

Postprint de: Rambla, Xavier (coord.) La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012 ISBN : 978-84-15295-00-6.

**La Educación para Todos en América Latina:
estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación**

Xavier Rambla (coord)

Publicado en Buenos Aires por la Editorial Miño y Dávila con la
colaboración de la Oficina Internacional de la Educación de UNESCO

Índice

Julio 2012

1. Presentación.
2. Rambla, X. y Curran, M: *INTRODUCCIÓN: La Educación para Todos en América Latina y en el mundo.*

LA EDUCACIÓN PARA TODOS EN LA AGENDA POLÍTICA LATINOAMERICANA

3. Acedo, C.; Opertti, R. (OIE-UNESCO) *Educación Inclusiva: de focalizar grupos y escuelas a lograr una educación de calidad como el corazón de una Educación para Todos (EPT).*
4. Serna, M. (UDELAR) *La Educación para Todos: nuevos enfoques, viejos problemas de la cooperación internacional.*
5. Jacovkis, J.; Tarabini, A. (UAB) *Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza: analizando el vínculo hegemónico entre educación y pobreza.*
6. Ferrer, F. (UAB) *Los informes de seguimiento de la Educación para Todos (EPT) en el contexto de América Latina. Una mirada crítica.*

LA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS EN VARIAS ESCALAS GEOGRÁFICAS

7. Robertson, S. y Dale, R. (Univ. Bristol). *Investigación en educación en la era de la globalización. Más allá del nacionalismo metodológico, estatismo metodológico, “educacionismo” metodológico y “fetichismo territorial”.* Traducido por Marta Curran.
8. Verger, A. (UAB) y Novelli, M. (Univ Sussex) *La sociedad civil en el marco de la Educación para Todos (EPT): agendas, estrategias e impactos en América Latina y el mundo.*
9. Rambla, X. (UAB) *Las escalas de decisión política sobre la Educación para Todos (EPT) en América Latina.*
10. Feldfeber, M. y Saforcada, F. (UBA) *Políticas educativas y derecho a la educación en Argentina: un análisis de las metas educativas en el nuevo escenario latinoamericano.*

LA EDUCACIÓN PARA TODOS ANTE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

11. Dávila, P. y Naya, L. (UPV) *Los derechos de la infancia y el derecho a la educación en América Latina.*
12. Gallego, L. (UAB); Mediavilla, M. (UV) y Pereira, R.S. (UFMT) *Aplicación del enfoque de capacidades a las desigualdades educativas en Brasil.*
13. Pereira, R. S. (UFMT) y Rambla, X. (UAB) *Pobreza Multidimensional e Educabilidade no Brasil.*

CONCLUSIONES

14. Rambla, X.; Couceiro, M.; Villaseñor, K.: CONCLUSIONES: Algunas características particulares *de la Educación para Todos en América Latina*

Este libro es un producto de la investigación sobre los *Progresos y limitaciones de la Educación para Todos*, financiada por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España durante el período 2009-2011 (nº ref. EDU2008-00816). La Oficina Internacional de Educación de UNESCO intervino en este estudio como entidad patrocinadora observadora.

La primera versión de sus capítulos fue discutida en el *Seminario internacional sobre la Educación para Todos en América Latina*, celebrado en la Fundación CIDOB de Barcelona entre los días 20 y 22 de octubre de 2010, y co-financiado por el mismo proyecto, la Ayuda Complementaria EDU2010-10763-E del Ministerio de Ciencia e Innovación, la acción 2010 ARCS1 00369 de la AGAUR de la Generalitat de Catalunya, y la convocatoria UAB ORG 2010.

Quisiera agradecer explícitamente el apoyo de todas estas instituciones, la colaboración de los participantes en el seminario y autores de los capítulos, así como las observaciones y contribuciones del profesor Fernando Filgueira, Representante Auxiliar del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay.

Xavier Rambla, coordinador del libro

Introducción: La Educación para Todos en América Latina y en el mundo

Xavier Rambla y Marta Curran
Universidad Autónoma de Barcelona

El Programa de la Educación para Todos (EPT) fue diseñado, revisado y reactivado en sendos congresos internacionales, celebrados en Jomtien (Tailandia) en 1990 y en Dakar (Senegal) en 2000, donde se discutió la responsabilidad de los organismos internacionales, donantes y gobiernos con respecto al derecho a la educación. Bajo la coordinación de UNESCO, reúne a varios organismos internacionales (p.ej. PNUD, UNICEF, FNUAP, OMS, PMA, OIT, FAO), institutos, escuelas y asociaciones público-privadas, representantes de la sociedad civil (sobre todo, la Campaña Mundial por la Educación), y agencias de los principales países donantes (la mayoría, miembros de la OCDE), con el fin de avanzar hacia los siguientes objetivos acordados en Dakar.

Objetivo 1 Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos

Objetivo 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, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen

Objetivo 3 Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa

Objetivo 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

Objetivo 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 jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento

Objetivo 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 (UNESCO, 2012).

La Educación para Todos es una prioridad imperiosa en los países con unos índices de desarrollo humano bajos y medios, mayoritariamente situados en África Subsahariana y Asia Meridional. Aunque no cumple con todos los anteriores objetivos, América Latina sólo registra un desarrollo humano muy precario (medio o bajo) en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Guyana, Bolivia,

Nicaragua y Paraguay, y una serie de territorios en el Norte y el Nordeste de Brasil, las zonas rurales de Colombia, las montañas de Ecuador y Perú, y el Sur de México. El resto de sus países y regiones se ubica en las posiciones mundiales intermedias, sin llegar a las cotas del muy elevado desarrollo humano de muchos miembros de la OCDE. Ante esta menor gravedad de los problemas, los actores implicados en la educación han podido desplegar una serie de innovaciones institucionales muy importantes para avanzar hacia la Educación para Todos. Así por ejemplo, la aplicación latinoamericana de los principios de la educación inclusiva a las desigualdades sociales (Acedo *et al*, 2009; EFA Global Monitoring Team, 2010b) insiste en garantizar el derecho a la educación (Tomasevski, 2006) y en remover las barreras de aprendizaje arraigadas en la organización escolar (Booth y Ainscow, 2002).

Como en todo el planeta, en el subcontinente los progresos observados son demasiado lentos y las agendas de la política educativa y la política social no se acaban de articular (EFA Global Monitoring Team, 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010a). Del mismo modo, crecen las dudas sobre el carácter excesivamente restrictivo de los indicadores adoptados para medir la escolarización y el aprendizaje (Torres, 2000; King y Rose, 2005), y sobre la validez de los índices oficiales □que no estiman convenientemente los flujos entre cursos y ciclos escolares□ (Lewin, 2007, 2009, 2011, Itzcovich, 2009, Sorruille, 2009).

Hoy en día a escala mundial cunde el escepticismo sobre el margen para alcanzar las metas de escolarización y alfabetización (Goldstein, 2004; King, 2007; Limoge, 2007; Heyneman, 2009, 2010; SITEAL, 2009, 2010), y en menor grado, sobre la persistencia de varias formas de discriminación contra las mujeres y las niñas (Unterhalter, 2005; Global Campaign for Education, 2012). Ello entraña enormes riesgos de revertir la débil reducción de la población infantil excluida de la escuela primaria (EFA Global Monitoring Report, 2011: 42, tabla 1.3). En América Latina, en especial, las políticas sociales no han podido contribuir suficientemente al avance de la educación debido a las exacerbadas desigualdades económicas que escinden la estructura social (UNESCO, 2008; Filgueira, 2009)

Mientras que en gran parte de países africanos o asiáticos los recursos distan de ser suficientes (EFA Global Monitoring Team, 2011: 108-111), los gobiernos latinoamericanos han incrementado bastante sus presupuestos durante la última década (CEPAL, 2008), y varios organismos internacionales como el Programa de Reforma Educativa para América Latina (PREAL) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) han aportado cantidades sustanciales. Pero los interrogantes sobre el protagonismo de la iniciativa privada (Heyneman, 2009, 2010; Klees, 2008;

Rose, 2009) y la revitalización de la sociedad civil relacionada con la educación (Strutt y Kepe, 2010) también se han abierto en América Latina. De hecho, ha florecido una activa sociedad civil interesada en la Educación para Todos, en el seno de la cual la Campaña Mundial por la Educación (2009a, 2009b) reclama mayores esfuerzos para universalizar el derecho a la educación, al mismo tiempo que la comunidad de negocios propugna alianzas entre gobiernos, empresas y fundaciones privadas para aprovechar las ventajas económicas de la educación (Global Education Initiative, 2012).

Estructura del libro

Los once capítulos monográficos de este libro se estructuran en tres partes que desembocan en unas conclusiones generales. La primera parte concentra la atención en la agenda política específicamente latinoamericana de la Educación para Todos, que ha impreso una huella propia en las ideas internacionales. Por ello, Clementina Acedo y Renato Operti empiezan con una argumentación detallada de las relaciones entre la Educación para Todos y la educación inclusiva. En la Conferencia Internacional de la Educación de 2008, organizada por la Oficina Internacional de la Educación de UNESCO, se declaró la conveniencia de aproximar estas dos nociones, tarea en la cual destacan varios gobiernos, donantes y organismos internacionales en América Latina (EFA Global Monitoring Team, 2010b). Más adelante Miguel Serna, Aina Tarabini y Judith Jacovkis enmarcan la recepción particular de la Educación para Todos en el continente dentro del debate sobre el post-Consenso de Washington. En concreto, las propuestas y análisis sobre las relaciones entre la educación y la lucha contra la pobreza merecen una atención especial. En una línea muy parecida se mueve el trabajo de Ferran Ferrer sobre los Informes de Seguimiento de la EPT en la región, que interpelan a la educación inclusiva y a las potenciales contribuciones de la política social al desarrollo educativo.

En la segunda parte se recogen varios estudios que interpretan el juego de fuerzas políticas que intervienen en la educación latinoamericana. Robertson y Dale han acuñado una metodología específica para distinguir la acción de los actores políticos en las distintas escalas globales, regionales, estatales y sub-estatales. Este enfoque sugiere preguntas sobre los impactos de la sociedad civil en el despliegue de la Educación para Todos (Verger y Novelli), sobre la competencia política entre distintos proyectos de integración regional latinoamericana y de desarrollo educativo en Brasil (Rambla), y sobre las contradicciones de la multiplicidad de iniciativas relacionadas con la Educación para Todos en Argentina (Feldfeber y Saforcada).

Paulí Dávila y Luis Naya encabezan la tercera parte con un análisis de la realidad educativa latinoamericana desde la perspectiva del derecho a la educación. De acuerdo con el esquema de Katerina Tomasevski (2006), se preguntan si la educación ha pasado a ser más accesible, asequible, adaptable y aceptable. Liliana Gallego, Mauro Mediavilla y Rosangela S. Pereira enlazan esta preocupación con una reflexión y varias ilustraciones acerca de los múltiples puntos de contacto entre el enfoque de las capacidades humanas, elaborado por especialistas en desarrollo internacional como Amartya Sen y Martha Nussbaum, y el enfoque de la educabilidad, elaborado por expertos latinoamericanos en educación. Luego Rosangela S. Pereira y Xavier Rambla estudian la incidencia de la pobreza multidimensional sobre la educabilidad y el desfase edad- curso en Brasil. Todos estos enfoques (derechos humanos, capacidades, pobreza multidimensional y educabilidad) son complementarios para comprender las tendencias educativas y sociales en la región.

Referencias

- Acedo, C., Ferrer, F., & Pàmies, J. (2009). Inclusive education: Open debates and the road ahead. *Prospects*, 39, 227–238.
- Booth, T., & Ainscow, M. (2002). *Index for inclusion: Developing learning and participation in schools*. Bristol (UK): Center for Studies in Inclusive Education.
- Campaña Mundial por la Educación. (2009a). Informe 2009. CME. Recuperat de <http://www.campaignforeducation.org/>
- Campaña Mundial por la Educación. (2009b). Education on the brink Will the IMF's new lease on life ease or block progress towards education goals? Recuperat de <http://www.campaignforeducation.org/>
- CEPAL. (2008). Anexo Estadístico. *Panorama Social de América Latina* (CEPAL.). Santiago de Chile: CEPAL.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2010a). *Education for All: reaching the marginalized*. Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2010b). Regional overview: Latin America and the Caribbean. *Education for All: reaching the marginalized*. Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2003). *Gender and Education for All. The leap to equality*. Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2005). *Education for All: the quality imperative*. Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2006). *Education for All: literacy for life*. Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2007). *Education for All strong foundations: Early*

childhood care and education. Paris: UNESCO.

EFA Global Monitoring Report Team. (2008). *Education for All by 2015. Will we make it?* Paris: UNESCO.

EFA Global Monitoring Report Team. (2009). *Education for All: Overcoming inequality: why governance matters*. Paris: UNESCO.

EFA Global Monitoring Report Team. (2011). *The hidden crisis: Armed conflict and education*. Paris: UNESCO.

EFA Global Monitoring Team. (2002). *Education for All: Is the world on track?* Paris: UNESCO.

Filgueira, F. (2009). Estructura de riesgo y arquitectura de bienestar. *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas* (p. 153–173). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Global Campaign for Education (GCE). (2012). *Gender Discrimination in Education: the Violation of Rights of Women and Girls. A report submitted to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*. Johannesburg: Global Campaign for Education.

