteriormente, ser elevada a ocho años, (hasta los 14 años de edad por la Ley General de Educación 14/1970) siendo actualmente de 16 años (establecida en el LOGSE en 1990 y mantenida en las dos leyes orgánicas posteriores, LOCE de 2002 y LOE de 2006).

Para el alumnado con discapacidad las referencias más precisas vigentes en la actualidad se encuentran en el Real Decreto 696/1995. La escolarización en la Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria (Arts. 14 y 15) está garantizada, si bien ya en la Secundaria se habla de “la participación en el mayor número de actividades *posibles*” (art. 15.5, la cursiva es nuestra) y en su art. 16 sólo se habla del acceso al Bachillerato o Ciclos Formativos de quienes hayan obtenido el Graduado en ESO, existiendo para quien no lo obtiene la vía de los Programas de Garantía Social (art. 17), que debe ser de obligada oferta para las administraciones públicas y que puede ser también ofertada por instituciones privadas que hayan suscrito los pertinentes acuerdos. Más adelante, en el art. 20.3 se fija que, en caso de que un alumno se encuentre escolarizado en un Centro Específico puede permanecer en él hasta los 21 años⁶.

En la evolución de la legislación educativa italiana se ha pasado de una escolarización obligatoria hasta los 14 años (establecida en 1962) a otra hasta los 15 (reforma Belinguer de 1999). La reforma introducida en 2005 ha sido de capital importancia porque pone en uso en el sistema educativo el nuevo concepto de “derecho-deber a la formación”, de modo que por decreto⁷ se pasa de la escolaridad obligatoria de nueve años a otra de doce que termina a los 16 años pero que continúa con esa obligatoriedad de formación dos años más, hasta los 18. Y se hace responsable a los Ayuntamientos de que se cumpla la obligatoriedad no sólo “escolar” hasta los 16 años (como también sucede en España) sino hasta culminar su “formación” que llega a la mayoría de edad.

Para entender esta nueva normativa se hace necesario recordar que en el Sistema educativo Italiano actual tras una escuela primaria dividida en tres ciclos de dos años cada uno se inicia una *Scuola Secondaria de I grado* tras la cual, aproximadamente a los 14 años, se hace un examen de estado y se tiene acceso a varias posibilidades: el *Liceo* (formación secundaria de carácter académico de cuatro años de duración), la *formazione professionale*, el *apprendistato* y la *alternanza scuola-lavoro*, siendo estas dos últimas de menor consideración académica y laboral. Con la reforma de 2004 se prevé una paridad en cuanto al valor de la asistencia a cualquiera de estas alternativas y en cualquiera de las escuelas oficiales (pública y *parificada*).

⁶ Pero son los casos menos frecuentes, porque como se establece en el art. 19 del RD 696/1995, sólo se escolarizan en estos centros “aquellos alumnos con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a condiciones personales de discapacidad que requieran, de acuerdo con la evaluación y el dictamen realizados por los equipos de orientación educativa y psicopedagógica, adaptaciones significativas y en grado extremo en las áreas del currículo oficial que les corresponda por su edad y cuando se considere por ello que sería mínimo su nivel de adaptación y de integración social en un centro escolar ordinario”.

⁷ Cfr. *Decreto Legislativo 15 aprile 2005 n. 76*, art. 1.3.

3. DEFINIENDO UNA VEZ MÁS EL CONCEPTO DE NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

El tema pueda parecer recurrente, pero una vez establecido el derecho en cada país a la escolaridad nos encontramos con un nuevo punto de discordia: el de definir claramente quién es sujeto de las atenciones que prevé la legislación. No es una cuestión baladí, y a ello se vienen dedicando con continuidad estudios al más alto nivel, implicando a organismos europeos, ya que de las distintas definiciones van a depender las distintas políticas sociales: educativas, sanitarias, de protección, empleo, etc⁸.

Hoy por hoy a nivel europeo se admite como definición de “discapacidad” el modelo de Clasificación Internacional del Funcionamiento (ICF) establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). En este modelo se habla no de discapacidad del sujeto, sino de la “condición de salud”, que viene determinada por una interacción en pie de igualdad del posible “daño” que pueda haber sufrido una persona en relación a la actividad que le permite desarrollar y a la reducción o potenciación de sus capacidades de participación en la sociedad, dependiendo todo ello a su vez de los factores contextuales y personales de cada cual.

En el más reciente estudio de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD, 2005) sobre el tema se establece una diferenciación de categorías que ya se señalaban en la definición sobre necesidades educativas especiales que encontramos en la disposición adicional segunda de la LOPEGCE y que, en parte, corresponden también con el concepto de *handicapato* de la *Legge-Quadro* de 104/1992 italiana. Veamos las tres definiciones:

| Manual OECD (2005:14) | LOPEGCE, (1995), D.A.2 ^a | Legge-Quadro 104/1992, art. 3. |
|---|---|--|
| <p>Para poder hacer las comparaciones [...] los países participantes aceptan una clasificación dividida en tres apartados:</p> <p>a) Discapacidades de origen médico o somático (sensorial, motor, neurológico)</p> <p>b) Estudiantes con desórdenes emocionales o de conducta, o con trastornos específicos del aprendizaje.</p> <p>c) Estudiantes con desventajas de origen socio-económico, cultural o por el lenguaje .</p> | <p>Son alumnos con n.e.e. aquellos que requieren en un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas por padecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • discapacidad física, psíquica o sensorial, (A) • por manifestar trastornos graves de conducta (B) • o por estar en situación social o cultural desfavorecida. (C) | <p>Se define la persona <i>handicappata</i> como aquella que presenta una disminución física, psíquica o sensorial (A), estabilizada o progresiva, que causa dificultad de aprendizaje, en las relaciones de integración laboral, de modo que determinen un proceso de desventaja social o de marginación (C).</p> |

Tabla 1. Tabla Comparativa de las definiciones europea, española e italiana de la Discapacidad

⁸ Cfr. el estudio de la *Brunel University* (2002) publicado por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea.

La OECD establece, por tanto, la denominación de tres grupos que son los señalados con sus correspondiente letras: **A/** Discapacidad, **B/** Dificultades, **C/** Desventajas. Tal como reconoce la OECD, el tercer grupo, el de “desventaja”, plantea enormes problemas a la hora de encuadrar en él a una persona y, como bien señala este estudio, el alcance de la oferta para este grupo puede reflejar la salud del sistema educativo nacional en cuestión.

Si analizamos las tres definiciones dadas en su momento vemos que la que establecimos en España en 1995 resulta ahora “pionera”, pues ya reconocía los grupos que luego se han reconocido a nivel europeo. La definición italiana se centraba en el modelo clásico, en las discapacidades de carácter fisiológico añadiendo un matiz social. Ello podría explicar en parte el diferente rumbo que ha tomado la Educación Especial en nuestros países: una vertiente más social en España (reconocida en su Constitución de 1978) y en el caso Italiano una vertiente económico-social (recogida también en la Constitución de 1947) en la que cada vez más ganan terreno las posiciones médicas⁹.

Una cuestión que consideramos interesante resaltar es la mayor o menor continuidad en el tiempo de un mismo concepto. En efecto, en Italia se ha mantenido estable la utilización de los conceptos *disabile* (que podríamos traducir por “minusválido”, dado que comparte bastantes rasgos de nuestro concepto español) en el ámbito socio-laboral y *handicappato* (que equivaldría no idénticamente pero sí de forma aproximada a “discapacitado”) en el ámbito escolar.

En cambio, en España hemos tenido una prolijidad legislativa reconocida incluso en el preámbulo de la Ley Orgánica de Educación (LOE) recientemente aprobada en abril de 2006, donde se reconocía que tal demasía de “leyes y sus correspondientes desarrollos provocan una falta de claridad respecto al funcionamiento del sistema educativo y de la normativa que se debe aplicar”. Si se tiene en cuenta que en España no ha habido mucha tradición de cambios en el sistema educativo, que la estructura y grupos establecidos por la Ley Moyano ha permanecido en el tiempo hasta la Ley General de Educación de 1970, y que tras esos ciento trece años en menos de treinta hemos asistido en menos de treinta a tres reformas del sistema educativo que han generado 7 acepciones diversas del concepto de lo que hoy llamamos alumnado nee. Comprenderemos que el sistema de atención a estas personas puede haberse visto resentido por el “caos” generado ante tanta variación: la LOCE en 2002 (art. 44) vino a reformar el concepto de nee introduciendo la variable de la “ayuda para la evaluación”, introduciendo el grupo de “alumnado con trastornos de la personalidad” (con lo que se reforzaba el grupo (**B**) de los establecidos por la OECD, y haciendo desaparecer el grupo de alumnado en desventaja social. En realidad, en la LOCE el grupo de nee se incluía en otro más amplio (“necesidades educativas específicas”) que también daba cabida al alumnado inmigrante y al grupo de alumnado con sobredotación intelectual.

En la nueva Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006), vemos que se recupera el espíritu de la LOPEGCE pero modificando las denominaciones, de modo que ahora se habla del gran grupo de “alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo” que a su vez incluye cuatro grupos: “necesidades educativas especiales” (es decir, alumnado con discapacidad o con trastornos de conducta, **A** y **B** de la OECD), “sobredotación intelectual.

⁹ En el próximo apartado tendremos ocasión de comentarlo con mayor detalle, pero no quisiera dejar de señalar ahora que, con la reforma del sistema universitario que se está debatiendo en Italia parece ser que el sector sanitario tiene altas posibilidades de asumir en las Facultades de Medicina la formación de los futuros docentes de apoyo (*insegnante di sostegno*).

tual” (A), “incorporación tardía al sistema educativo” (por inmigración u otro motivo C) y “situación desfavorable” (social, económica, geográfica, etc. C)¹⁰.

4. REALIZACIONES ESCOLARES DESDE LAS ADMINISTRACIONES DE CADA PAÍS

Como acabamos de ver, el de las “necesidades educativas especiales” es un concepto que evoluciona en el tiempo, lo cual supone que se le atribuyen nuevos rasgos definitorios, se eliminan otros y, en consecuencia, se modifica (o debería modificarse) el tipo de atención educativa que requieren y que, por tanto, ofertan las Administraciones responsables de la Educación. Un cambio que afecta a las políticas educativas y también a la formación misma que deberían recibir los futuros docentes cuyo cometido sea el de dedicarse a estos colectivos, si bien la dificultad de aunar las reformas en dos instituciones tan poco propensas a ellas como son la institución universitaria y la institución escolar hace que a veces se encuentren disfunciones, como cuando al comienzo de la aplicación de la LOGSE, al no haber aún disponibles las primeras promociones de maestros de especializados en Educación Especial se permitió que accedieran de forma vitalicia al puesto profesorado de otras especialidades clásicas que se han reciclado con mayor o menor fortuna, dependiendo exclusivamente de su voluntad para reunir los cursos necesarios para cobrar un sexenio.

¿Cómo se ha organizado la respuesta institucional para asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidad y/o necesidades educativas especiales?

Las diferencias organizativas responden a la opción radical a la que aludíamos en el apartado primero de este informe: inclusión total (caso italiano) o inclusión parcial (en el caso español).

En Italia todo alumnado en edad escolar asiste a un centro ordinario pues como consecuencia de la *Legge n. 517 de 1977* desaparecieron las aulas o centros de educación específicos. En España se sigue admitiendo en todas las legislaciones que puede haber grupos cuyas características “cuando se aprecie de forma razonada que las necesidades de dichos alumnos no puedan ser adecuadamente satisfechas en un centro ordinario” (RD 696/95, art. 3.2), existiendo también la posibilidad de modalidades mixtas de escolarización que combinen la asistencia a aulas específicas con la asistencia a aulas ordinarias. A la hora de valorar los datos estadísticos entre España e Italia hemos, pues, de tener en cuenta una importante diferencia: cuando se habla en Italia de alumnado integrado se está hablando del 100% de la población escolarizada, mientras que cuando se habla en España de alumnado escolarizado en régimen de integración sólo aludimos a una parte, pues existe otra porción escolarizada en centros específicos, y si sumáramos los dos porcentajes en España estaríamos hablando a nivel global de una “escolarización” que no sabríamos a qué realidad respondería,

Para responder a esa realidad en cada país el profesorado de apoyo tiene funciones y cometidos diferentes, y sobre todo una *ratio* muy diversa, que explica por qué es posible en Italia la inclusión total. Así, en Italia, cada *insegnante di sostegno* atiende a uno o dos alumnos como máximo, dentro del propio aula ordinaria. Ello no significa que siempre

¹⁰ En todo caso, puesto que el concepto con el que realmente se ha venido aplicando en España en la última década es la de la LOPEGCE de 1995, será éste el que tomemos como referente a partir de ahora en nuestro estudio.

haya de estar dentro del aula, sino que depende de lo que haya especificado en el Proyecto Educativo Individualizado que ha elaborado de forma particular para esa persona un equipo compuesto por personal sanitario (médico), docente y por las propias familias, que tiene una voz decisiva a la hora de establecerlo. El carácter decisivo de la labor de este equipo que se crea para el alumno es tal que llega al punto de que el profesor de apoyo no lo solicita el centro, sino que directamente lo solicita esta comisión a la Administración pública.

Por su parte, en España es frecuente que un solo docente de apoyo (el Maestro especialista en Educación Especial) tenga que atender diariamente las necesidades del alumnado con nee de todo un centro, sea de Educación Primaria o de Educación Secundaria¹¹. En España la Adaptación Curricular Individualizada Significativa la realiza fundamentalmente el profesorado (el especialista de Educación Especial y el Equipo Educativo de Aula en los casos mejores, en el peor de los casos sólo el primero). En su labor puede verse asistido por un equipo multiprofesional que depende de la Administración educativa, y en la que dependiendo de la Comunidad Autónoma en que nos encontremos puede haber psicólogos, pedagogos, personal médico –que trabaja en el ámbito educativo- o trabajadores sociales, como es el caso de Extremadura.

El tipo de ayudas al que teóricamente tiene acceso es similar en ambos países: dotación de más recursos humanos, materiales o de ayudas económicas, si bien el modo práctico de ejecutarlas pueden llegar a diferir notablemente en el interior de cada país debido a las políticas que ponen en marcha los gobiernos regionales italianos y las Comunidades Autónomas Italianas en España.

Respecto al tipo de centro en que se escolarizan, en Italia, en los últimos cinco años se ha observado un considerable aumento¹² de la escolarización de alumnado con discapacidad en las *scuola parificata* (equivalente a nuestra escuela concertada). La razón estriba en que se ha convertido en requisito indispensable para adquirir esa condición.

En España se encuentra legislado desde 1995, nada menos que a nivel de Ley Orgánica, que todas las escuelas que reciben fondos públicos deben escolarizar en la misma proporción al alumnado con necesidades educativas especiales. Y junto a esa obligación se encuentra el imperativo para las Administraciones educativas de dotar a los centros (a todos los que reciban fondos públicos, por tanto también a los concertados) de los recursos necesarios para atenderlos adecuadamente. A pesar de ello, en los datos ofrecidos por el Consejo Escolar del Estado en su último informe sobre el curso 2003/04 se revelaba que en ese curso aumentaba el número de alumnos escolarizados en centros públicos y al mismo tiempo disminuía en los centros privados¹³

¹¹ Sobre este aspecto hay otra diferencia notable en cuanto a la regulación del profesorado, como ya puse de manifiesto en el IX Congreso de Educación Comparada: en Italia existen dos cuerpos diferenciados de profesorado de educación especial, uno para Educación Primaria, que se forma con un titulación universitaria de postgrado, y otro para la educación Secundaria, al que acceden personas que ya cuenten con la titulación de profesorado de educación secundaria y que hayan cursado la correspondiente habilitación.

¹² El informe de la *D.G. per gli Studi e la Programmazione* señala que el aumento ha sido del 0,5 al 1% en el periodo comprendido entre 1999 y 2004; sigue siendo, no obstante, inferior en un 50% a la tasa de matriculación que alcanzada en las escuelas públicas, con un 2% en el curso 2003/04 (en el anterior, 2002/03, la tasa era de 0,8 en la *parificata* y 1,9 en la pública).

¹³ En los datos manejados por el Consejo Escolar para el curso 2002/03 se observa un aumento global de 385 alumnos (1,4%), distribuyéndose en un incremento de 451 alumnos en centros públicos y una reducción de 66 alumnos en centros privados. Para el curso 2003/04 las cifras muestran un aumento.