Global Education Initiative. (2012). *Retrospective on Partnerships for Education Development 2003-2011*. Geneva: World Economic Forum.

Goldstein, H. (2004). Education for All: the globalization of learning targets. *Education for All: the globalization of learning targets*, 40 (1), 7–14.

Heyneman, P., S. P. (2009). The failure of Education for All as political strategy. *Prospects*, 39, 5–10.

Heyneman, P., S. P. (2010). Education and Development: A return to basic principles. *Development*, 53(4), 518–521.

Itzcovich, G. (2009). Escolarización de niños y adolescentes: acceso universal y permanencia selectiva. *SITEAL Cuadernos*, (1), 1–16.

King, K. (2007). Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education. *Comparative Education*, 43 (3), 377–391.

King, K., & Rose, P. (2005). Transparency or tyranny? Achieving international development targets in education and training. *International Journal of Educational Development*, 25, 362–367.

Klees, S. (2008). NGOs, Civil Society, and Development: Is There a Third Way? *Current Issues in Comparative Education*, 10(1-2), 22–25.

Lewin, K. (2011). Policy dialogue and target setting: do current indicators of Education for All signify progress? *Journal of Education Policy*, 26(4), 571–587.

Lewin, K. M. (2007). Diversity in convergence: access to education for all. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 37(5), 577 — 599.

Lewin, K.M. (2009). Access to education in sub-Saharan Africa: patterns, problems and

- possibilities. *Comparative Education*, 45(2), 151 — 174.
- Limage, L.J. (2007). Organizational challenges to international cooperation for literacy in UNESCO. *Comparative Education*, 43(3), 451 — 468.
- Robertson, S., Novelli, M., Dale, R., Tickly, L., Dachi, H., & Ndibelema, A. (2007). *Education and Development in a Global Era (VOL II): ideas, actors and dynamics in the global governance of education*. London: Department for International Development.
- Rose, P. (2009). NGO provision of basic education: alternative or complementary service delivery to support access to the excluded? *Compare*, 39(2), 219–233.
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). (2009). *Primera Infancia en América Latina: la situación actual y respuestas desde el estado. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO y OEI.
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). (2010). *Metas Educativas 2021: Desafíos y Oportunidades*. Buenos Aires: IPE-UNESCO y OEI.
- Sorrouille, F. (2009). Obstáculos a la plena escolarización y configuraciones educativas en América Latina. Distintas formas que asume la desigualdad. *SITEAL Cuadernos*, (2), 1–18.
- Strutt, C., & Kepe, Th. (2010). Implementing Education for All—Whose agenda, whose change? The case study of the Ghana National Education Campaign Coalition. *International Journal of Educational Development*, 30, 369–376.
- Tomasevski, K. (2006). *The State of the Right to Education Worldwide: Free or Fee*. Paris.
- Torres, R.M. (2000). *Una década de Educación para Todos: la tarea pendiente*. Montevideo (Uruguay): FUM-TEP.
- UNESCO. (2008). *Educação para Todos em 2015. Alcançaremos a meta?* Brasília: Representação da UNESCO no Brasil.
- Unterhalter, E. (2005). Global inequality, capabilities, social justice: The millennium development goal for gender equality in education. *International Journal of Educational Development*, (25), 111–122.

Educación Inclusiva: de focalizar grupos y escuelas a lograr una educación de calidad como el corazón de una Educación para Todos (EPT)

Clementina Acedo y Renato Opertti

OIE-UNESCO

I. Introducción

Forjar una sociedad inclusiva, donde todas las personas tengan oportunidades efectivas para participar y aprender juntos, supone necesariamente una comprensión, una conceptualización y un desarrollo amplio de la educación inclusiva como un principio general relevante para sostener y lograr una educación de calidad para todos (UNESCO, 2009). El potencial de la inclusión, entendido como educar a todos los estudiantes, mantiene la promesa de revolucionar la educación y de replantear el sistema educativo en general. Sin embargo, el debate continuo y muchas veces confuso, controversial y suma cero acerca de la terminología, las definiciones e implicancias en torno a la educación inclusiva (Ainscow, Dyson & Weiner, 2012), puede transformarse en una poderosa barrera mental a la premisa básica que todas las niñas y todos los niños tienen derecho a un entorno inclusivo de aprendizaje. Esto implica que los educadores en un sentido amplio estén convencidos y promuevan activamente prácticas inclusivas en los centros educativos. No se trata únicamente de abogar genéricamente por la inclusión, de asignar más recursos para invertir en infraestructuras y equipamientos estimados como necesarios, de ajustar el currículo muchas veces reducido a un insumo para el aprendizaje o de introducir cambios en la formación docente y en las estrategias de desarrollo profesional docente. Más bien la educación inclusiva implica primariamente y ante todo la apertura, la voluntad y las competencias para respetar, entender, aceptar y apoyar la diversidad de perfiles, circunstancias, expectativas, necesidades y estilos de los estudiantes como fuente para democratizar y mejorar las oportunidades, los procesos y los resultados de los aprendizajes y de la adquisición de competencias ciudadanas y de vida.

La construcción y el desarrollo del concepto de inclusión han evolucionado significativamente en los últimos 60 a 70 años. Desde una perspectiva comparada internacional, podemos identificar

cuatro ideas centrales, discutidas y desarrolladas en los niveles nacionales e internacionales, respecto a cómo son entendidas e implementadas las políticas y las prácticas educativas inclusivas. Frecuentemente estas ideas se superponen, se contradicen y no necesariamente forjan una visión unitaria y holística de la educación inclusiva. Mientras el término inclusión se volvió más popular a finales del siglo 20, consideramos que el mismo constituye el fundamento de la práctica educativa que situamos hacia la mitad del siglo con la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948 (idea central 1). Hacia la década de los ochenta, los profesionales de la inclusión se enfocaron en mejorar la situación de algunos estudiantes en particular, principalmente aquellos categorizados como con necesidades especiales, largamente influenciado por la Declaración de Salamanca y marco de acción para las necesidades educativas especiales de 1994 (idea central 2). En el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar del año 2000, la importancia de la inclusión fue resaltada con respecto a todos los grupos en situación de marginalidad (idea central 3). Hoy en día, la educación inclusiva está crecientemente dirigida a reforzar las capacidades (“capabilities”) de los sistemas educativos, en todos sus niveles, ofertas y ambientes de aprendizaje, para cumplir con la promesa de efectivizar una educación para todos (idea central 4).

Los fundamentos, los contenidos y/o las implicancias de estas cuatro ideas informan significativamente las políticas y las prácticas sobre inclusión aunque no necesariamente bajo marcos coherentes, sólidos y comprensivos. Algunas veces se complementan en construir sistemas potentes de educación inclusiva, como en el caso del sistema finlandés (Halinen & Jarvinen, 2008; Savolainen, 2009; Thuneberg, Hautamäki, Vainikainen, Ahtianen, Hiltunen & Lintuvuori, 2012) o inversamente se ven inmersos en contradicciones, adoptan enfoques fragmentados o evidencian brechas entre y al interior de las políticas, de los contenidos programáticos y de las prácticas.

Por ejemplo, en América Latina, principalmente durante la última década, se verifican avances significativos normativos y programáticos respecto a fortalecer la educación como un derecho y como un bien social público así como en relación a jerarquizar el rol del estado y la priorización de políticas dirigidas hacia grupos tradicionalmente excluidos como la población afro e indígena. Sin embargo, los enfoques y las prácticas en torno a la inclusión se encuentran insertas en

divisiones y departamentos de educación especial, y están asimismo fuertemente orientadas hacia la integración de estudiantes con necesidades especiales en las escuelas comunes (Cedillo, Fletcher & Contreras, 2009; Garcia-Huidobro & Corvalán, 2009; Amadio, 2009; Amadio & Opertti, 2011).

De igual manera, en Europa del Este y Sureste así como también en la Confederación de los Estados Independientes (CIS) y buena parte de Asia, el concepto y la práctica de la educación inclusiva han estado principalmente orientados a estudiantes categorizados como con necesidades especiales que principalmente refiere a aquellos con discapacidades mentales y/o físicas así como también los refugiados (UNESCO-IBE, 2008a; Zagoumenov, 2011).

A la luz de la evolución del concepto y de las prácticas de inclusión que tienen como referencia a todos los alumnos en el marco de una Educación para Todos (EPT) que facilita y asegura oportunidades de aprendizaje a lo largo toda la vida, desde la educación de primera infancia hasta la educación para adultos (Opertti, Brady & Duncombe, 2009), diferentes regiones están encarando y respondiendo a numerosos desafíos en torno a la educación inclusiva. Estos son transversales al sistema educativo y se refieren más globalmente a iniciativas y desarrollos de políticas en torno a la inclusión social. Sin olvidar las fuertes diferencias y disparidades regionales en cuanto a las políticas y prácticas en torno a la educación inclusiva (Opertti & Belalcázar, 2008; UNESCO-IBE, 2011), los países están cada vez más conscientes de la necesidad de reformar el sistema educativo en profundidad si aspiran a que la inclusión sea realmente efectiva. Colocando a la educación inclusiva en el centro de las transformaciones del sistema educativo, la discusión y el desarrollo de políticas parecería girar en torno a cómo ésta puede ayudar a sostener, desarrollar y alcanzar una sociedad más inclusiva y hacer efectivamente avanzar las agendas educativas progresistas (Acedo, Ferrer & Pàmies, 2009; Armstrong, Armstrong, & Spandagou, 2010).

II. El camino sin fin hacia la inclusión: cuatro ideas centrales en la escena internacional



(a) Inclusión dentro de una perspectiva basada en los derechos humanos

Eventos y documentos claves:

- 1948 Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 26)
- 1989 Convención sobre los Derechos del Niño

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es el fundamento para educar a todos los alumnos y se relaciona directamente con la perspectiva de justicia social (Rioux, 2008). El artículo 26 de la declaración es el primer reconocimiento internacional que todos los seres humanos tienen derecho a la educación (Naciones Unidas, 1948) y que la misma es imperativa para el pleno desarrollo de una persona.

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 estipula más concretamente el derecho a la inclusión de todos los estudiantes proclamando que todos los niños tienen el derecho de recibir una educación que no discrimine con base a la discapacidad, etnia, religión, lenguaje, género, aptitudes o por cualquier otra razón. Esta es la primera herramienta legal vinculante para incorporar el amplio rango de derechos humanos en términos de derechos civiles, culturales,

económicos, políticos y sociales. La Convención determinó que las personas menores de 18 años necesitan una convención especial porque muchas veces requieren cuidados y protecciones específicas que los adultos no necesitan. Esto fue un reconocimiento claro que las niñas y los niños tienen también derechos humanos (UNICEF, 2011).

A la luz del desarrollo de estas normas internacionales, la discusión actual sobre la educación inclusiva está cada vez más anclada en una perspectiva basada en los derechos (Florian, 2008; UNESCO-IBE, 2009; UNESCO-IBE, 2011) donde la inclusión es visualizada como un principio rector que busca asegurar que las visiones y prácticas del sistema educativo sean acomodadas a las expectativas y necesidades de todos los estudiantes. Esta perspectiva abre oportunidades para superar un enfoque de la inclusión enraizado en categorías y grupos. El derecho de cada alumno a tener acceso a, aprovechar y gozar de una educación relevante y pertinente es explícito y visible, y no queda solamente encapsulado en las necesidades prescriptas de diversas categorías y/o grupos. Jerarquizando la inclusión como un derecho individual de todo alumno, potencial y real, contribuye a entender y apreciar su singularidad y especificidad, destacando la necesidad de personalizar la educación en el marco de la diversidad de contextos y circunstancias.

(b) Inclusión como respuesta a los estudiantes con necesidades especiales

Eventos y documentos claves:

- 1990 Conferencia Mundial sobre Educación para Todos
- 1993 Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad
- 1994 Declaración de Salamanca y marco de acción para las necesidades educativas especiales
- 2006 Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (especialmente el artículo 24)
- 2009 Seguimiento de la conferencia sobre la Declaración de Salamanca

En 1990, los delegados de 155 países, así como también representantes de unas 150 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, reunidos en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien (Tailandia, 5-9 de marzo 1990), convinieron en lograr hacer que la educación primaria sea asequible a todas las niñas y todos los niños. Los delegados adoptaron una *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos*, que plantea universalizar el acceso a la educación para todos los niños, jóvenes y adultos, así como promover la equidad. Asimismo, la conferencia explícitamente estableció que las mujeres así como los discapacitados (así definidos) eran excluidos de la educación a nivel mundial y que los resultados para estos grupos necesitaban ser mejorados (UNESCO, 1990).

La Conferencia de Jomtien allanó el camino hacia el reconocimiento a escala mundial de la exclusión de un gran número de alumnos en situación de vulnerabilidad y marginalidad del sistema educativo. Asimismo, se fortaleció una visión de la educación como un concepto más amplio que el de escolarización, comenzando con la primera infancia, enfatizando la alfabetización de las mujeres y reconociendo la importancia de las habilidades/competencias en torno a la alfabetización básica como parte del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esta conferencia es considerada como punto de referencia en el desarrollo de la conceptualización de la educación inclusiva a pesar de que este concepto no era generalmente adoptado en ese entonces (Ainscow & Miles, 2008). Asimismo, las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad de 1993 se enfocan especialmente en asegurar que aquellos o aquellas con discapacidades tengan los mismos derechos que otras personas en la sociedad (Naciones Unidas 1993).

La Declaración de Salamanca y marco de acción para las necesidades educativas especiales de 1994 (UNESCO, 1994) ha sido fundamental para el movimiento de inclusión ya que colocó como temas prioritarios, la integración de los estudiantes con necesidades especiales en las escuelas comunes y la priorización de los grupos excluidos relacionado con factores étnicos, de género, culturales, socioeconómicos y migratorios.

Dos ideas principales permearon la comprensión de lo que se entiende por educación inclusiva: (i) las escuelas comunes deberían tener una orientación inclusiva lo cual constituye un paso

significativo hacia el reconocimiento que todas las escuelas deberían ser inclusivas, y que ninguna diferenciación debe ser hecha entre ellas en lo que concierne al alcance/grado de la inclusión; y (ii) las escuelas regulares con una orientación inclusiva son “los medios más efectivos de combatir las actitudes discriminatorias, construyendo una sociedad inclusiva y logrando una educación para todos” (Ainscow & Miles, 2008).

La Declaración de Salamanca posicionó la reforma educativa dentro de una agenda social más amplia que incluía salud, bienestar social, formación profesional / vocacional y empleo. La misma resaltó que los instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación de la educación inclusiva deberían ser ‘descentralizados y participativos’ y que asimismo, deberían fomentar la ‘participación de padres de familia, comunidades y organizaciones de personas con discapacidades en la planificación y en la toma de decisiones’. La declaración reconoció que en muchos países habían ‘sistemas bien establecidos de escuelas especiales para aquellos con discapacidades específicas’. Estas escuelas pueden ‘representar un valioso recurso para el desarrollo de las escuelas inclusivas’. Sin embargo, urgió a los países que no disponen de tales sistemas, a concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de escuelas inclusivas acompañados por la ayuda de servicios especializados para lograr alcanzar a la mayoría de los niños y jóvenes. Todas las políticas, locales como nacionales, deberían asegurar que los niños con discapacidades puedan asistir a las escuelas cercanas a sus hogares. Finalmente, la Declaración de Salamanca señala que “un cambio en la perspectiva social es imperativo. Por mucho tiempo, los problemas de las personas con discapacidades han sido agravados por una sociedad que se ha enfocado en sus discapacidades en vez de su potencial” (UNESCO, 1994).

Bajo una perspectiva global, la Declaración de Salamanca constituye ciertamente un fuerte llamado hacia la comprensión de la inclusión como una manera de incluir efectivamente a los grupos con necesidades especiales dentro del marco de la EPT, lo que implica, entre otras cosas, aumentar la respuesta inclusiva de las escuelas comunes, posicionar el rol de las escuelas especiales como centros de recursos, facilitar y promocionar la participación de las personas con necesidades especiales y sus familias en el desarrollo de políticas, y relacionar la educación inclusiva con la inclusión social.

Después de la Declaración de Salamanca de 1994, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (Naciones Unidas, 2006) y especialmente su artículo 24, refiere a un sistema inclusivo de educación como uno que asegure el derecho a la educación de personas con discapacidades a todos los niveles y dentro de una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida. La declaración adapta los derechos humanos generales en educación al contexto particular de la discapacidad, con referencia a la educación inclusiva. El objetivo central es de dismantelar las barreras que excluyen o que de otra manera marginan a los estudiantes con discapacidades. El artículo 24 está basado en el supuesto que cada alumno tiene necesidades únicas lo cual es particularmente pronunciado en el contexto de discapacidad pero que es de igual manera aplicable a todos los estudiantes. La simple integración de los alumnos con discapacidades en el sistema educativo general no es el objetivo de la convención. Más bien se busca señalar los compromisos y las obligaciones necesarias para realmente sustentar el sistema de educación inclusiva así como hacer cambios en las prácticas existentes para eliminar las barreras que impiden la inclusión. Como la más reciente declaración de los derechos humanos sobre la educación en el contexto específico de la discapacidad, el artículo 24 es un punto central de referencia del derecho internacional en este campo (Operti, Brady & Quinn, 2010).

En términos generales, el artículo 24 codifica una serie de obligaciones centrales que los estados firmantes deben seguir para desarrollar un sistema educativo inclusivo enfocado en los niños con discapacidades: concretamente, asegurando el acceso gratuito, obligatorio, inclusivo y de calidad a la educación primaria y media; adaptándose de una manera razonable a los requerimientos individuales y proporcionando apoyo individualizado. La inclusión entonces implica la incorporación total de los estudiantes con discapacidades en el sistema educativo regular, pero aparentemente no se va más allá de este punto. El artículo 24 visualiza la inclusión principalmente desde una serie de problemas e impedimentos del estudiante que deberían ser abordados cambiando en profundidad y de manera holística el sistema educativo.

El seguimiento de la conferencia sobre la Declaración de Salamanca (2009) reafirmó el compromiso de desarrollar un sistema de educación inclusiva entendiendo al artículo 24 como un vehículo para alcanzar el objetivo de la inclusión para todas y todos. Aparentemente el principal

desafío radica en la reforma del sistema escolar común y del entorno de aprendizaje de los primeros años enfatizando la necesidad de superar las barreras en cuanto al entorno de aprendizaje, la comunicación, el currículo, la enseñanza, la socialización y la evaluación a todos los niveles. El documento de referencia de la post Conferencia de Salamanca (Inclusion International, 2009a) indica que el artículo 24 evidencia un delicado consenso entre las organizaciones internacionales que trabajan por personas con discapacidades reflejando el derecho a una educación inclusiva, pero aún respetan el derecho de los alumnos ciegos, sordos y sordo mudos para ser educados en grupos (Inclusion International, 2009b). La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad estipula que el marco y las obligaciones son una guía para avanzar con la agenda de Salamanca. Esto implica construir un consenso así como adoptar una serie de metas e indicadores de éxito para poder evaluar la implementación de la educación inclusiva a través de los diferentes campos y acciones de las políticas.

A la luz de las agendas que han sido intensamente promovidas en los últimos quince años por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los discapacitados (así definidos) y en un menor grado por los gobiernos, la inclusión implica cambiar las mentalidades y las prácticas del sistema educativo para viabilizar atender a grupos categorizados como con necesidades educativas especiales en escuelas comunes. No obstante la alusión a una educación para todos y a las necesidades de todos los estudiantes, la educación inclusiva está fuertemente ligada a mejorar la integración de estudiantes definidos como discapacitados o más genéricamente con necesidades educativas especiales en las escuelas comunes inscripta en una perspectiva holística y sistemática de cómo enfocar las dificultades y discapacidades de los estudiantes, y señalando asimismo que la inclusión puede no ser la respuesta o la solución en todos los casos. La inclusión no parece constituir un principio aplicado a todos los estudiantes pero si principalmente para aquellos que han sido definidos como en necesidad de ser incluidos y en particular relacionado con el marco de la educación para personas con necesidades especiales (Booth, 2011).

(c) Inclusión como respuesta hacia los grupos en situación de marginalidad

Eventos y documentos claves:

- 1990 Conferencia Mundial sobre Educación para Todos
- 2000 Marco de Acción de Dakar
- 2010 Informe de Seguimiento de la EPT de la UNESCO

Mientras las críticas han mencionado que el propósito del Foro Mundial sobre la Educación (2000, Dakar, Senegal) fue “esencialmente actualizar o reorientar los planes de Jomtien y dar un plazo de 15 años más” (Torres, 2001), el Marco de Acción de Dakar, que reafirmó el compromiso de lograr los seis objetivos de EPT al 2015 (UNESCO, 2000), puso un mayor énfasis en expandir la noción de educación inclusiva. Esto fue concebido básicamente de dos maneras: (i) incrementando el rango de los grupos que eran considerados como estudiantes en situación de marginalidad; y (ii) afirmando que la problemática de calidad es central para el logro de un verdadero sistema educativo inclusivo.

A la luz de considerar el problema de la marginalidad, el Marco de Acción de Dakar se centró en los grupos que antes no eran el foco principal de los marcos internacionales como los casos de los pobres y en situación más desventajosa, incluyendo los niños trabajadores, habitantes de zonas rurales alejadas y los nómadas, así como las minorías étnicas y lingüísticas, niños, jóvenes y adultos que han sido afectados por el conflicto, por el VIH/Sida, por el hambre y que tiene poca salud y aquellos con necesidades educativas especiales (UNESCO, 2000).

En efecto, este enfoque estructurado en torno a grupos objetivo de política, ha ampliado el alcance y contenido del concepto de educación inclusiva, reconociendo que esta también plantea la problemática de exclusión social y cultural. En respuesta a esta problemática, los gobiernos priorizan diferentes grupos excluidos en cuanto a las políticas de planificación y de asignación de recursos. La discusión gira significativamente acerca de si estas iniciativas de políticas son desarrolladas en un marco de políticas públicas universalistas o focalizadas, asumiendo una perspectiva de compensación de las desigualdades (básicamente modalidades de intervenciones y ofertas educativas separadas) o más relacionadas con forjar sustentablemente oportunidades para

el desarrollo social e individual bajo una visión holística de la educación (Operti, Brady, & Duncombe, 2009).

El debate sobre la inclusión como respuesta a las necesidades de los grupos en situación de marginalidad se entronca fuertemente en la discusión sobre la restructuración del estado benefactor y más específicamente sobre cómo las políticas y programas focalizados están inscriptos o no, y en qué grado, en un marco de políticas públicas sólido y universal. La focalización de las políticas en marcos universalistas débiles puede generar valoraciones, percepciones y realidades de una educación de segunda clase asumiendo que las expectativas en torno a los aprendizajes y las propuestas de aprendizaje deben ajustarse a las “restricciones” de los diversos contextos, circunstancias y perfiles de los estudiantes (Operti, 2011).

El Marco de Acción de Dakar introdujo la idea de la educación de calidad para todos respecto al logro de resultados de aprendizaje especialmente en alfabetización, conocimientos básicos de aritmética y habilidades/competencias esenciales de vida (UNESCO, 2001a). Se suponía, y fue ampliamente desarrollado después, que la equidad y la calidad van de la mano, y que la inclusión puede ser vista como una síntesis dinámica, compleja y delicada de estos dos conceptos. En el marco de esta perspectiva, las políticas inclusivas deben ampliar su alcance ya que la inclusión está relacionada no solamente con el acceso a la educación pero así también con la falta de equidad en los procesos y en los resultados de aprendizaje. La exclusión también fue vista como proviniendo de la caja negra del sistema educativo (Rambla, Ferrer, Tarabini & Verger, 2008) y no como el resultado únicamente de factores sociales y económicos.

La Conferencia de Dakar constituyó un paso hacia adelante en la visualización de la equidad y calidad como fundamentos complementarios de los enfoques inclusivos focalizados en los estudiantes en situación de marginalidad. La conferencia pudo focalizarse en grupos que habían sido olvidados. A pesar de que más grupos estaban accediendo a la educación, ésta no era equitativa y carecía de calidad en diferentes entornos y situaciones de aprendizaje. El alcance de la equidad fue ampliado abarcando el acceso, los procesos y los resultados mientras que la

calidad se refería a todo aquello que genéricamente tenía que ver con el logro de resultados efectivos de aprendizaje.

La discusión continúa bastante abierta sobre el hecho de ver si la calidad es más bien vista como la sumatoria de insumos y condiciones mejoradas de aprendizaje o esencialmente como la diversidad de procesos de aprendizaje donde una visión comprehensiva del currículo (las dimensiones de lo prescrito, lo implementado, lo logrado, lo experimentado, lo escondido y lo olvidado) es una herramienta clave para sostener y desarrollar políticas educativas sostenibles y a largo plazo (Roegiers, 2010; Operti, 2011). Parecería ser que después de Dakar, la inclusión se ha movido fuertemente hacia la idea de ampliar el alcance de la equidad mientras que la discusión sobre la calidad se ha visto anclada en una perspectiva orientada por los insumos (por ejemplo, el currículo y libros de textos que son visualizados como insumos para el aprendizaje) sin tomar suficientemente en cuenta los procesos de aprendizaje y sus enlaces con los resultados.

Diez años después de Dakar, el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos (EPT) de la UNESCO (UNESCO, 2010) subrayó el rol importante de la educación inclusiva como condición para el desarrollo de sociedades más inclusivas al mismo tiempo de señalar que el fracaso en situar la educación inclusiva en el centro de la agenda sobre la Educación para Todos está atrasando el progreso hacia los objetivos que fueron adoptados en Dakar. Sin definir la educación inclusiva, este informe identifica tres amplios bloques de políticas en un triángulo de Educación Inclusiva conformado por las dimensiones de accesibilidad y asequibilidad, entorno de aprendizaje, y derechos y oportunidades, que puede ser visto como una manera de integrar y congeniar las políticas de equidad y calidad.

Parecería ser que de acuerdo al Informe de Seguimiento de EPT mencionado, la educación inclusiva es principalmente el resultado de una serie de políticas e intervenciones concretas que han probado ser viables y eficaces. Cómo estas iniciativas son integradas y dialogan en clave complementaria con otras, en sistemas educativos que son más la suma de partes y componentes que facilitadores de oportunidades de aprendizaje, continúa siendo una fuerte interrogante. Las políticas pueden tener un gran potencial en transformar la realidad, pero su desarrollo efectivo

puede ser obstaculizado seriamente por enfoques fragmentados y/o intervenciones aisladas que buscan implementar una serie de medidas que no están necesariamente interconectadas y que asimismo, carecen de una visión global de la educación así como de una perspectiva holística del sistema educativo.