Prácticas reales inadecuadas que debilitan el derecho a la educación para las personas con discapacidad en España e Italia¹⁴

Resulta significativo que, siendo dos países con una organización institucional tan diversa, a la hora examinar la praxis docente cotidiana, en esa realidad que a veces queda camuflada en las estadísticas como señalaba Tomasevski, aparezcan problemas comunes que empañan la buena labor que en general realizan los profesionales de la educación sin contar tal vez con los medios y reconocimientos adecuados. Son, además, problemas que no aparecen ahora por primera vez, sino que más bien podríamos considerar endémicos:

a) Que el Docente de Apoyo sustituya a Docentes Ordinarios ausentes. En España cuando esto sucede el alumnado de nee queda en su aula de referencia ordinaria, pero al ser una circunstancia improvisada, si no se ha previsto, queda sin recibir la atención educativa debida. En el caso de Italia, como el docente de apoyo está en el aula ordinaria es más fácil que pueda sustituir a su colega si falta, si bien también va en detrimento de la atención que debería prestar al alumno por el cual se encuentra en dicho aula.

b) Que el alumnado con nee apenas esté en el aula ordinaria. Esto en España podría extrañarnos menos, dado que tenemos un modelo que permite la ausencia del alumno nee del aula de referencia. En el caso de Italia, el hecho de que en la FISH denuncie esta casuística resulta aún más llamativo, pues implica que el alumno sale del aula ordinaria acompañado de su profesor de apoyo, de un monitor municipal o de un colaborador escolar que se supone se ha enviado desde la Administración justo para lo contrario, para favorecer su integración.

c) Que el alumnado nee esté casi siempre en compañía de otros nee. En Italia esta situación se considera inaceptable, porque si para algo se hizo el cambio de 1977 fue precisamente para favorecer que la persona con discapacidad recibiera el máximo de estímulos posibles, y para favorecer el encuentro entre ambos colectivos, discapacitados y no discapacitados y ambos aprendieran a convivir y a entender la realidad del otro.

d) Falta de oportunidades en los itinerarios escolares, que se materializan en repeticiones reiteradas por falta de alternativas al finalizar el periodo obligatorio o bien en cursar itinerarios que no eran el elegido por no estar adaptado el centro escolar que lo impartía. Es un problema común en ambos países, sobre todo en los niveles educativos superiores.

e) Recibir la acción educativa de manos de personal voluntario, esto es, depender de la voluntariedad del docente ordinario para que aplique metodologías o seleccione materiales adecuados para todos y también para el alumnado con discapacidad o, como sucede en algunos puntos de España, recibir la atención educativa de personal voluntario de ONGs¹⁵. Evidentemente, en el primer caso estamos ante un problema de falta de estructuras legales y de coordinación intraescolar; en el segundo caso el problema desborda el marco de una escuela en particular, pues responde a estrategias de planificación de las Administraciones Públicas y nos lleva a preguntarnos hasta qué punto es admisible que la prestación

¹⁴ Extraídas de informes de la Federación Italiana para la Superación del Handicap y de los Informes del Consejo Escolar del Estado en España.

¹⁵ En Andalucía existe un acuerdo entre la Consejería de Educación y la ONG *Save the Children* por el que voluntarios de esta ONG con la titulación de maestros acuden una vez a la semana a los domicilios del alumnado que no puede asistir durante largo tiempo a la escuela, sustituyendo *de facto* al profesorado de Atención Domiciliaria que debería estar contratado para atender diariamente estos casos.

5. RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y EMPLEO

Abordamos un último punto siempre peliagudo. Obviamente no podemos pretender que la educación esté al servicio del mercado laboral, pero es indudable la ligazón que hay entre ambas, respaldada por la legislación nacional de cada país que encomienda a la educación, entre otros fines, la de otorgar una cualificación que permita la incorporación al mundo laboral. El acceso a la autonomía económica condiciona el riesgo de marginación, de este colectivo que debe ya luchar en múltiples frentes: barreras físicas, legales, financieras y otras más difíciles de eliminar: las actitudes.

Y no todos los miembros de este colectivo se encuentran en igual grado expuestos a estos riesgos; de hecho, las discapacidades sensoriales son las de mejor rendimiento académico y de mayores posibilidades de inserción laboral. Tampoco es lo mismo presentar una discapacidad severa o moderada. En lo que respecta a la cuestión laboral, el estudio del Foro Europeo para la Discapacidad (EDF) publicado en España por el CERMI en 2003 demuestra con cifras que:

“El porcentaje de participación de las personas con discapacidad severa en el mercado laboral es inferior al correspondiente a la mitad de los trabajadores no discapacitados¹⁶. En la mayoría de los Estados Miembros se han llevado a cabo esfuerzos para mejorar la tasa de participación pero los obstáculos existentes para obtener —y mantener— el empleo, tales como la falta de acceso a la educación y formación profesional o la limitada disponibilidad de viviendas, tecnologías asistenciales y transporte accesible son todavía significativas” (EDF, 2003: 6).

No son nuevos estos datos, aunque sí mueve a la preocupación el que el colectivo de discapacidad severa -asociada a un problema de enfermedad o discapacidad de carácter crónico- repita la tendencia ya detectada siete años antes. En efecto, en el *Panel de Hogares de la Comunidad Europea* de 1996 se documentaba la cuestión, y la posición que ocupan Italia y España nos lleva a pensar si algo tendrá que ver el modelo educativo que han adoptado. Repasando los datos de la Tabla 2 vemos que el conjunto de la Unión Europea presenta una media de personas con discapacidad severa o moderada en edad laboral del 14,5%. España presenta un porcentaje del 9,9% mientras Italia que se sitúa por delante con un 7,8%.

| | España | Italia | Media Europea |
|-----------------------|---------------|---------------|----------------------|
| Discapacidad Severa | 3'3% | 2'3% | 4'5% |
| Discapacidad moderada | 6'6% | 5'5% | 10'0% |
| Sin discapacidad | 90'1% | 92'2% | 85'5% |

Tabla 2: **Porcentaje de población con distinto grado de discapacidad** (Fuente: adaptación de la información de Eurostat, 2001:9)

Por otra parte, la Tabla 3 nos muestra que la media comunitaria de personas con discapacidad severa que tienen empleo es del 24,3%, correspondiendo a Italia una tasa de ocupación del 15,3% y a España una tasa del 13,3% (la mayor tasa de ocupación la presentaba Francia, con un 36,8%).

¹⁶ En España el dato es más preocupante: estamos a la cola de la Unión en cuanto a personas ocupadas.

| | España | Italia | Media Europea |
|----------------------------|---------------|---------------|----------------------|
| Porcentajes totales | | | |
| Discapacidad Severa | 13,1% | 15'3% | 24'3% |
| Discapacidad Moderada | 28'7% | 29'6% | 46'2% |
| Sin Discapacidad | 49'5% | 49'0% | 61'9% |
| Hombres | | | |
| Discapacidad Severa | 16'6% | 18'8% | 27'9% |
| Discapacidad Moderada | 40'2% | 40'5% | 57'6% |
| Sin Discapacidad | 66'6% | 65'4% | 75'1% |
| Mujeres | | | |
| Discapacidad Severa | 9'0% | 12'2% | 20'5% |
| Discapacidad Moderada | 18'9% | 19'4% | 36'7% |
| Sin Discapacidad | 32'7% | 33'0% | 49'3% |

Tabla 3.: **Porcentaje dentro de cada grupo de personas con distinto grado de discapacidad que tienen empleo remunerado** (Fuente: adaptación de la información de Eurostat, 2001:37)

Es decir, que a mayor población necesitada tenemos en España una tasa de empleo menor que en Italia. ¿Podría tender algo que ver el sistema de “inclusión total” que rige en el país vecino? Porque no creemos que se puedan achacar las diferencias entre ocupación de poblaciones discapacitadas a la situación coyuntural de cada país, ya que si observamos la franja de ocupación entre la población sin discapacidad vemos que es muy similar en ambos países, y que en este caso la tasa de ocupación es más favorable para España (salvo en el caso de las mujeres, un colectivo que ya presenta sus propias dificultades de acceso al mercado laboral).