(d) Inclusión como eje transformacional del sistema educativo en su conjunto

Eventos y documentos claves:

- 2005 Directrices sobre políticas de inclusión en la educación
- 2008 48^a reunión de la Conferencia Internacional de Educación
- 2009 Directrices sobre políticas de inclusión en la educación

En el 2005, la UNESCO publicó las directrices para la inclusión con el objetivo de sistematizar cómo las niñas y los niños en situación de exclusión están considerados y atendidos en el proceso educativo (UNESCO, 2005). Las mismas dan cuenta de lo que significa la inclusión, que las prácticas inclusivas deben incluir a todos los estudiantes y la necesidad de una visión holística de la educación como base de un sistema educativo facilitador de oportunidades de aprendizaje que comprende los sectores públicos y privados. La UNESCO entiende la inclusión como un enfoque dinámico que responde positivamente a la diversidad de los alumnos así como entiende las diferencias individuales no como problemas, pero sí como oportunidades para enriquecer el aprendizaje (UNESCO, 2005). La inclusión empieza a ser vista más como un proceso evolutivo permanente, un viaje sin fin, para entender, enfocar y responder a la diversidad de situaciones y perfiles de los estudiantes. Esto implica cambios en el sistema educativo en su conjunto (por ejemplo en lo concerniente a los contenidos, enfoques, estructuras y estrategias) así como se plantea la necesidad de fortalecer la personalización de la educación. Al mismo tiempo de visualizar la diversidad como un punto de entrada para la valorización de todos los niños por igual (Booth, 2011) y como punto central para el logro de la inclusión, la UNESCO (2005)

también realza la necesidad de priorizar a aquellos grupos de estudiantes que pueden estar en riesgo de marginalización, de exclusión o no logrando buenos desempeños educativos, lo cual marca una responsabilidad moral insoslayable.

Basándose en esta visión de la inclusión y tomando nota de diversos acuerdos y desarrollos de política en los niveles interregionales y regionales (UNESCO-IBE, 2008a), la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (2008) colocó la educación inclusiva en el centro de la transformación y el desarrollo del sistema educativo en su conjunto. Representantes de 153 países, incluyendo más de 100 Ministros y/o Viceministros de Educación, conjuntamente con representantes de 20 organizaciones intergubernamentales, 25 ONG's, fundaciones y demás instituciones de la sociedad civil, se pusieron de acuerdo en que la educación inclusiva es “un principio rector general para reforzar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos y un acceso a las oportunidades de aprendizaje en condiciones de igualdad para todos los niveles de la sociedad” (UNESCO-IBE, 2008b).

La CIE 2008 fue seguida de encuentros de diálogo político y de talleres de desarrollo de capacidades en los niveles intrarregionales, regionales y nacionales, asociándose la UNESCO, organismos hermanos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, Ministerios de Educación, universidades e instituciones de la sociedad civil (UNESCO-IBE, 2012). Las discusiones conceptuales y sobre políticas han estado fuertemente enfocadas hacia la necesidad de revisar en profundidad las visiones, culturas, políticas y prácticas del sistema educativo en el marco de entender a la inclusión como clave para democratizar la educación y la sociedad, y como modelo de un tipo de democracia que se quisiera ver a través de la sociedad (Thomazet, 2009).

Esta línea transformacional, promovida a partir de un concepto amplio de inclusión, facilita la emergencia de una serie de desafíos y problemáticas que están contribuyendo a mover la agenda de la educación inclusiva desde visiones, enfoques y prácticas muy dispares y frecuentemente contradictorias, que se estructuran fundamentalmente en torno a categorías y grupos, hacia una perspectiva más holística donde entender, respetar y responder a las expectativas y necesidades

de todos los estudiantes atento a sus contextos y circunstancias, es un camino privilegiado para lograr efectivamente la inclusión.

Algunas de estas problemáticas son:

- Visualizar la educación inclusiva como un enfoque transversal a todas las dimensiones y niveles del sistema educativo en el marco de una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida, abarcando los ambientes de aprendizaje y ofertas formales, no-formales e informales;
- Entender, encarar y responder a la diversidad de expectativas y necesidades de todos los estudiantes a través de la personalización de la educación enmarcada en los fines y objetivos perseguidos por el sistema educativo en su conjunto;
- Entender, identificar y remover las barreras institucionales, curriculares, pedagógicas y docentes que obstaculizan la democratización de las oportunidades educativas en los niveles de las culturas, de las políticas, de los currículos y de las prácticas;
- Promover la presencia (acceso y asistencia), la participación (procesos y aprendizaje de calidad) y los logros (resultados de calidad) de los estudiantes a través de las interfaces y las sinergias entre las políticas y los programas de inclusión social y educativa;
- Trabajar la triada inclusiva currículo-escuela-docente como un marco comprensivo e integrado para facilitar y asegurar el compromiso y el bienestar (académico, social y emocional) de todos los estudiantes;
- Promover culturas y entornos escolares que sean amigables y que conduzcan a un aprendizaje efectivo e inclusivo para todas las niñas y todos los niños, que sea saludable y protector así como receptivo al género y que asimismo fomente el rol y la participación activa de todos los estudiantes, de sus familias y sus comunidades; y
- Formar docentes que tengan las competencias apropiadas para enseñar a la diversidad de poblaciones estudiantiles así como apoyar el desarrollo y las fortalezas de cada estudiante en el marco de la comunidad que conforma una clase (Florian & Black-Hawkins, 2010).

Basado principalmente en los avances registrados en la conceptualización y el desarrollo de la educación inclusiva a posteriori de la CIE 2008, la UNESCO publicó el documento “Directrices sobre políticas de inclusión en la escuela” (UNESCO, 2009). Su objetivo es asistir a los países en orden a fortalecer sus enfoques en inclusión respecto a sus estrategias y planes para la educación, introducir un concepto más amplio de la educación inclusiva y subrayar las áreas que necesitan una atención particular para promover la educación inclusiva y afianzar el desarrollo de políticas. Las directrices son comprensivas en naturaleza incluyendo los fundamentos, las definiciones, las preocupaciones prácticas y las estrategias/soluciones sugeridas para diversos aspectos del ciclo de las políticas en torno a la educación inclusiva. Esta es conceptualizada como un proceso que permite a todos los estudiantes tener acceso a una educación de calidad principalmente estructurada alrededor de un aprendizaje personalizado.

En términos generales, las discusiones conceptuales, los desarrollos de políticas y las actividades de formación en el desarrollo de capacidades, que tienen lugar en diferentes regiones después de la CIE 2008, evidencian que hay renovados compromisos, fundamentos, criterios y herramientas para avanzar la agenda de la educación inclusiva. Esto implica, entre otros aspectos, : (i) un creciente énfasis en la revisión del marco de políticas dentro de una perspectiva de inclusión social; (ii) superar conceptualizaciones estrechas de la educación inclusiva que se orientan principalmente hacia categorías y grupos y optan por diferenciar por habilidades; (iii) promover y fortalecer diversas asociaciones para captar la atención y lograr el compromiso de diversas instituciones y actores en cuanto a la comprensión y sustentabilidad de las iniciativas acerca de las políticas inclusivas; (iv) facilitar los procesos de desarrollo del currículo al nivel de las escuelas y de las aulas de clase en ambientes heterogéneos de aprendizajes y (v) fortalecer la educación inclusiva como un principio rector y una dimensión transversal a los currículos de formación docente y al desarrollo profesional de los docentes (Operti, Brady, & Duncombe, 2009; Operti & Brady, 2011; UNESCO-IBE 2012; Ainscow, Dyson & Weiner, 2012). El discurso y la práctica se están moviendo desde un énfasis en la necesidad de apoyar e invertir en promover escuelas inclusivas a un reconocimiento, aceptación, apropiación y promoción que todas las escuelas deberían ser inclusivas con independencia de los contextos y perfiles de los estudiantes.

III. Repensar la inclusión es replantear el sistema educativo

Como se ha señalado en el apartado anterior, la educación inclusiva vive al influjo de conceptos, enfoques, estrategias, contenidos y prácticas derivados de cuatro maneras básicas de entenderla: como un derecho humano inherente a cada persona, como la atención prioritaria a grupos categorizados como con necesidades especiales, como la atención prioritaria a grupos socialmente vulnerables y más recientemente, como un eje transformacional del sistema educativo en su conjunto. Si bien estas conceptualizaciones pueden encontrar y de hecho encuentran puntos de coincidencia orientados a democratizar las oportunidades educativas, también es cierto que reina mucha confusión e incertidumbre sobre que es efectivamente inclusión así como falta de competencias y de saberes para poder plasmarla en las aulas. No obstante la creciente relevancia que va adquiriendo la línea transformacional, la educación inclusiva sigue fuertemente incrustada en la discusión sobre grupos y categorías de alumnos, potenciales y reales, y no tan claramente, sobre las reformas políticas, sociales y educativas requeridas para sustentar la inclusión.

El creciente énfasis en la educación inclusiva, como un “enfoque de principios del desarrollo de la educación y de la sociedad” (Booth, 2011), desafía a los profesionales en reconsiderar sus propios pensamientos y prácticas (Ainscow, 2008). La nueva interpretación de la inclusión implica que las decisiones sobre cómo mejorar las escuelas siempre involucran el razonamiento moral y político así como también las consideraciones técnicas (Ainscow, 2008). Los educadores no pueden pretender que la educación inclusiva se logre sin abordar la reconstrucción institucional y la redistribución económica en sociedades altamente estratificadas y segmentadas (Slee, 2008). El precio de la exclusión es alto en términos de la baja productividad, la pérdida del potencial humano y el deterioro de la salud y el bienestar (Peters, 2007). La inclusión implica tomar en cuenta las políticas de exclusión (Slee, 2008) así como sus representaciones y racionalizaciones.

Mientras se verifican progresos en la educación inclusiva, no hay necesariamente una convicción profunda y una aceptación fuerte de la filosofía inclusiva (Brantlinger, 1997; Fuchs & Fuchs, 1994; Sebba and Sachdev, 1997). Cuesta convencer a las élites de diversos órdenes del valor de

la inclusión y de la relevancia que tiene para la sociedad en su conjunto, y en particular para su propio bienestar. Los padres tienden a expresar cierta aprehensión frente a la posibilidad que sus hijos aprendan en escuelas con pares que no son de la misma procedencia cultural, social o étnica. Muchos educadores son escépticos respecto a que la diversidad de los alumnos potencie los aprendizajes y en ciertos casos se cree que no todos son educables. Algunas organizaciones con foco en las discapacidades sostienen el argumento a favor de servicios especializados separados (Ainscow, 2008; Booth, 2011). No obstante estas restricciones, las tendencias en el mundo son hacia buscar respuestas educativas para todos los alumnos (Ainscow, 2008) que no separen, segreguen y finalmente estigmaticen sino sustentado en el reconocimiento que la singularidad de cada alumno puede ser respetada, entendida, potenciada y apoyada en escuelas comunes y ambientes heterogéneos de aprendizaje donde se refleja la diversidad cultural y social de la sociedad. La inclusión es crecientemente vista en términos generales como una reforma que apoya y acoge la diversidad de los estudiantes (UNESCO, 2001b) lo que lleva a un cambio de paradigma: “desde el reconocimiento de la diversidad en las aulas de clase al manejo positivo de las singularidades” (Jollien, 1999). Esto supone que el objetivo de la educación inclusiva es de eliminar la exclusión social que resulta de actitudes y respuestas a la diversidad de raza, clases sociales, etnicidad, religión, género y habilidades/competencias (Vitello & Mithaug, 1998).

En la medida que el debate sobre las políticas de inclusión y su desarrollo sigan centradas en la co-localización de escuelas especiales dentro de las escuelas regulares (Ainscow, Dyson & Weiner, 2012), la perspectiva de inclusión no está contribuyendo a la transformación del sistema educativo, y a efectivamente concebir y desarrollar las escuelas para todas y todos. Bajo la perspectiva de una línea transformacional, la comprensión y la concreción de la tríada currículo – escuela – docente inclusivos reviste significados e implicancias distintas dependiendo si nos situamos exclusiva o predominantemente desde los paradigmas de la educación especial o de la marginalidad, o bien basándonos en sus desarrollos positivos y sus logros, nos movemos hacia un concepto de inclusión como principio rector para cambiar las mentalidades y las prácticas del sistema educativo en su conjunto. Mientras que aparentemente la primera opción no rompe con el círculo vicioso de segregación, marginalidad y exclusión de dentro y fuera del sistema educativo manteniéndose en un esquema de enfoques categoriales e intervenciones focalizadas,

la segunda opción busca abordar las múltiples y vinculantes causas y consecuencias de la exclusión social y educativa tejiendo una visión holística de los cambios y del sistema educativo. En esta segunda opción el tipo de sociedad que imaginamos y aspiramos a construir es el fundamento mismo de la educación inclusiva.

Referencias

Acedo, C., Ferrer, F. & Pàmies, J. (2009). Inclusive Education: Open debates and the road ahead. [Educación Inclusiva: Debates abiertos y el camino hacia el futuro] Open file: Inclusive Education: controversias and debates. [*Educación Inclusiva: controversias y debates*]. *Perspectivas*, 151(3), 227-238.

Ainscow, M. (2008). *From special education to effective schools for all: A review of progress so far*. [Desde la educación especial hacia escuelas efectivas para todos: una revisión del progreso hecho hasta ahora] En L. Florian (Ed.), *The sage handbook of special education*. London: SAGE Publication Ltd.

Ainscow, M., & Miles, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora? Dossier Educación Inclusiva. *Perspectivas*, 14(1), 5-34.

Ainscow, M., Dyson A. & Weiner, S. (2012) *From Exclusion to Inclusion. A review of international literature on ways of responding to students with special needs in schools*. [De la exclusión a la inclusión. Una revisión de la literatura internacional sobre las maneras de responder a estudiantes con necesidades especiales en las escuelas]. Berkshire: CfBT.

Amadio, M. (2009). Inclusive Education in Latin America and the Caribbean: Exploratory analysis of the National Reports presented at the 2008 International Conference on Education. [La educación inclusiva en América Latina y el Caribe: un análisis exploratorio de los Informes Nacionales presentados a la Conferencia Internacional de la Educación del 2008]. Open file: Inclusive Education: controversias and debates. [Educación Inclusiva: controversias y debates]. *Prospects*, 151(3), 293-305.

Amadio, M., & Opertti, R. (2011). *Inclusive education, paradigm shifts and renewed agendas in Latin America*. [Educación inclusiva, cambios de paradigmas y agendas renovadas en América

Latina] In: Interegional and Regional Perspectives on Inclusive Education: Follow-up of the 48th session of the International Conference on Education. Geneva: UNESCO IBE, 108-123. [En: Perspectivas inter-regionales y regionales sobre educación inclusiva: revisión de la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación. Ginebra: UNESCO IBE, 108-123] Este Artículo es una versión modificada del texto original en español, publicado en P. Dávila, & L. Naya (Eds.), *Infancia, Derechos y Educación en América Latina*, Donostia, EREIN, 2010.

Amstrong, A., Armstrong, D. & Spandagou, I. (2010). *Inclusive Education. International Policy & Practice*. [*Educación inclusiva. Políticas y prácticas internacionales*]. London: SAGE Publications Inc.

Booth, T. (2011). The name of the rose: Inclusive values into action in teacher education. [El nombre de la rosa: Valores inclusivos en acción en la formación docente] Open File: International developments in teacher education for inclusive education: issues and challenges. [Desarrollos internacionales en la formación docente para una educación inclusiva: temas y desafíos] *Prospects*, 159 (3), 303-318.

Brantlinger, E. (1997). Using ideology: cases of non-recognition of the politics of research and practice in special education. [Usando ideología: casos de no reconocimiento de las políticas de investigación y práctica en educación especial]. *Review of Educational Research* , 67(4), 425-459.

Cedillo, I. , Fletcher, T. & Contreras, S. (2009). Avances y retos de la educación inclusiva en Latinoamérica. *En: La inclusión educativa, un horizonte de posibilidades*. Madrid: La Muralla S.A.

Florian, L. (2008). *Reimaginig special education*. [*Re-imaginando la educación especial*] En The sage handbook of special education. London: SAGE Publications Inc.

Florian, L. & Black-Hawkins, K. (2010). Exploring Inclusive Pedagogy. [Explorando la pedagogía inclusiva] *British Educational Research Journal*, 37(5), 813-828.

Fuchs, D., & Fuchs, L. (1994). Inclusive schools movement and the radicalisation of special education reform. [El Movimiento de las escuelas inclusivas y la radicalización de la reforma sobre educación especial] *Exceptional Children* , 60 (4), 294-309.

Garcia-Huidobro, E. & Corvalán, J. (2009). Barriers that prevent the achievement of inclusive democratic education. [Las barreras que impiden el logro de una educación inclusiva

democrática] Open file: Inclusive Education: controversies and debates. [Educación Inclusiva: controversias y debates] *Prospects*, 151(3), 239-250.

Halinen, I. & Järvinen, R. (2008). En pos de la educación inclusiva: el caso de Finlandia. Dossier Educación Inclusiva. *Perspectivas*, 145(1), 77-79

Inclusion International, (2009). *Confronting the Gap: Rights, Rhetoric, Reality? Return to Salamanca* [Confrontando la brecha: derechos, retorica, realidad? El regreso a Salamanca] (Salamanca, Spain, 21-23 October 2009). Salamanca: INICO. Extraído el 21 de Febrero de 2012 desde: <http://www.inclusion-international.org/priorities/education/projects-and-activities/>

Inclusion International & INICO (2009). *Better Education for All: When We're Included Too. A Global Report. People with an Intellectual Disability and their Families Speak out on Education for All, Disability and Inclusive Education*. [Una mejor educación para todos: Cuando somos incluidos también. Un informe global. Personas con una discapacidad intelectual y sus familias hablan a favor de una educación para todos, discapacidad y educación inclusiva.] London: Inclusion International.

Jollien, A. (1999). *Eloge de la faiblesse [Elogio de la debilidad]*. Paris: du Cerf.

Naciones Unidas. (1948). *Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Extraído el 27 de Julio 2011 desde: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Naciones Unidas. (1993). *Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. Extraído el 07 de febrero de 2012 desde: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres0.htm>

Naciones Unidas. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. [Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad]. Extraído el 12 de enero de 2012 desde: <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

Opertti, R. (2011). *Cambiar las miradas y los movimientos en Educación: ventanas de oportunidades para el Uruguay*. Montevideo: UNFPA/Rumbos.

Opertti, R. & Belalcázar, C. (2008). Tendencias de la educación inclusiva a nivel regional e interregional: temas y desafíos. Dossier: Educación Inclusiva. *Perspectivas*, 145 (1), 113-135.

Opertti, R. & Brady, J. (2011). Developing inclusive teachers from an inclusive curricular perspective. [Desarrollar docentes inclusivos desde una perspectiva curricular inclusiva]. Open

File: International developments in teacher education for inclusive education: issues and challenges. [Desarrollos internacionales para preparar docentes para la educación inclusiva: temas y desafíos]. *Prospects*, 159 (3), 459-472

Opertti, R., Brady, J. & Duncombe, L. (2009). Inclusive Education as the core of Education for All. [Educación Inclusiva como el corazón de la Educación para Todos]. Open file: Inclusive Education: controversies and debates . [Educación Inclusiva: controversias y debates]. *Prospects*, 151(3), 205-214.

Opertti, R., Brady, J. & Quinn, G. (2010). *Article 24 UN Convention on the Rights to Persons with Disabilities on the Right to Inclusive Education*. [Artículo 24 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad al derecho de una educación inclusiva]. (por publicar por UNESCO-IBE)

Peters, S. (2007). Inclusion as a strategy for achieving education for all. [Inclusión como estrategia para lograr una educación para todos]. En *The sage handbook of special education*. London: SAGE .

Rambla, X., Ferrer, F., Tarabini, A. & Verger, A. (2008). La educación inclusiva frente a las desigualdades sociales: un estado de la cuestión y algunas reflexiones geográficas. Dossier: Educación Inclusiva. *Perspectivas*, 145(1), 65-76.

Rioux, M. (2008). Disability rights in education. [Los derechos de las personas con discapacidad en la educación]. En *The sage handbook of special education*. London: SAGE Publications Inc.

Roegiers, X. (2010). *Pedagogy of Integration. Education and Training Systems at the heart of our societies*. [Pedagogía de la integración. Sistemas educativos y formación en el corazón de nuestras sociedades]. Brussels: DeBoeck University.

Savolainen, H. (2009). *Responding to diversity and striving for excellence: An Analysis of International Comparisons of Learning Outcomes with a Particular Focus on Finland*. [Responder a la diversidad y luchar por la excelencia: Un análisis de las comparaciones internacionales sobre los resultados de aprendizaje con un foco particular en Finlandia].

Defining an Inclusive Education Agenda: Reflections around the 48th session of the International Conference on Education. [Definir una agenda de educación inclusiva: reflexiones sobre la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación]. Geneva: UNESCO IBE, 49-60.

- Sebba, J., & Sachdev, D. (1997). *What works in inclusive education*. [Lo que funciona en la educación inclusiva]. Ilford: Barnardos.
- Slee, R. (2008). Inclusive schooling as a means and end of education? . [Educación inclusiva como un medio y fin de la educación]. En *The sage handbook of special education*. London: SAGE .
- Tomasevski, K. (2003). *Education denied*. [La educación negada]. London: Zed Books.
- Torres, R. (2001). What happened at the World Education Forum? . [¿Qué paso en el Foro Mundial de la educación?]. *Adult Education and Development* , 56, 45-68.
- Thomazet, S. (2009) From integration to inclusive education: does changing the terms improve practice? [Desde la integración hasta una educación inclusiva: ¿Cambiar los términos mejora la práctica?]. *International Journal of Inclusive Education*, 13(6), 553-563.
- Thuneberg, H., Hautamäki, J., Vainikainen, M., Ahtianen, R., Hiltavuori, T. & Lintuvuori, M. (2012). *Implementation of the Special Education Strategy (2007) and the Basic Education Act (2011) in Finland, a follow-up study*. [La implementación de la estrategia de educación especial (2007) y el Acta de Educación Básica (2011) en Finlandia, un estudio de seguimiento]. Lapland: University of Lapland.
- UNESCO. (1990). *World Declaration on Education for All*. [Declaración Mundial sobre la Educación para Todos] Paris: UNESCO.
- UNESCO. (1994). *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*. [Declaración de Salamanca y marco de acción para las necesidades educativas especiales] Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2000). *Marco de Acción de Dakar*. Extraído el 7 de enero de 2012 desde: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>
- UNESCO. (2001a). *Dakar: Framework for Action*. [Marco de Acción de Dakar] Paris.
- UNESCO. (2001b). *The open file on inclusive education*. [El temario abierto sobre educación inclusiva] Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2005). *Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all*. [Directrices sobre políticas de inclusión en la educación: asegurar el acceso a la educación para todos] Paris: UNESCO.

- UNESCO. (2009). *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación*. Paris: UNESCO. Extraído el 10 de diciembre de 2011 desde: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849s.pdf>
- UNESCO. (2010). *EFA Global Monitoring Report 2010: Reaching the marginalized*. [Informe Global de Seguimiento de la EPT 2010: Llegar a los marginados] UNESCO. Paris.: Oxford University Press.
- UNESCO-IBE. (2008a). *Pre-meetings (conferences and regional workshops) of the 48th session of the International Conference on Education*. [Reuniones antes de la 48^a reunión de la Conferencia Internacional de Educación (conferencias y talleres regionales)] Geneva: UNESCO-IBE. Extraído el 20 de febrero de 2012 desde: <http://www.ibe.unesco.org/es/cie/48a-cie-2008.html>
- UNESCO-IBE. (2008b). *Conclusiones y recomendaciones de la 48^a reunión de la Conferencia Internacional de Educación*. Geneva: UNESCO-IBE. Extraído el 20 de febrero de 2012 desde: <http://www.ibe.unesco.org/en/ice/48th-ice-2008/conclusions-and-recommendations.html>
- UNESCO-IBE. (2009). *Defining an Inclusive Education Agenda: Reflections around the 48th session of the International Conference on Education*. [Definir una agenda sobre educación inclusiva: reflexiones sobre la 48^a reunión de la Conferencia Internacional de Educación] Geneva: UNESCO-IBE.
- UNESCO-IBE. (2011). *Interegional and Regional Perspectives on Inclusive Education: Follow-up of the 48th session of the International Conference on Education*. [Perspectivas interregionales y regionales de la educación inclusiva: Seguimiento de la 48^a reunión de la Conferencia Internacional en Educación] Geneva: UNESCO-IBE.
- UNESCO-IBE. (2012). *Informes finales sobre las reuniones y talleres de educación inclusiva*. Geneva: UNESCO-IBE. Extraído el 20 de febrero de 2012 desde: <http://www.ibe.unesco.org/es/temas/temas-curriculares/educacion-inclusiva/reuniones-y-talleres.html>
- UNICEF. (2011) *Convention on the rights of the child*. [Convención sobre los Derechos del Niño] Extraído el 3 de Junio de 2011 desde: <http://www.unicef.org/crc/>
- Vitello, S., & Mithaug, D. (1998). *Inclusive schooling: national and international perspectives*. [Educación inclusiva: perspectivas nacionales e internacionales] Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Zagoumenov, I. (2011). Broadening the concept of inclusive education in the Commonwealth of Independent States. [Ampliar el concepto de educación inclusiva en la Confederación de los Estados Independientes] *In: Interegional and Regional Perspectives on Inclusive Education: Follow-up of the 48th session of the International Conference on Education.* [En: *Perspectivas interregionales y regionales de la educación inclusiva: Seguimiento de la 48ª reunión de la Conferencia Internacional en Educación*] Geneva: UNESCO IBE, 85-93.

La educación para todos: nuevos enfoques, viejos problemas de la cooperación internacional

Miguel Serna

Universidad de la República Uruguay

Resumen

El trabajo tiene como objetivo principal realizar un análisis del giro de las políticas internacionales del desarrollo a partir del pos-consenso de Washington y su convergencia con las políticas educativas, en particular de la Educación para Todos (EPT). El trabajo se centra en una discusión de enfoques y métodos de seguimiento de las políticas, así como los desafíos planteados para la cooperación internacional.