Consideramos que la situación es bastante grave, y como miembros de la comunidad educativa deberíamos darnos por aludidos por esa denuncia de “falta de acceso a la educación” que se efectúa a nivel europeo. Si consideramos los datos que arroja otro estudio, el del Colectivo Iloè también publicado en 2003 con motivo del Año Internacional de la Discapacidad, vemos que los itinerarios escolares que hemos comentado en el apartado anterior provocan una baja cualificación laboral de estos colectivos, con lo que su vía de acceso al mercado laboral se restringe, siendo la principal vía de “inserción” en el mercado las pensiones y el trabajo doméstico para hombres y mujeres respectivamente.

En el informe del Colectivo Iloé encontramos múltiples datos para reflexionar sobre la realidad española, como que el 72% del colectivo no accede a la enseñanza Secundaria, que la tasa de analfabetismo es ocho veces superior a la de las personas sin discapacidad, que sólo el 23'9% del colectivo accede a un trabajo remunerado¹⁷... A continuación mostramos en la tabla 4 algunos datos sobre empleo y el nivel de formación que adquieren las personas con discapacidad siempre referidas al grupo de población en edad activa, es decir, entre 16 y 64 años según datos recogidos en 1996:

¹⁷ Trabajos remunerados que no son tampoco una ganga. El Informe del EDF es muy elocuente al respecto: “menos de un tercio de las personas con discapacidad en edad laboral tienen un empleo y a menudo en trabajos mal pagados. La falta de adaptación del lugar de trabajo, junto con los prejuicios de los empresarios, son los principales obstáculos para encontrar empleo”.

| | España | Italia | Media Europea |
|--------------------------------------|---------------|---------------|----------------------|
| Discapacidad Severa | | | |
| a)Aún en la escuela o no aplicable | — | 10'0% | 3'0% |
| b)Con estudios superiores | 5'0% | 2'0% | 9'0% |
| c)Con estudios de Ed. Secundaria | 5'0% | 12'0% | 30'0% |
| d)Con estudios inferiores a Ed. Sec. | 90'0% | 69'0% | 58'0% |
| Discapacidad Moderada | | | |
| a)Aún en la escuela o no aplicable | — | 9'0% | 3'0% |
| b)Con estudios superiores | 5'0% | 3'0% | 14'0% |
| c)Con estudios de Ed. Secundaria | 8'0% | 17'0% | 35'0% |
| d)Con estudios inferiores a Ed. Sec. | 87'0% | 71'0% | 48'0% |
| Sin discapacidad | | | |
| a)Aún en la escuela o no aplicable | — | 2'0% | 4'0% |
| b)Con estudios superiores | 18'0% | 7'0% | 18'0% |
| c)Con estudios de Ed. Secundaria | 24'0% | 35'0% | 38'0% |
| d)Con estudios inferiores a Ed. Sec. | 58'0% | 57'0% | 41'0% |

— = Datos de España no disponibles

Tabla 4.: Datos sobre los niveles educativos de personas con distinto grado de discapacidad (Fuente: adaptación de la información de Eurostat, 2001:26)

En esta tabla 4 apreciamos que en Italia las personas con discapacidad severa o moderada que tenían o estaban en condiciones de obtener unos estudios superiores superaba en más del doble a las personas homólogas españolas. El aparente dato a favor de España respecto a los estudios superiores queda en entredicho si consideramos que en Italia había un alto número de personas en formación mientras que en España no era posible determinar con exactitud esa circunstancias, y si hemos de atenernos a las realidad de las escuelas españolas es de temer que esa ausencia de datos corresponda a una ausencia de las personas en las instituciones educativas (como decíamos al comienzo con Tomasevski, a ninguna Administración le gusta reconocer que no cumple los mínimos...).

6. CONCLUSIONES

Si repasamos los textos publicados por el CERMI en los últimos años vemos que recogen la problemática que vive este colectivo, y que en el fondo es una problemática similar a la de todas las personas, acentuada, eso sí, por la doble característica del problema en sí unido a la discapacidad: empleo, discriminación femenina; discriminación por tendencia sexual; salud; turismo accesible; familias con personas con discapacidad; discriminación a la hora de contratar los seguros; educación; accesibilidad y ayudas técnicas en general, acceso a la Televisión Digital, etc.

Es decir, que la educación está llamada a satisfacer en estas personas necesidades muy similares a las que presenta el resto de la población. Podríamos decir que la diferencia debería ser de medios técnicos, pero no planteamientos de fondo: no debería haber derechos humanos “especiales” porque no existen tipos de seres humanos diferentes, y Derecho a la Educación pertenece a ese grupo de derechos de primera generación.

Creemos que la educación debe preparar a todas las personas para la vida, y eso implica facilitarles el desenvolverse en todos los ámbitos vitales: familiar, escolar, laboral, social... En este sentido, de las nueve recomendaciones que hacía el Consejo de la Unión Europea en su Resolución de 5 de mayo de 2003 en pro de la igualdad de oportunidades en educación y formación para estudiantes con discapacidad vemos que la mitad atañen directamente a lo que se puede hacer dentro de las escuelas al resaltar la necesidad de una educación adaptada a las necesidades del alumnado que no escatime recursos para ello y que le ofrezca las mejor orientación personal y vocacional posible (recomendaciones *i*, *iv* y *v*) y el fomentar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación y las posibilidades que éstas ofrecen (recomendación *iii*). Otras recomendaciones atañen más a la administración como órgano de gestión, al reclamar que se continúen los esfuerzos de formación inicial y permanente del profesorado, se garantice la disponibilidad de los recursos necesarios y se promuevan políticas de cooperación, de información y de intercambio de experiencias entre profesionales a nivel europeo (recomendaciones *vi* a *viii*).

Una última recomendación (*ix*) se orienta en la misma dirección que hemos aludido en el apdo. 5 de esta investigación: “proporcionar, en su caso, instalaciones, oportunidades de formación y recursos relacionados con la transición de la escuela al empleo”.

Cruzando los datos de las tablas 3 y 4 vemos que se refuerzan mutuamente y la cuestión del nivel educativo de las personas con discapacidad y sus posibilidades de acceso al empleo. No por sabido se dejan de necesitar datos que corroboren las impresiones extraídas del contacto con la realidad: a mayor nivel formativo, mayores oportunidades de lograr un empleo remunerado. De hecho, aunque aún a una considerable distancia de la media europea, Italia nos lleva la delantera en la tasa de ocupación de las personas con discapacidad. Una tasa que resulta doblemente significativa por el hecho de que, en cambio, respecto a la población sin discapacidad no se observan esas diferencias, en incluso se decantan a favor de España.

¿No tiene nada que decir al respecto el sistema educativo? ¿Se puede mantener al margen de las posibilidades de integración en todos los ámbitos? ¿A qué se debe el menor nivel de cualificación de las personas con discapacidad en España? No quisiera caer en soluciones simplistas, pero estoy convencida de que un modelo que permita la segregación de un grupo, que renuncia a la integración de ciertas personas porque se considera que, dada la gravedad de su caso su nivel de integración va a ser mínimo está favoreciendo la exclusión de un cierto grupo.

No se trata de realizar tareas voluntaristas. Estamos hablando de definir cauces que luego puedan ser comprobados, de establecer estrategias que no permitan que una parte de los profesionales educativos renuncie a trabajar con un grupo de alumnos, porque si eso sucede, estaremos dando motivos para que el resto de la sociedad también se permita no buscar soluciones para este colectivo, bien por desconocimiento de su situación real o bien por considerar que al ser un colectivo minoritario sus derechos pueden postergarse. Las escuelas deberían estar muy alertas para no cumplir lo que se denuncia en el informe EDF (2003:16): “Los servicios sociales o no existen o son inadecuados, ya que no contribuyen a que las personas con discapacidad gocen de una vida autónoma y participativa”.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

DECRETO LEGISLATIVO 15 aprile 2005, n. 76: *Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53*. GU n. 103 del 5 maggio 2005.