Se presentan los rasgos de estas nuevas plataformas de metas y derechos (como la EPT y los ODM), analizando los giros inconclusos y convivencias ambiguas de enfoques educativos y de política social, entre los enfoques universales de la educación y la política social y los enfoques de las políticas de la pobreza y la inclusión educativa. Luego se abordan las nuevas metodologías de medición de impacto y resultados, realizando un análisis crítico de los informes de seguimiento y los desafíos de la rendición de cuentas públicas.

El trabajo cierra con reflexiones finales acerca de las potencialidades y limitantes para la cooperación internacional de los nuevos enfoques y métodos de evaluación de impacto del desarrollo.

El ciclo de globalización desde inicios del nuevo siglo ha estado marcado en la agenda internacional por el denominado pos-consenso de Washington planteando nuevos desafíos y escenarios de acción de la cooperación internacional. La creciente convergencia de la agenda pública internacional del desarrollo, expresada en diversas plataformas como la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), coloca una serie de problemas centrales para el desarrollo de países y regiones en el mundo, así como la emergencia de nuevas perspectivas y enfoques (especialmente en comparación con su predecesor inmediato del modelo único hegemónico del Consenso de Washington) aunque sin paradigmas claros y muchas veces contradictorios. En este marco, se presentan nuevos desafíos para la agenda educativa, tanto en lo que refiere a renovar el papel central de la escuela para el desarrollo, como para revertir los engranajes perversos de reproducción de desigualdades sociales y culturales.

El trabajo tiene como objetivo principal realizar un análisis del giro de las políticas internacionales del desarrollo a partir del pos-consenso de Washington y su convergencia con las políticas educativas, en particular de la EPT. El trabajo se centra en una discusión de enfoques, estrategias de desarrollo y métodos de seguimiento de las políticas, así como los desafíos planteados para la cooperación y asistencia internacional.

La hipótesis que guía el trabajo es que los EPT se desarrollan en el marco de un giro de enfoques en los paradigmas de desarrollo pautado por el pos consenso de Washington que se expresa en un tránsito inconcluso entre enfoques emergentes bajo el paradigma de desarrollo humano en convivencia contradictoria con otros enfoques lo que expresa sentidos ambiguos y polisémicos en términos de políticas de cooperación para el desarrollo. Estas contradicciones se hacen más visibles a la hora de las estrategias de desarrollo propuestas que se encuentran atrapadas en disyuntivas entre consensos minimalistas y perspectivas universalistas y maximalistas de derechos. A su vez, el tránsito de enfoques se suma a una nueva perspectiva de metodología de monitoreo y evaluación de los procesos de desarrollo. En este sentido, se plantean algunas dificultades y limitantes de los informes realizados para la medición y rendición de cuentas públicas de progresos de desarrollo.

En función de ello se presentan los rasgos de estas nuevas plataformas de metas y derechos, analizando los giros inconclusos y convivencias ambiguas de enfoques educativos y de política social, entre los enfoques universales de la educación y la política social y los enfoques de las políticas de la pobreza y la inclusión educativa. Luego se abordan las nuevas metodologías de medición de impacto y resultados, realizando un análisis crítico de los informes de seguimiento y los desafíos para lograr una rendición de cuentas públicas sobre logros efectivos en materia de desarrollo educativo y social.

El trabajo cierra con reflexiones finales acerca de las potencialidades y limitantes para la cooperación internacional de los nuevos enfoques y métodos de evaluación de impacto del desarrollo.

El regreso del desarrollo en el pos-consenso de Washington y las disyuntivas de la cooperación internacional

Desde comienzos del nuevo milenio se producen varios debates ideológicos y académicos sobre el inicio o no de un nuevo ciclo “pos” consenso de Washington, los quiebres y alternativas emergentes a la hegemonía del neoliberalismo social.

El llamado Pos Consenso de Washington en las agencias internacionales de Desarrollo tiene como punto de partida el consenso en el reconocimiento de las insuficiencias y falta de respuesta adecuada del Consenso de Washington a los problemas principales del desarrollo en la gran mayoría de los países a nivel mundial. En este sentido, se plantean críticas al “fundamentalismo de mercado” ante los pésimos efectos sociales regresivos, así como la insuficiencia de la “teoría del derrame” económico y la modernización económica tradicional, para resolver los objetivos del desarrollo social. Como corolario, se propone la búsqueda de enfoques que reconozcan que el desarrollo “social debe estar en el centro” y “no en la periferia” de las metas del desarrollo (Barba, 2004, p. 108).

Otra idea que emerge entre los consensos del pos consenso de Washington es la constatación de una mayor intolerancia pública y moral de la desigualdad social y un reverdecer de la inclusión en la agenda de las políticas de desarrollo de cuestiones vinculadas al desarrollo social, la revalorización de las metas orientadas a una mejora de

la equidad (Panizza, 2009) y la propuesta de modelos progresistas alternativos basados en la idea de crecimiento compartido y de impulsar desplazamientos distributivos hacia sectores más desfavorecidos.

En esa dirección otro de los puntos de consenso fue la necesidad de superación de los enfoques macroeconómicos basados exclusivamente en el crecimiento económico y políticas sociales subsidiarias para retomar la problemática del desarrollo en una perspectiva integral, multidimensional y articulada.

A partir de los años 2000, se registran algunos giros o reorientaciones de estas agendas mundiales que pauta lo que muchos intelectuales denominan Pos Consenso de Washington (Serna, 2008).

Varios de los giros de perspectivas se relacionan con la concepción de la cuestión social y las bases del bienestar social.

Los *enfoques dominantes de la cuestión social* en los noventa enfatizaban la problemática social en la pobreza económica como situaciones sociales transitorias a ser corregidas mediante intervenciones y redes sociales focalizadas. La visión dominante del liberalismo social era de una “política social compensatoria”, entendida como política focalizada en la pobreza, transitoria en el tiempo, subsidiaria de la política económica y definida como redes sociales de seguridad consideradas como alternativa al Estado Social clásico.

A partir del nuevo siglo los enfoques económicos de la pobreza son criticados por su reduccionismo y progresivamente sustituido por enfoques multidimensionales para comprender las raíces estructurales y mecanismos relacionales de reproducción de la pobreza así como de comprender la heterogeneidad de situaciones y masividad de sus alcances que pueden desencadenar procesos de exclusión y desafiliación social. Los enfoques sociales alternativos emergentes, ponen énfasis en la relevancia de la política social que no debe ser subsidiaria de la economía sino que el desarrollo humano debe pasar el “centro” para la garantía de capacidades y derechos de los individuos. Asimismo, la concepción de las políticas de la pobreza y asistencia social, no se piensa como fenómenos coyunturales, sino “articulado” con el “sistema bienestar social”, cuya meta principal es revertir, los “condicionamientos estructurales” de las “desigualdades sociales” que reproducen las “trampas de la pobreza”.

Asimismo, los enfoques reduccionistas de la pobreza reciben diferentes críticas que resaltan la necesidad de comprender los vínculos entre la pobreza y los mecanismos estructurales de reproducción de la desigualdad social.

A su vez se constata una progresiva reorientación en las concepciones de los *sujetos y destinatarios de las políticas sociales*. De acuerdo a la visión del pensamiento económico convencional de los noventa los destinatarios del bienestar social son “agentes económicos” y el “sector privado” que deben ser empoderados. El emprendedurismo aparece como la nueva ética capitalista a incorporar en los sectores en situación de pobreza. Para el enfoque más liberal la cuestión social es un asunto “seguridad”, de atención de control social de situaciones de conflicto y amenaza de los sectores sociales perdedores de la economía de mercado que afectan el orden social.

En contraposición emergen progresivamente enfoques que promueven la concepción de sujetos activos para el ejercicio de derechos y desarrollo de capacidades humanas. Se plantean así perspectiva “ciudadanas”, de individuos con derechos básicos iguales a ser garantizados por parte de la intervención del estado social, que tiene como objetivo la “protección social” de los individuos ante situaciones sociales que amenazan su desintegración social, pérdida de lazos de pertenencia y de derechos sociales básicos. Asimismo, se produce una reorientación de las políticas sociales que promuevan la participación hacia la base revalorizando el capital social (comunitario, local, sociedad civil) y la participación directa de los, sujetos de los grupos destinatarios.

Otros signos de cambio son las redefiniciones de los *objetivos de la política pública social*. En el enfoque más liberal de los noventa la intervención pública social debe orientarse prioritariamente a una “focalización residual” hacia los márgenes de la sociedad considerando la pobreza como cuestión social central. A partir de la primera década del nuevo siglo se revalorice el papel del Estado Social con políticas públicas sociales de nuevo tipo que combinan una provisiones sociales “universales” con intervenciones de “focalización diversificada”, reconociendo los derechos sociales básicos al conjunto de la población y atendiendo diversas situaciones de vulnerabilidad, discriminación y exclusión social.

También aparecen algunos *giros en la modalidad de implementación de la política social*. Según el enfoque neoliberal de los noventa la intervención pública debe

contribuir a la “autogestión del riesgo” y de vinculación de las oportunidades económicas del mercado en los sectores pobres. Asimismo, el “sector privado y sociedad civil” aparecían con un rol importante para la implementación de políticas sociales y el control del Estado y la eficacia de las instituciones públicas mediante la exigencia de rendición de cuentas públicas. Por otro lado, los enfoques alternativos de política social emergentes de la última década ponen énfasis en la búsqueda de la “integración e inclusión social” mediante la potenciación de las “capacidades individuales” para ejercer derechos humanos básicos. Asimismo, se pone énfasis en la responsabilidad pública de las “políticas públicas” sociales, incorporando la relevancia de “rendición de cuentas” públicas asociadas a una mayor “transparencia” y “democracia” dentro del Estado.

Más allá de la incorporación de nuevas perspectivas y enfoques diversos en el pos consenso, una diferencia importante con el consenso de Washington es que no existe un paradigma hegemónico y entre los diversos emergentes muchas veces hay supuestos o lineamientos contradictorios en convivencia.

Por tanto, un rasgo destacable del cambio de época es el reverdecer de las problemáticas del desarrollo en la agenda pública internacional de las agencias de cooperación, las organizaciones no gubernamentales y de los gobiernos. Esto se puede apreciar a través de diversos procesos que dan cuenta de la progresiva sustitución de la hegemonía del pensamiento económico único centrado en la problemática del crecimiento a la incorporación de una agenda ampliada del desarrollo económico, la equidad y el desarrollo humano. Esto no implica necesariamente la eliminación del paradigma neoliberal cuya ortodoxia económica persiste aún en algunas áreas claves especialmente de la política económica y la reproducción del paradigma de bienestar social “residual deslocalizado”, lo que es parte de la ambigüedad semántica y claroscuros del pós-consenso de Washington.

Paradójicamente, más allá que para muchos el “desarrollo” se puede considerar como un tema aparentemente “anacrónico” –en el sentido originario de las teorías de la modernización de los 50 y 60-, “polisémico” –por sus múltiples significados y ene “ilusorio”– y en cierta medida voluntarista en un mundo globalizado e interdependiente,

vuelve a aparecer en primer plano a la hora de construcción de la agenda internacional y definición de marcos de acción comunes de gobiernos y agencias internacionales.

Un ejemplo bastante paradigmático del giro de orientación y convergencia en los planes de acción de las agencias internacionales para el desarrollo hacia una agenda renovada del desarrollo es la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Más allá de las múltiples y pertinentes críticas realizada a los ODM pueden considerarse como una iniciativa característica de este nuevo ciclo del pos-consenso de Washington. En lo que respecta a los objetivos de este trabajo interesa destacar dos aspectos del mismo, por una parte, su contribución a la construcción de una agenda ampliada del desarrollo y por otra parte, el reconocimiento de los límites y limitantes de la cooperación internacional.

A pesar de tratarse de una plataforma de acción y búsqueda de resultados muy básicos, en cierta medida de establecimiento de unos mínimos de desarrollo aceptables para la comunidad internacional, lo interesante es del punto de vista de las teorías del desarrollo se puede interpretar como una plataforma amplia y ambiciosa de acción con una multiplicidad de metas y derechos en diversos planos del desarrollo¹.

El intento de construir una agenda integral y multidimensional del desarrollo se expresa en los varios tópicos incluidos, desde la perspectiva del paradigma residual de la pobreza, pasando por la generación de capacidades para el desarrollo humano en los ámbitos de la educación y salud; la mejora del desarrollo demográfico; la inclusión de las desigualdades de género, la atención a los riesgos sociales, sanitarios y globales vinculados al medio ambiente, y la preocupación por la reducción de las brechas desarrollo entre países y regiones.

Por otra parte, la plataforma de los ODM puede considerarse también como un punto de inflexión en la agenda internacional, de reconocimiento público de la persistencia de graves déficits estructurales en el desarrollo humano y social y de la insuficiencia por sí sola de la intervención de la cooperación internacional para corregirlos.

¹ Para una revisión reciente de enfoques y teorías del desarrollo en la literatura académica se puede consultar Serna, Supervielle (2009) y Nederveen (2010).

En ese sentido, se pueden identificar varios problemas vinculados a los límites y limitantes de la cooperación internacional que los ODM vienen a reconocer públicamente.

En primer lugar, es de destacar el reconocimiento de los recursos económicos limitados de la cooperación internacional e insuficiencia por sí sola para atenuar las brechas del desarrollo entre países. El ODM 8 es el ejemplo más explícito de la restricción de recursos económicos y también institucionales a nivel intergubernamental. Es el único objetivo que implica reciprocidad de los países más industrializados y desarrollados, no obstante es el único que no define metas con obligaciones cuantificables para los países donantes (PNUD, 2005).