- LEGGE 4 agosto 1977, n. 517, *Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico*. GU n. 224 del 18 agosto 1977.
- LEGGE-QUADRO 5 febbraio 1992 n. 104, *per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*. GU n. 39, S.O., del 17 febbraio 1992.
- LEY 13/82, de 7 de Abril, *de Integración Social de los Minusválidos*. BOE 103/82, de 30 de abril.
- LEY ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, *de Ordenación General del Sistema Educativo*. BOE. 238, de 4 de octubre.
- LEY ORGÁNICA 9/1995, de 20 de noviembre, *de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros*. BOE n. 278, de 21 de noviembre.
- LEY ORGÁNICA 10/2002, de 23 de diciembre, *de Calidad de la Educación*. BOE 307, de 24 de diciembre.
- LEY ORGÁNICA *de Educación*. Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie A, n. 43-16, de 20 de abril de 2006.
- REAL DECRETO 696/1995, de 28 de abril, *de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales*. BOE 131, de 2 de junio.
- RESOLUCIÓN del Consejo de la Unión Europea de 5 de mayo de 2003 *sobre la igualdad de oportunidades en educación y formación para los alumnos y estudiantes con discapacidad*. Diario Oficial de la Unión Europea n. 134/6 de 7 de junio de 2003.

BIBLIOGRÁFICAS

- BELL, D. (1991): *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid, Alianza Universidad.
- BIONDI, P. (2004): "In Italia c'è l'obbligo scolastico a 16 anni", en *Educazione & Scuola*, versión electrónica consultada el 20 marzo 2006 disponible en : http://www.edscuola.it/archivio/ped/obbligo_16.htm
- BRUNEL UNIVERSITY (2002): *Definitions of Disability in Europe. A comparative analysis*. Directorate-General for Employment and Social Affairs-European Commission.
- COLECTIVO ILOÈ (2003): *La Inserción laboral de las personas con discapacidades*. Barcelona, Fundación La Caixa.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2005): *Informe sobre el estado y situación del Sistema educativo. Curso 2003/04*. Madrid, MEC.
- DÁVILA BALSERA, P. Y NAYA GARMENDIA, L.M. (2005) "Infancia y Educación en el marco de los Derechos Humanos, en Naya Garmendia, L.M. (coord.): *La Educación y los derechos humanos*. Erein, Espacio Universitario. Pp. 91-135.
- Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione (2005): *La scuola in cifre*. Roma, Ministero della Istruzione, la Università e la Ricerca. Versión electrónica disponible en http://www.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2005/cifre_05.shtml.
- EDF-Foro Europeo para la Discapacidad (2003): *Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea*. CERMI, Madrid.
- EUROSTAT (2001): *Disability and social participation in Europe*. Luxemburgo, European Commission.
- NOCERA, S. - FISH-Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (2005): "Punti importanti per la Qualità dell'insegnamento dell'integrazione scolastica", en *Atti del V Convegno Internazionale sulla Qualità della Integrazione Scolastica*. Rimi-

ni, Erickson Edizioni. Disponible desde febrero de 2006 en <http://erickson.veniceplaza.biz/erickson/repository/attach/Nocera.pdf>.

OECD (2005): *Students with Disabilities, Learning Difficulties and Disadvantages. Statistics and Indicators*. Paris, OECD Publishing, Centre for Educational Research and Innovation.

TOMASEVSKI, K. (2005): “El derecho a la educación: panorama internacional de un derecho irrenunciable”, en NAYA GARMENDIA, L.M. (coord.): *La Educación y los derechos humanos*. Erein, Espacio Universitario. Pp. 63-90.

LA ESCUELA COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Antonia M^a Sánchez Lázaro
Alfonso García Martínez
Universidad de Murcia

1. INTRODUCCIÓN

La capacidad de la educación para integrar a los hijos de los inmigrantes guarda una estrecha relación con las realidades sociales (González Lucini, 1994) que limita o facilitan la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad. Sin embargo, las dificultades, constatadas suficientemente en los últimos años, para que tal integración se produzca, no son *idénticas* a las que pueden darse en el marco educativo escolar. Aunque no deje de ser paradójico que la integración social de los inmigrantes, se transforme también en un problema educativo.

Por esta razón no podemos obviar que la capacidad socializadora de la escuela está relacionada con una visión de ésta como formadora de personas libres y autónomas, generadora de la construcción de un marco de convivencia basado en la reciprocidad y responsabilidad común. En este sentido, ya en 1996, Delors, en el Informe Unesco *La educación encierra un tesoro*, presentó los cuatro pilares de la educación para el siglo XXI:

- Aprender a conocer
- Aprender a hacer
- Aprender a vivir juntos
- Aprender a ser.

Como ya recogimos en otro trabajo (García y Sánchez, 2003), estos cuatro pilares están directamente relacionados con el desarrollo de la educación intercultural; por lo que no es casual que sea a partir de estos pilares que se sustente la educación para este nuevo siglo. El informe Delors presenta los retos de la sociedad del siglo XXI bajo la forma de tensiones que ya han comenzado a sufrir las personas al incidir en su identidad. Y aunque los cuatro constituyen un todo y tienen la misma consideración, nos detenemos especialmente en “aprender a ser” y “aprender a vivir juntos”. Sin duda, se refieren al desarrollo per-

sonal, al conocimiento de “los otros”, a la relación con los demás. Todos ellos elementos necesarios para que pueda ponerse en práctica la educación intercultural. En este sentido este espacio educativo se convierte en fundamental, pues la etapa escolar resulta decisiva para la formación y la maduración de los niños, adolescentes y jóvenes.

La necesidad de articular la educación formal, con la realidad social no es nueva, como ya se reconocía y se regulaba en la LOGSE. De ahí que se deriva la necesidad de dar respuestas educativas a las nuevas demandas de la sociedad. Sin embargo, que los modelos educativos sean tenidos en cuenta y/o se implanten significa que no podemos olvidar, como señala Hargreaves (1998), que las reglas del mundo están cambiando. Es hora de que las reglas de la enseñanza y del trabajo de los docentes varíen con ellas. Dicho de otro modo, implica que el sistema de enseñanza responda a las demandas sociales reales.

2. ¿ES EFECTIVO EL DERECHO A LA EDUCACIÓN?

El ámbito educativo es uno de los terrenos de mayor importancia y sensibilidad para las posibilidades y la detección de las dificultades de integración de la población inmigrante: la educación como saber duradero, aprender el idioma, convertirse en un profesional, ir a la universidad, son las esperanzas implícitas un proceso de integración. Y el aumento vertiginoso de los alumnos hijos de inmigrantes es uno de los factores que más está cambiando el panorama de la educación española en la primera década del siglo XXI. La pluralidad cultural y de procedencia en las aulas está haciendo replantear los objetivos de la educación. Ante esta nueva situación, el Sistema educativo ha de responder a las nuevas situaciones pluriculturales que se generan y a las necesidades demandadas por los nuevos ciudadanos que proceden de universos culturales diferentes. Según los últimos datos del Ministerio de Educación, en los últimos cinco cursos se ha multiplicado por cuatro la presencia de alumnos inmigrantes en las aulas españolas. Y en los últimos tres años se ha producido un incremento más acelerado. Así, desde el curso 2001-2002 los estudiantes inmigrantes han aumentado a razón de 100.000 por curso. El futuro que se avecina seguirá este rumbo, así lo dan a entender los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística (Abad y Belda, 2005).

Ante esta nueva situación queremos hacer hincapié en que hay derechos que, aunque están reconocidos por la ley, su ejercicio puede encontrar dificultades discriminatorias u obstáculos sociales, económicos o culturales, cuyo resultado es que sus titulares no pueden ejercerlos de forma efectiva. En el caso que nos ocupa nos centramos en el derecho a la educación. Este derecho se contempla, aunque de forma muy genérica en la Declaración de los Derechos Humanos del año 1948 precisando conceptos en la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), que en su artículo 28 insiste en que el derecho a la educación incluye “la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos” y “el acceso de todos los niños a la enseñanza general y profesional”. También la Constitución Española establece el principio de “igualdad legal” (art. 14), prohibiendo la discriminación por razón de nacimiento, raza (sic!), sexo, religión, etc. y define el principio de “igualdad social” (art. 9.2) obligando a los poderes públicos a garantizar la igualdad de oportunidades para todos, pero ¿se garantiza efectivamente el derecho a la educación para los niños inmigrantes?

Para poder ejercer su derecho a la educación tal y como recoge la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (B.O.E. 12-01-2000) en el Título I (Derechos y libertades de los extranjeros) dentro del Capítulo I, Artículo 9. *Derecho a la educación*, establece que:

“Todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas”.