Los ODM también muestran las dificultades de coordinación al interior del sistema de las Naciones Unidas, haciendo visible la fragmentación de la acción de las diversas agencias para el desarrollo que la componen. Los ODM aparecen como un instrumento para tratar de contribuir a resolver en la cooperación internacional problemas organizacionales frecuentes tales como la dispersión de acciones y organizaciones, la discontinuidad temporal o la superposición de programas sociales entre agencias.

Los ODM se presentan a su vez como una innovación en los instrumentos de acción y seguimiento del desarrollo humano y social. Por un lado, parten del reconocimiento de las insuficiencias de los instrumentos clásicos jurídicos-legales (expansión de cartas de derechos pero con mecanismos débiles para la exigibilidad de los mismos) para la aplicación efectiva de derechos sociales y reclamo judicial en casos concretos e individuales. Se parte de la constatación que los progresos en el reconocimiento normativo (declaraciones, protocolos, pactos, convenciones) están desfasados de mecanismos de aplicación y sanción para asegurar su cumplimiento, especialmente en los derechos económicos, sociales y culturales que “garantizan” el desarrollo humano y social. Por otro lado, plantean la necesidad de incorporar una perspectiva de derechos junto a nuevos mecanismos de exigibilidad y transparencia en la rendición de cuentas más efectiva de las políticas públicas –orientación al logro y medición de resultados, así como de impacto más directo en los destinatarios- recogiendo la experiencia de la década previa iniciada por los Informes de desarrollo de PNUD y de Social Watch así

como en el reconocimiento de los sujetos en el Informe de Desarrollo Mundial del año 2001-2002.

Los ODM también hacen visible la existencia de debates ideológicos y contradicciones de paradigmas entre y dentro diversas de las agencias internacionales. El más visible de ellos entre el liberalismo social y paradigma social residual hegemónico en el Banco Mundial y el reformismo social del enfoque de Desarrollo Humano del PNUD (Deacon, Hulse & Stubbs, 1997). Así pues, los ODM expresan un clima de época de convivencia ambigua de diversas visiones del desarrollo, desde la persistencia del paradigma económico liberal orientado a la globalización comercial pro mercado del Banco Mundial y su correlato social del paradigma social residual típico de las políticas de la pobreza; pasando por la aplicación del paradigma de desarrollo humano en áreas de la educación y de la salud; hasta enfoques transversales como género y desarrollo sustentable.

ODM	Problemáticas desarrollo	Enfoque dominantes
1	Combate pobreza extrema	Paradigma social residual
2	Asistencia y cobertura educación primaria	Universal Desarrollo humano y capacidades
3	Combate desigualdades mujeres y varones en todos los niveles del sistema educativo	Enfoque transversal desigualdades de género,
4	Reducción mortalidad infantil	Especializado-temático Perfil sociodemográfico primera infancia y desarrollo sistemas de salud
5	Reducir mortalidad materna Salud	Especializado-temático Control riesgo sanitario, salud materna
6	Combate y reducción enfermedades graves	Especializado-temático Control riesgos epidemiológicos – sanitario
7	Incorporar políticas de desarrollo	Desarrollo sustentable y medio

	sustentable Mejora infraestructura vivienda población en condiciones pobreza extrema	ambiente Paradigma social residual
8	Desarrollar alianzas globales para el desarrollo comercial y asistencia financiera a países más pobres Combate desempleo y mejora empleo juvenil Incorporación TICs Desarrollo sanitario y acceso medicamentos	Estrategias de inserción internacional comercio mundial y cooperación financiera internacional Políticas de la pobreza Enfoques temáticos Políticas laborales juventud Políticas industria TICs Políticas industria farmacéutica medicamentos

A los problemas anteriores se suman otras dificultades y desafíos recurrentes en los diagnósticos desde las comunidades académicas. Las plataformas de acción de la cooperación internacional se construyen y mueven en un entorno marcado por la complejidad e incertidumbre de los procesos de globalización que suponen una interpenetración de escalas de decisión, ámbitos y territorios supra, nacional, subnacional (Sassen, 2007)².

A la complejidad de niveles multiescalares de influencia de los procesos de globalización e implementación de políticas públicas sociales se agrega la dependencia de la cooperación internacional de las asociaciones con las instituciones y actores colectivos (pública o social) para la provisión para la provisión y reconocimiento de servicios y derechos sociales. Ello supone diversos tipos de coordinaciones y articulaciones entre público/privado, global-local, supra-nacional-subnacional, y de sociedades civiles heterogéneas y en muchos casos endeblés.

A pesar de la importancia que tiene de la política social para el desarrollo social de los países de industrialización tardía, se critica la incidencia negativa de las agencias internacionales en los procesos de selección de políticas e implantación de redes de

² En el ámbito de la educación puede referirse el análisis realizado por Robertson et al. (2007).

seguridad residuales –mediante programas focalizados- que limitan los alcances sociales y tipo de bienestar social obtenido (Mkandawire, 2005). Desde esta perspectiva se plantean las debilidades y la poca efectividad de las políticas sociales afirmativas en países o regiones con desigualdades sociales severas a la hora de cambiar las condiciones y situaciones sociales de los grupos más desfavorecidos. Asimismo señaló la importancia que para realizar transformaciones sociales en contexto de alta desigualdad las instituciones públicas deben atender más a los procesos de cambios que a los resultados finales (De Haan, 2005).

En este marco, las plataformas de derechos ciudadanos en el plano internacional si bien posibilitan y generalizan aspiraciones comunes, se enfrentan muchas veces a procesos de desarrollo precarios sin bases estructurales, medios institucionales y culturales para su afirmación. En ese sentido, la política social impulsada desde la cooperación internacional se enfrenta pues con recurrentes déficits de legitimidad contemporánea que atraviesan las democracias latinoamericanas (la representación delegada al decir de O'Donnell-, los ciudadanos sin capacidades o pobres ciudadanos –Merklen-, la ciudadanía política desfasados de la igualdad económica y social –Strasser-).

En este giro de época en el plano internacional y clima ideológico intelectual emergen nuevos desafíos para la agenda educativa, entre los que interesa señalar al menos dos. Por una parte se plantea la necesidad de renovar la centralidad de la escuela y de los sistemas educativos como instituciones centrales en la integración y socialización de las personas y formación de ciudadanos en los procesos de modernización y desarrollo (Desarrollo humano, UNESCO). Por otra parte, aparece como desafío la reinención de nuevos mecanismos de articulación entre desarrollo y educación que permitan una ampliación de oportunidades y derechos y consigan efectivamente revertir los engranajes perversos de reproducción de desigualdades sociales y culturales, señalado recurrentemente en la región tanto desde los diagnósticos de CLACSO³ como por la CEPAL a través de la constatación empírica de mecanismos educativos de transmisión intergeneracional de las desigualdades CEPAL(2004).

³

Leguizamón (2008)

Convergencias y ambigüedades de los nuevos consensos (EPT/ODM)

La construcción de nuevas plataformas de acción desde las agencias de la cooperación internacional de naciones unidas se enfrenta a diversos desafíos resultado de tensiones entre distintas visiones del desarrollo en disputa y estrategias de desarrollo atrapadas en disyuntivas entre propuestas minimalistas y perspectivas maximalistas.

Las plataformas de los nuevos consensos establecen metas como guía de las políticas y planes de acción para alcanzar pisos estándares mínimos de desarrollo dentro del marco normativo internacional de derechos universales. En este contexto se presentan objetivos globales en el campo de la educación como conseguir la escolarización primaria completa de la población, la reducción y combate al analfabetismo, así como avanzar hacia la educación básica de niños, jóvenes y adultos.

Sin embargo, la definición de un marco de acción enunciados por medio de una plataforma de objetivos y resultados esperados se enfrenta con varios obstáculos y problemas a superar.

En primer lugar, la construcción pragmática de consensos minimalistas supone una estrategia de metas del desarrollo que sean de fácil y factible alcance por la mayoría de los países. En función de este tipo de consensos se definen mínimos universales teniendo en cuenta los países de menor desarrollo relativo. Esto genera ventajas en términos de factibilidad de los países de menor desarrollo pero genera nuevos problemas para comparar avances y retrocesos desarrollo de países y regiones, dado que no considera la idea de mínimos progresivos según niveles de desarrollo, ni legados previos en el punto de inicio.

Un ejemplo de ello es la definición como meta principal el logro de la escolarización universal de los niños en la escuela primaria y el combate contra el analfabetismo que aparece enunciada tanto en los ODM como en los EPT. La expansión del ciclo de escolarización primaria fue la gran transformación de los sistemas educativos modernos entre el fin del siglo S.XIX y la primera mitad del S.XX, sin embargo a final del S.XX esa meta es un resultado alcanzado por la gran mayoría de los países⁴. Esto no quiere

⁴ La revisión de estadísticas macro de sistemas educativos disponibles en la UNESCO muestra que la cobertura de enseñanza primaria a fines de los noventa medida a través de las tasas de escolarización era prácticamente completa para casi todas las regiones del mundo excepto África

decir que no sea relevante acabar con las situaciones de analfabetismo y los problemas de aprendizaje en enseñanza primaria que aún persisten en múltiples regiones y países, no obstante restringir ese objetivo como central no parece ser un desafío para la mayoría de los países en el siglo XXI.

El establecimiento del logro de un acceso y cobertura universal de la enseñanza primaria como un piso educativo mínimo para todos los niños parece pertinente pero insuficiente a la hora de pensar una estrategia de desarrollo de la educación para el S.XXI. Varios temas aparecen ausentes de una perspectiva más integral de lo que significa una formación básica, a modo de ejemplo, la falta en la agenda de la alfabetización e inclusión digital, o la ampliación de una definición de enseñanza básica que integre la enseñanza media y la generalización de la educación avanzada como herramienta de reducción de las brechas educativas y de desarrollo entre países y regiones.

En segundo término, se puede mencionar el problema de la multiplicidad de metas en convivencia contradictoria con diversos enfoques y estrategias de desarrollo. La tendencia a la multiplicación de objetivos es una práctica que se reproduce cuando se analiza comparativamente en el tiempo y entre diversas formulaciones de plataformas de acción de las diversas agencias de la cooperación internacional sin que ello suponga avances claros de una estrategia de desarrollo de largo plazo. El análisis comparativo entre los EPT y los ODM muestra la superposición de metas y al mismo tiempo la multiplicación de metas en el área de la educación.

A su vez, el análisis temporal muestra que desde la declaración del milenio a la actualidad, la respuesta prevista ante el inminente cierre del plazo previsto en el 2015 es una nueva reformulación y agregación de metas más allá del no cumplimiento de varias. La multiplicación de metas en sí misma no necesariamente sería un problema si la estrategia de desarrollo fuera más o menos consistente en el mediano plazo, no obstante, algunas tensiones y contradicciones emergen recurrentemente. Las metas refieren muchas veces a enfoques diversos y contradictorios, así como estrategias no explícitas

Subhariana y Emiratos Árabes –las cuales están muy cerca también de completarla-. Si se comparan además las estadísticas de los últimos 10 años las tendencias han cambiado muy poco.

ni fundamentadas en diagnósticos claros de que causas serían las más importantes para incidir de manera de poder alcanzar los procesos y resultados esperados.

El tercer problema detectado, está íntimamente vinculado al anterior, en qué medida la convergencia de plataformas de actuación es suficiente para resolver los problemas de fragmentación de la acción de las agencias de la cooperación internacional y/o se está ante un reconocimiento de las dificultades de coordinación interna. Estas plataformas tienen como marco convergente las declaraciones normativas de las Conferencias y planes de acción de las agencias de las Naciones Unidas, no obstante tiene algunas variantes relevantes entre por ejemplo el minimalismo de las metas del desarrollo del milenio (como los ODM) y la plataforma ampliada de acción de los organismos especializados en las cuestiones educativas (UNESCO, EPT). Por un lado, las plataformas de acción unificadas de la cooperación internacional (como los ODM) son menos ambiciosas y específicas que la de las agencias especializadas por temas como en el área de la educación los EPT. Por otro lado, la definición de planes de acción varía en el tiempo y actividades a seguir para alcanzar los resultados esperados. A ello se agrega que estas plataformas de metas en general tienen un bajo conocimiento y difusión pública en la opinión pública nacional, en particular por la poca incidencia directa y articulación directa a la hora de implementación con planes y agendas nacionales o locales de reformas educativas en curso, remitiéndose a cumplir con informes técnicos de cumplimiento para la cooperación internacional.

El cuarto problema encontrado es el giro inconcluso de paradigmas y la convivencia contradictoria entre enfoques educativos y de política social. Estos se expresa de múltiples formas, especialmente en la formulación más amplia de la EPT.

Por un lado, aparecen enfoques universalistas con énfasis en el acceso y el desempeño a la educación en su nivel de escolarización más básico y el abordaje del aprendizaje desde el punto de vista del desarrollo de competencias básicas a lo largo de toda la vida desde la infancia a la adultez. En ambos casos se postulan metas universalistas en forma declarativa y normativa sin referencia a los factores estructurales e institucionales necesarios para el logro y sostenibilidad en el tiempo.