En este sentido, es preciso articular un conjunto de actuaciones que hagan efectivo el principio de igualdad de oportunidades para los alumnos que se encuentran en situación de desventaja social y educativa como consecuencia de su proceso migratorio: desarrollando medidas específicas de carácter integrador dirigidas a la comunidad educativa, fomentando la participación de los diferentes sectores de ésta y de los estamentos sociales implicados en este proceso, con el fin de facilitar la incorporación e integración social de las familias provenientes de otras culturas y con especiales dificultades sociales y/o culturales.

En la Unión Europea, el modo de afrontar esta nueva realidad es tan diverso como lo son los modelos educativos de cada país. El español es bipolar, con la red pública por un lado y la privada concertada (católica en el 90%) por otro. Pero la raíz de los problemas para la integración escolar y, por lo tanto, social, de los inmigrantes es común: no existe una distribución equitativa de los extranjeros entre las dos redes. Sindicatos y asociaciones laicas de padres, como la Ceapa, reclaman más inversión en la red pública, más profesores de apoyo, formación de todo el profesorado para abordar estos temas y la preparación de más especialistas. Otras medidas que se proponen son: cuidar del bienestar de los alumnos, estar atentos a que haya coherencia entre las normas del centro y su aplicación, y observar que no se produzca ningún tipo de violencia entre los estudiantes (Bueno y Belda, 2005).

Son, pues, numerosas las medidas a adoptar para que el proceso de integración escolar y social de los inmigrantes tenga efecto real en nuestra sociedad. En el marco de esa perspectiva, sería conveniente ir revisando aquellas medidas que se adoptan actualmente, contrastar sus efectos y apostar por aquellas que favorezcan el proceso integrador de los mismos. Recordemos que todavía hoy, el inmigrado es desarraigado, pues todo cuanto constituye su identidad es, en buena medida, menospreciado por la sociedad que lo “recibe”, al tiempo que no se le prestan las facilidades para aprender todo lo que se le exige: lengua, formación profesional, legislación... Lo que supone, de hecho que la población inmigrante constituya un sector definido que encuentra especiales dificultades para el ejercicio de sus derechos (Pajares, 2005).

3. EL SISTEMA EDUCATIVO COMO REFLEJO SOCIAL DE LOS PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE INMIGRANTES

Como venimos planteando, la escuela es un reflejo de la situación social y de las condiciones que se dan en la sociedad, pero no es una copia. En este sentido, la escuela tiene un papel fundamental como vector de integración social y cultural de los hijos inmigrantes. Es el único lugar donde se produce realmente el paso de los cambios de la identidad de origen, todavía favorecida por el medio familiar, hacia la identidad del país de acogida, y donde se promueven los sistemas de socialización en los procesos evolutivos del desarrollo personal. Pero la escuela ¿cumple la función integradora que le es asignada por su función de socializadora? Ante este interrogante Fernández Enguita (1996) advierte que el discurso de la igualdad, que sostiene que el nuevo alumnado está en la misma posición ante la cultura escolar y en la misma relación con ella que el alumnado autóctono (igualdad que ya era falsa dentro del mismo grupo de los autóctonos), oculta la incomodidad del profesorado por la sospecha o duda sobre la existencia de un comportamiento racista o

etnocéntrico. En términos parecidos, Terrén (2001) señala que este discurso que niega la desigualdad revela la influencia de lo que se considera políticamente correcto en el tratamiento institucional de la diversidad cultural. Y, al mismo tiempo, delata la interiorización de una impostura que tiende a alejar de la propia actividad profesional o de la del centro la sospecha de cualquier acción discriminatoria y, por tanto, a minimizar la responsabilidad de los componentes del sistema educativo en la modificación de esta situación, cuestionando el modelo educativo actual y posibilitando estrategias de acción que permitan adoptar medidas integradoras.

Esta posición no quiere ver las desventajas educativas que sufren aquellos que pertenecen a sectores definidos por determinadas características socioeconómicas o socioculturales. Estos sectores más alejados de la “cultura escolar” tienen más dificultades para el éxito escolar, como han puesto suficientemente de manifiesto distintos autores desde la sociología de la educación (Bernstein, 1989, Bourdieu y Passeron, 1977).

Aunque también es cierto, que la convivencia escolar intercultural está además condicionada por la interrelación de otros muchos factores, tales como la historia e identidad individual y social, la actitud y compromiso individual y social, el medio de vida y relación, la percepción de la realidad y el nivel de aspiraciones, la adaptación, la autoestima y la estima de los demás, y un amplio etcétera, ocupando un apartado especial el tema de las expectativas que los docentes tienen y transmiten a sus alumnos.

4. EL SISTEMA EDUCATIVO COMO AGENTE GENERADOR DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Las razones por las que un niño triunfa o fracasa en la escuela son casi innumerables. La escuela es, junto con la familia, una de las instancias socializadoras básicas de las cuales van a depender las características de ajuste del individuo al entorno que pertenece, a la vez que van a determinar no sólo su madurez individual: sino, sobre todo, su futura utilidad para el medio social.

Ha sido perfectamente estudiado y documentando empíricamente que, como venimos planteando, el fracaso escolar afecta más a los niños de unos estratos sociales que a los de otros, mucho más a los niños de la clase baja que a los de la media y alta. Esto es debido no sólo a las diferencias individuales (dificultades intelectuales, motivacionales y otros problemas afectivos, etc.) e intragrupalas (condiciones culturales, etc.), sino, también, a la deficiente estructura escolar, donde los métodos y contenidos de la educación no están pensados de una forma que aumente las expectativas de la mayor parte de los niños, siendo precisamente los niños que menos se adaptan al sistema educativo quienes tienen más posibilidades de fracasar (Herrera *et al.*, 2005: 69).

Así, la escuela es fuente de un número importante de inadaptaciones ya que suele abandonar a aquellos chicos que no se adaptan al sistema de relaciones institucionalizadas en ella (interrelación con los compañeros y el maestro, etc.) o a sus contenidos educativos (materias, motivación, competitividad, capacidad de diferir gratificaciones, etc.), no teniendo en cuenta ni las diferencias individuales de cada sujeto respecto a su desarrollo cognitivo, creatividad, etc., ni las características culturales o de procedencia geográfica de su grupo social. Es por este motivo, por lo que se originan ciertas dificultades sociales y psicopedagógicas que van a incidir significativamente en la vida de los *muchachos inadaptados socialmente*. Recodamos aquí la afirmación de Cuadrado (1986: 37), que en su caso más extremo plantea que:

“La escuela, como instancia socializadora básica, o no existe para este tipo de alumnos, o sus efectos son muy negativos, profundizando aún más la separación entre el inadaptado y su entorno social. El resultado será en muchos casos la alteración del comportamiento de los alumnos por aburrimiento”.

La cultura particular que cada alumno lleva a la escuela es la que puede dar significación a la cultura que la escuela debe transmitir y, en el caso de los alumnos de clase baja, el apoyo que la escuela transmite es bastante diferente a su cultura de adscripción (Herrera, 2005). En este sentido, la escuela evidencia las carencias de todo tipo (intelectuales, emocionales y socio-relacionales) que arrastra el niño y puede desempeñar un papel desencadenante de una profunda desestructuración personal, en un sujeto que llega ya al comienzo de la relación escolar con expectativas de fracaso, ahondando en el abismo que separa al niño de la normalidad social. Por ello, es en la escuela donde se empieza a manifestar los primeros desajustes del comportamiento social de los que más tarde van a ser considerados inadaptados sociales.

Hablar de inmigración, es hablar casi exclusivamente de inmigrantes desfavorecidos, de los que cabe destacar principalmente las siguientes características: bajo o nulo nivel educativo y pertenencia a los estratos sociales más humildes; lo que significa que su bagaje cultural y sus rasgos identificadores esenciales están fuera de las corrientes intelectuales de los países de acogida. Se trata, en la mayoría de los casos, de personas pertenecientes a las clases más pobres, tanto por su nivel de formación, como por su nivel socioeconómico, e inmersos en una crisis de identidad provocada por la rápida incorporación de su ámbito cultural y religioso de la sociedad de acogida. Aquí se dan dos fuerzas opuestas, una centrífuga, que les empuja hacia la adquisición de los valores de la sociedad de acogida, difícilmente compatible con las formas de actuación y pensamiento de su cultura de origen (lo que se perciben como una pérdida de los valores que rigen su vida material y espiritual) y, otra, centrípeta, que presiona hacia la recuperación o hacia la conservación de sus presupuestos tradicionales que conforman su identidad como pueblo y que son sus rasgos distintivos frente a sociedades occidentales, a las que identifican con su pasado colonial y con la modernidad, con lo cual se provoca una resistencia de aceptación (Herrera, 2005).

En nuestro contexto, podemos observar cómo investigaciones (Terrén, 2001) dirigidas a analizar cómo se produce el contacto intercultural en el espacio educativo presentan indicadores objetivos de cómo el fracaso escolar es superior en alumnos inmigrantes, al tiempo que ponen en tela de juicio la igualdad de oportunidades respecto al éxito y los resultados escolares de estos estudiante.

La inmigración se estructura de acuerdo con unos factores sociales, económicos, culturales extremadamente poderosos y globales, que las naciones democráticas no pueden regular con facilidad mediante iniciativas políticas unilaterales. En la dicotomía entre la asimilación cultural y la rebeldía que se manifiesta en la marginación del sistema, entendemos que plantear a los jóvenes inmigrantes que abandonen sus valores culturales de origen o sus relaciones interpersonales es una visión que sistemáticamente puede situarnos ante graves contradicciones, cuando no a fracasos estrepitosos. Estos postulados aunque dominantes, chocan con una realidad que los supera y que refuerza la necesidad de un intercambio cultural enriquecedor.

Tal vez la escuela no pueda cambiar el discurso dominante, pero sí puede influir, a través de su cultura institucional, en la opinión pública y proponer una nueva visión de la convivencia y los valores culturales. Pero se hace necesario sustituir los argumentos discriminatorios que cada día se plantean en las escuelas, pues estamos comprometien-

do la convivencia futura de una sociedad claramente multicultural. Por razones de solidaridad, igualdad y justicia social, es necesario construir un nuevo concepto de ciudadanía, en el que las competencias interculturales serán imprescindibles para el desarrollo social, psicológico y profesional de la persona. Dado que, las migraciones contribuyen a la riqueza y el desarrollo de la sociedad (Salado *et al.*, 2005), y son un dato permanente, debemos actuar positivamente en la mentalidad de los padres y madres y del profesorado para avanzar en la construcción de sociedades interculturales, ya que, los niños no tienen problema alguno para aceptar a los inmigrantes. Cuanto más pequeños son, menor problema tienen para aceptar a “los otros”. Son la mentalidad y las actitudes de las personas adultas las que van haciendo aprender a los niños y niñas conductas y actitudes discriminatorias.

5. PROPUESTAS PARA UNA EDUCACIÓN INTERCULTURAL EFICAZ

El sistema educativo afronta hoy el reto de ofrecer la mejor educación, partiendo del respeto y el reconocimiento, a los que tienen por lengua materna la del lugar y a los que no, a minorías largamente ignoradas y ahora repentinamente incorporadas a marchas forzadas, y a inmigrantes de segunda generación que preceden de entornos radicalmente distintos en sus condiciones materiales de existencia, su modo de vida y su visión del mundo (Fernández Enguita, 2005). ¿Es preciso explicar que ni la institución escolar ni el profesorado están, en principio, equiparados para esto? Seguramente no. Seguramente no hace falta decir que se necesita una formación más amplia y menos dogmática del profesorado, unas orientaciones curriculares más atentas a la naturaleza cambiante de la sociedad, unas relaciones más fluidas y útiles entre las autoridades públicas y las minorías, etc. Al mismo tiempo, hay que advertir que ningún plan desde arriba puede abarcar la potencial e imprevisible diversidad del entorno y el público escolares, por lo que los mecanismos de ajuste deben estar mucho más pegados al terreno, más cerca de la información y de las necesidades reales: en los centros y en los profesionales de la enseñanza. Estos mecanismos han de ser, fundamentalmente, tres: la flexibilidad interna, la apertura externa y la responsabilidad profesional. De ahí que (VV.AA., 2000: 45):

“Entender que la función básica de la educación es la formación global de la persona, comporta concebir la escuela general, y por tanto el aula, como un espacio que ayude a comprender la realidad y permita transformarla. Este planteamiento implica incorporar unas prácticas que propongan potenciar en chicos y chicas un aprendizaje cada vez más autónomo y con más parcelas de iniciativa personal que les permita insertarse de manera crítica en el mundo social que les ha tocado vivir. Estas finalidades educativas han de impregnar el currículo y la institución escolar y se han de convertir en el referente de la práctica, de tal manera que influyan en el proceso de autodefinición y de construcción de la propia identidad de chicos y chicas”.

El reto para la auténtica Educación Intercultural es conseguir que tanto la población autóctona como las minorías (Herrera *et al.*, 2005: 68):

1. Conozcan y modifiquen los estereotipos y prejuicios que tienen entre ellos.
2. Favorezcan el conocimiento y la valoración positiva y crítica de los demás grupos.
3. Propicien la toma de conciencia sobre la necesidad de un mundo más justo, dando a conocer las aportaciones de la propia cultura.
4. Promuevan actitudes, conductas y cambios sociales positivos que eviten la discriminación y favorezcan las relaciones positivas, posibilitando el desarrollo específico de todas las culturas y, especialmente, por ser más precarias, las de las minorías.

También el Foro para la Integración Social de Inmigrantes, en su informe sobre educación de extranjeros en el Estado español del año 2003, establece una serie de patrones para seguir, y destaca que los proyectos de integración educativa “deberán potenciar la atención a la diversidad desde el recíproco reconocimiento de las diferencias culturales y lingüísticas”. Estos proyectos presentan una serie de características que de acuerdo con la investigación de Bueno y Belda (2005: 51), facilitarían el establecimiento de la escuela intercultural:

- El diseño de planes de acogida de tipo sinérgico.
- La transversalidad en los métodos educativos.
- La involucración del núcleo familiar del alumnado como forma de integración social. Muchos de estos proyectos impulsan la contratación de trabajadores sociales e incluso de traductores a fin de implicar educativa y socialmente a las familias e iniciarlas en relaciones más fluidas con el personal docente.
- La valoración de los agentes de orientación y tutorías.
- La definición de los procedimientos de actuación necesarios para la difusión y adquisición de la lengua de enseñanza. Este tipo de procedimientos incluye distintas acciones como la intensificación de los cursos de lengua autóctona o la preparación de profesorado específico. Este tipo de medidas no debería influir en la ordinaria vida académica del alumno (lecciones sustitutivas).
- La facilitación del aprendizaje de la lengua y cultura maternas (lengua de comunicación).
- La formación específica del profesorado y la creación de figuras especializadas como el mediador cultural.
- El impulso de canales educativos no exclusivamente bibliográficos, como el impulso de la sociedad de la información y de los medios audiovisuales, o la generalización de la alfabetización informática.
- La des-burocratización y la facilitación de trámites para la escolarización de los alumnos extranjeros.
- La exigencia de adoptar un currículo intercultural, lo que supone trasladar el objeto mismo de la cultura a un ámbito no etnocéntrico.
- La participación integrada de distintos actores educativos, administrativos y políticos en acciones comunes.

Pero conviene no olvidar que para que estos proyectos funcionen se han de integrar en actuaciones que tengan como objetivo la formación para la ciudadanía intercultural, ya que ésta obliga a pensar en las relaciones culturales dentro de un proyecto educativo (Buendía, 1997), pero también dentro de un proyecto social, lo que supone hacer posible la igualdad de derechos y de oportunidades entre los seres humanos que conviven en una sociedad determinada. Es en este contexto donde toma sentido el desarrollo de proyectos educativos integrados en la comunidad.

Las actuales corrientes de la formación para la ciudadanía democrática, intercultural y responsable, postulan un modelo educativo para la mejora de la sociedad basado en la propia implicación y compromiso de sus ciudadanos (Bárcena, 1997). Una mejora relacionada con la participación real y comprometida en la sociedad (Carneiro, 1999; Bartolomé, 2001), la conciencia responsable y moral en los asuntos de la comunidad, el respeto a las diferentes culturas y minorías (Carnero, 1999; Soriano; 2002) y el diálogo entre culturas.

En este sentido, optamos por considerar de especial relevancia para la consecución de un verdadero tratamiento educativo ciudadano e intercultural, a los procesos participativos, dado que la participación ciudadana y la responsabilidad social son objetivos esenciales de los espacios públicos para garantizar y consolidar la democracia y la ciudadanía (Sánchez-Núñez, 2003).

La formación ciudadana en la actualidad nos lleva a contemplar nuevos espacios de formación y participación. El sentimiento de identidad y pertenencia a una comunidad que se reconoce clave en el desarrollo de una ciudadanía responsable, requiere más que nunca el diálogo entre los espacios educativos formales y los espacios informales. La comunidad en sus distintas dimensiones, como barrio, como asociaciones y colectivos vecinales, como grupo de trabajo, etc., se convierte en un espacio revalorizado como marco educativo ideal para el desarrollo de una identidad colectiva a diferentes niveles y en contextos diversos.

Como vemos, la propuesta de una sociedad intercultural no se reduce al ámbito educativo y menos aún a la institución escolar, sino que representa un reto para todas las instituciones sociales y para todas las administraciones públicas. El diálogo intercultural ha de ser útil para todos, autóctonos e inmigrados. Cuando hablamos de la pautas culturales de los inmigrados no debemos pensar sólo en aquellas que parecen contradictorias con el sistema de derechos de la sociedad receptora; hay otras muchas, la mayoría, que constituyen aportaciones muy valiosas para esta sociedad. El diálogo intercultural debe servir para encontrar éstas, de las que toda la sociedad va a enriquecerse, y desechar aquellas que deban ser desechadas. Y ello afectará tanto a autóctonos como a inmigrados. Como afirma Herrada (2005:70):

“La inmigración genera cambios: los mismos inmigrantes sufren diversas transformaciones, cambia inevitablemente a los miembros de la cultura dominante, el cambio nunca es fácil, las transformaciones producidas por la nueva inmigración requieren la acomodación mutua y la negociación entre inmigrantes y autóctonos, es más viable cultivar y fomentar la aparición de unas identidades híbridas nuevas y unas competencias biculturales, combinado de manera creativa elementos de la antigua cultura con los de la nueva, liberando nuevas energías y posibilidades”.

El valor de las aportaciones culturales que la inmigración introduce en la sociedad receptora no está sólo en que algunas de ellas sean claramente beneficiosas a primera vista, está también en el hecho de que se introducen contraste que favorecen el dinamismo y la creatividad cultural (García y Sáez, 1998).

En definitiva, de lo que se trata, tal y como plantea el Plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2003 (2002), es de la construcción de un marco de convivencia basado en la reciprocidad y responsabilidad común, en la que todas las personas puedan participar activamente en ámbitos como el de la formación, desarrollo, empleo, participación política, etc. Y, en eso, la escuela debe jugar un papel predominante si quiere contribuir a la consolidación de una sociedad de *ciudadanos*, sea cual sea su origen.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDALLAH-PRETCEILLE, M. (2001): *La educación Intercultural*, Barcelona, Idea-Books.
- ARCO, I. (1998): *Hacia una escuela intercultural: el profesorado, formación y expectativas*. Lleida, Universidad de Lleida.
- BÁRCENA, F. (1997): *El oficio de la ciudadanía*. Barcelona, Paidós.

- BARRAJA, A. y DÍAZ-AGUADO, M^a.J. (1993): *Interacción educativa y desventaja sociocultural: un modelo de intervención para favorecer la adaptación escolar en contextos interétnicos*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia: C.I.D.E.
- BARTOLOMÉ, M. (2001): Construyendo la ciudadanía europea: modelos, programas e iniciativas, 10th TRIENNIAL WORLD CONFERENCE. Pedagogy of Diversity: creating a culture of Peace. Madrid.
- BARTOLOMÉ, M. et al. (1997): *Diagnóstico a la escuela multicultural*. Barcelona, Cedecs.
- BELL, C. (1992): Emigración, un derecho, una necesidad, una estrategia. *Boletín de Estudios y Documentación*, nº 2, (monográfico sobre “Las Migraciones en la Nueva Europa”), enero-junio. Madrid, Comité Español para el Bienestar Social, 127-136.
- BENATTING, R. (1997): *Les migrants en Europe. Quel avenir éducatif et culturel?* París, L'Harmattan.
- BERNSTEIN, B. (1989): *Clases, códigos, control*. Madrid, Akal.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J.C. (1977): *La reproducción*. Madrid, Popular.
- BUENDÍA, L. (1997): La formación del profesorado en atención a la diversidad. En Ruiz, J. y Medina, A. (Coords.) *Atención a la Diversidad en la Educación* (pp. 49-47). Baeza, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Antonio machado.
- BUENO, J.R. y BELDA, J.F (2005): Familias inmigrantes en la escuela. Discursos de los agentes educativos. Valencia, Universidad de Valencia
- CARNERO, R. (1999): Proyecto educativo de ciudad. Educación para la ciudadanía. Ponencia presentada al Congreso “Barcelona, por el conocimiento y la convivencia”. Barcelona, abril de 1999.
- CUADRADO, I. (1986): El familiar, *Campo abierto*, 2.
- DELORS, J. et al. (1996): Educación: Hi ha un tesoro amagat a dins. *Informe a la UNESCO de la Comissió Internacional sobre Educació per al segle XXI*. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya.
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL Y CONSEJERÍA DE TRABAJO Y POLÍTICA SOCIAL. (2002): *Plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004*. Murcia: Región de Murcia.
- FERNÁNDEZ-ENGUITA, M. (2005): Educación interculturalidad en la sociedad multicultural. En Herrera, F. et al., *IV Inmigración, interculturalidad y convivencia*. Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes.
- GARCÍA, A. (1994): La educación intercultural en los ámbitos no formales. *Documentación social*, nº 27, octubre-diciembre; pp. 147-159.
- GARCÍA, A. (1997). ¿De qué hablamos cuando decimos ‘diferencia’? En J.R. Bueno (Dir.), *Programas de Inserción y Exclusión Social*. Valencia: Nau Llibres. Pp. 33-53.
- GARCÍA, A. (2004): *La construcción sociocultural del racismo. Análisis y perspectivas*. Madrid, Dykinson.
- GARCÍA, A. y SÁEZ, J. (1998): *Del racismo a la interculturalidad*. Madrid: Narcea.
- GARCÍA, A. y SÁNCHEZ, A.M. (2003): Las condiciones básicas de la educación intercultural: el papel de las administraciones socioeducativas”. En P.A. Luque, L. V. Amador y J. L. Malagón, *Educación Social e Inmigración*. (pp. 50-63) Sevilla: SIPS.
- HERRERA, F. (2005): Inmigración e interculturalidad: atención educativa al alumnado inmigrante. En Herrera, F. et al., *IV Inmigración, interculturalidad y convivencia*. Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes.

- HERRERA, F. *et al.* (2004): *III Inmigración, interculturalidad y convivencia*. Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes.
- HERRERA, F. *et al.* (2005): *IV Inmigración, interculturalidad y convivencia*. Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes.
- MELLOUK, T. (1994). Ciudadanía Europea y Migraciones. Ponencia presentada a la *Jornada 'Inmigración y Derechos Cívicos'*. Girona, 12 de febrero, 8-31.
- PAJARES, M. (2005): *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*. Barcelona, Icaria.
- SALCEDO, R., *et al.* (2005): Inmigración e interculturalidad: atención educativa al alumnado inmigrante. En Herrera, F. *et al.*, *IV Inmigración, interculturalidad y convivencia*. Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes.
- SÁNCHEZ-NUÑEZ, C.A. (2003): Claves para la construcción de una ciudadanía activa, intercultural y responsable, a través de prácticas educativas participativas. En *III Jornadas de Educación Intercultural*. Universidad de Almería, Noviembre.
- SORIANO, E. (2002): *Interculturalidad: fundamentos, programas y evaluación*. Madrid, La Muralla.
- TERRÉN, E. (2001): *El contacto intercultural en la escuela. Discursos de los agentes educativos*. La Coruña, Universidad de Coruña.
- VV.AA. (2000): *¿Cómo hacerlo? Propuestas para educar en la diversidad*. Barcelona, Graó.