Por otro lado, se postula un enfoque de educación inclusiva asociado a diversas formas de políticas sociales de la pobreza. La formulación de un paradigma de educación

inclusiva pretende articular los objetivos de reconocimiento simbólico de la diversidad sociocultural y de desigualdades transversales –como es el caso de las de género–, con las políticas sociales de atención y cuidado a la primera infancia. De esta forma, se produce una tensión dual entre políticas educativas afirmativas de reconocimiento y empoderamiento de sujetos y la persistencia de las políticas compensatorias de la pobreza. En ese sentido, se abren escenarios contradictorios entre metas universales de inclusión educativa y los riesgos de estigmatización y discriminación propios de las políticas de focalización compensatoria hacia los sectores pobres.

Por último, se enuncian objetivos de mejora de la equidad y calidad interna a los sistemas educativos pero no explicitan enfoques, instituciones, actores ni los resultados esperados en este campo. Por tanto, si bien se refieren a visiones y perspectivas “holísticas” de la educación no se traducen claramente en las metas, donde queda implícita la existencia de dichos enfoques y muchas veces están desarticuladas dado que no se establecen las relaciones e interrelaciones entre las mismas.

Temática educativa	Metas EPT	Metas ODM	Enfoques dominantes
Educación básica	EPT 1, 2 y 3 Aprendizaje mínimo básico niños, jóvenes y adultos. EPT 4 Reducir analfabetismo adulto.	ODM 2 Acceso universal y supervivencia escolarización primaria	UNIVERSALISTA EPT-ODM Acceso educación primaria Cobertura y retención EPT Acceso educación primaria Y combate analfabetismo COMPETENCIAS Alfabetización y competencias para la vida adulta (dentro y fuera escuela)

Desigualdad de género	EPT5 eliminar inequidades de género en educación primaria y media y acceso educación de alta calidad	ODM 3 eliminar disparidades de género en educación primaria y media	EQUIDAD TRANSVERSAL Acceso y cobertura
Cuidado infantil y educación inicial	EPT 1 y 2 expandir educación y cuidado primera infancia, de niños en condiciones de discriminación y vulnerabilidad social por grupo de origen.		EDUCACION INCLUSIVA Y DIVERSIDAD SOCIAL POLITICAS DE LA POBREZA
Calidad educativa	EPT 3, 5, 6 mejorar la calidad educación en especial con los saberes básicos		MINIMOS APRENDIZAJE COMPETENCIAS Y CALIDAD EDUCACIÓN

El nuevo ciclo de formulación de nuevos consensos normativos desde la cooperación internacional se ha caracterizado por la fundamentación de una metodología de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo basada en perspectivas de derechos humanos tomando como referencia el marco jurídico de derechos fundamentales establecido por el derecho internacional. Estas metodologías se justifican como nuevos instrumentos técnicos de medición y de legitimación de estrategias globales de desarrollo, estableciendo relaciones entre derechos fundamentales y los

principios de inclusión social –vinculado a su vez con la igualdad y no discriminación–, la participación y la rendición de cuentas públicas de los gobiernos en el plano local e internacional (Abramovich, 2008). La incorporación de esta perspectiva para el monitoreo y evaluación de derechos sociales, económicos y culturales de las políticas públicas contribuirían a la exigibilidad y tutela de derechos, ampliación del acceso a servicios y prestaciones sociales, así como al proceso de empoderamiento en tanto sujetos titulares de derechos de los sectores y grupos sociales más vulnerables a la pobreza y postergados socialmente.

El giro de enfoque se acompañó de metodologías de medición de los impactos en términos de racionalidad instrumental (fines-procesos-resultados). En función de ello se operacionalizan indicadores de proceso para establecer progresos o retrocesos con respecto a las metas originalmente determinadas. Se definen objetivos cualitativos referidos a derechos fundamentales a reconocer y garantizar, y se desagregan metas específicas para la orientación de las políticas y planes de acción tomando períodos concretos con puntos de inicio y finalización para alcanzarlas. En forma simultánea estas metodologías se traducen operacionalmente en sistemas o mecanismos de monitoreo a través de índices e indicadores cuantitativos macro. Si bien no hay consenso sobre la batería universal de indicadores de derechos humanos, sí existen algunos criterios consensuados en la cooperación internacional de naciones unidas en los procedimientos metodológico de construcción de indicadores de monitoreo, así como una tipología formulada por Paul Hunt entre indicadores estructurales (referidos a la aprobación o ratificación por parte de los estados de instrumentos jurídicos internacionales de respeto de derechos), indicadores de proceso (para medir acciones progresivas orientadas a la realización de derechos) e indicadores de resultado (permiten visualizar los logros alcanzados en un determinado punto de referencia) (Ferrer, 2007).

Estos métodos de medición cuantitativa agregada poseen varios méritos. Se trata de una metodología que elabora un set de indicadores cuantitativos similares para tomar una línea de base que permite comparar desempeños y resultados diferentes entre países e incluso dentro los países. Asimismo, son herramientas útiles para observar cambios a lo largo del tiempo y distancia relativa con respecto a las metas fijadas (metodología fomentada desde los informes de Social Wacht y asumido en términos genéricos a partir de los ODM). Esta metodología se plantea a su vez como una herramienta técnica que

contribuye a generar una nueva forma de legitimidad de las políticas y estrategias globales de desarrollo (rendición de cuentas públicas) a través de la elaboración de informes oficiales que quedan disponibles para su difusión pública en forma abierta a técnicos, decisores y públicos en general.

No obstante, estas nuevas metodologías de monitoreo de políticas de desarrollo se enfrentan a escenarios duales, entre la conformación de una nueva forma de legitimación de los consensos globales en la cooperación internacional y las dificultades a la hora de realizar rendiciones de cuentas públicas “sustantivas” sobre los progresos de desarrollo.

En este último plano se pueden identificar algunos problemas y restricciones recurrentes en la metodología de construcción y elaboración de los informes.

Uno de los escollos que enfrentan la elaboración de los informes es que caen en un sesgo en destacar los avances, cumplimientos y logros hacia las metas prefijadas, pasando a segundo plano los aspectos más sustantivos vinculado a las estrategias de desarrollo nacional y de largo plazo que explican los logros obtenidos o las dificultades para alcanzarlos. Este sesgo positivista de los informes se acentúan cuando se comparan los informes entre diversos niveles de gobierno y ejecución de políticas, cuanto más cerca las instancias oficiales del Estado nación más autocomplacientes son los informes. En los informes regionales y nacionales se puede apreciar un énfasis por mostrar los progresos y la preferencia por seleccionar las metas de menor exigencia para el país, o la región. Otra forma de expresión de este tipo de sesgo en el análisis es que muchas veces se sobrevaloran avances tímidos y en otros casos se redefinen metas ante el inminente fracaso o imposibilidad de alcanzarlas en los plazos fijados.

La pérdida de elementos críticos se puede apreciar en forma longitudinal a lo largo del espacio y en el tiempo. Este tipo de problemas se notan por ejemplo entre los primeros informes más críticos y los siguientes más condescendientes, o entre los informes regionales más críticos y los informes nacionales más complacientes, más aún si son realizados sobre el final de un gobierno.

La metodología de racionalidad orientada hacia los logros (metas-resultados) pone énfasis en los resultados finales que muchas veces tienen poca vinculación causal o directa con procesos y políticas implementadas en el período. Se plantean pues en varios

informes supuestos fuertes ex-post facto de una racionalidad de las políticas y resultados que no siempre están suficientemente explicitados y fundamentados. Esta dificultad se expresa también en la falta de justificación de en qué circunstancias se mantienen o se cambian las metas internacionales y nacionales aumentando o disminuyendo los parámetros de bases o indicadores para el logro de resultados.

En síntesis, si por un lado la metodología de metas-resultados se plantea como un nuevo instrumento de mejora de la racionalidad en el monitoreo de políticas, la implementación enfrenta recurrentes tensiones entre estrategias maximalistas (ambiciosas en el plano normativo pero difíciles de alcanzar en plazos cortos) y estrategias minimalistas en la elaboración de metas (reduciendo el alcance de las metas y exigibilidad a lo largo del tiempo).

Otro problema típicamente metodológico es el riesgo de fetichización de los índices para medir los resultados de desempeño (como el IDE) y la reducción operativa de los problemas educativos. A modo de ejemplo con respecto a los EPT se ha criticado que el instrumento creado para resumir y evaluar avances y retrasos de los EPT (como el IDE) no mide adecuadamente todas las metas. De hecho el IDE sólo mide algunos aspectos de 4 de las 6 metas⁵.

Estos indicadores miden bien las cifras macro de acceso y cobertura de los sistemas educativos, no obstante, son menos precisos en la medición de los desempeños agregados (promedios) de la población en términos de calidad aprendizajes y logros finales en los diversos niveles (según los distintos perfiles sociodemográficos básicos). Es muy difícil la elaboración de un índice cuantitativo –consensuado- para la medición de las políticas inclusivas y sociales, así como hay múltiples debates acerca de los indicadores de desempeño referido a calidad y equidad interna de los sistemas educativos⁶.

⁵ Las especificaciones técnicas de elaboración de los índices IDE, IDEG, PEMI se pueden consultar en el anexo del Informe 2010.

⁶ La preocupación acerca de la importancia de incorporar la medición de la calidad de la educación ha estado en debate con respecto a los EPT. Un ejemplo de ello, puede encontrarse en el análisis de Carnoy (2005) que señala que se debe prestar atención tanto a los indicadores desarrollo de cobertura de la enseñanza básica, como de logro y desempeño interno, orientados a la medición de calidad de las instituciones educativas y el aprendizaje de competencias académicas por parte de los alumnos. En ese sentido, plantea que la centralidad de la escuela pasa además de la finalización del ciclo,

Pero más allá de los índices e indicadores seleccionados, se agrega otro problema relacionado que es la definición de las líneas de base, que puede definirse como la tensión entre mínimos de desarrollo universales o progresivos, o cómo resolver la tensión entre el establecimiento de metas universales y la incorporación del legado histórico previo de desarrollo de un país o región (conocido en términos contemporáneos como los enfoques de *path dependency*). Si por un lado se plantea como pertinente avanzar hacia metas generales, por otro lado, si no se tienen en consideración los puntos de inicio y los legados históricos del desarrollo se corre el riesgo de sobreestimar o minimizar avances.

Así pues, como se puede observar en el cuadro a continuación, en los EPT el índice estrella (IDE) aplicado a América Latina le da los mejores resultados educativos a aquellos países que ya poseen un legado histórico de desarrollo humano alto y menores niveles de inequidad y pobreza, como es el caso de los países del cono sur y los peores resultados a los países de menor desarrollo humano y mayores niveles de inequidad y pobreza. Sin embargo, los análisis comparativos de avances y progresos pueden resultar engañosos. En los países del cono sur plantear que están en situación de alcanzar en forma completa las metas obedecen más a un legado histórico de desarrollo educativo que necesariamente a políticas y estrategias llevadas a cabo en el último período, y minimizar retrocesos y déficits en los niveles de enseñanza primaria. Por el contrario, en los casos de los países de menor desarrollo relativo se reducen las posibilidades de mejora de desempeño educativo o subvaloran los progresos, reproduciendo las brechas estructurales de desarrollo. A modo de ejemplo, en el Informe mundial de la EPT del año 2009 se señala que en la educación primaria se registraron tres retrocesos en América Latina, que corresponde a países de bajo nivel de desarrollo humano como Colombia, Paraguay y Perú. El análisis comparativo de la educación inicial también se observan retrocesos, uno en un país de bajo desarrollo humano como Guatemala, mientras que los otros dos se registran en países del cono sur, como Chile y Uruguay.

De esta forma, se puede caer en problemas relacionados con la confusión entre indicadores de estructura, proceso y resultado de desarrollo. Si bien se procura reflejar

por atender en forma temprana fenómenos tales como problemas persistentes de repetición y deserción de alumnos, déficit de desempeño asociado a condiciones sociales desfavorables de origen de los niños o déficits en la formación y desempeño de los maestros.

avances de desempeño educativo, e indirectamente de diagnóstico de capacidades institucionales instaladas y el logro de procesos de aprendizaje, muchas veces se termina simplificando en algunos índices que miden resultados de acceso, logro o cobertura sin vinculación directa con las políticas, instituciones y sujetos de los procesos educativos. Esta confusión genera sentidos ambiguos entre la intencionalidad de monitoreo de procesos estructurales de desarrollo y las estrategias efectivas de políticas para el desarrollo.

Países de América Latina	Desarrollo humano alto y bajo nivel de inequidad y pobreza	Desarrollo humano alto con alto nivel inequidad y pobreza	Desarrollo humano medio, nivel de inequidad y pobreza alta
Logro de metas Educación primaria Índice de desarrollo IDE (2007)	Logro completo (IDE 0.97-1) Argentina y Uruguay Están a punto de lograr (IDE 0.95-0.96) Chile	Están a punto de lograr (IDE 0.95-0.96) México, Venezuela. Posiciones intermedias (IDE) Brasil 0.88, Colombia 0.92, Perú 0.94, Ecuador 0.90	Posiciones intermedias Bolivia (0.91), Paraguay (0.94), Guatemala (0.82) Distan de conseguirlo Nicaragua (0.78)
Educación sectores sociales vulnerables Penuria de Educación y		PEME afecta entre 5 y 15% pobres Venezuela	PEME afecta entre 2 y 8% de hogares pobres Bolivia PEME afecta entre 10

marginación en la Educación PEME (2010)		PEME afecta entre 2 y 8% pobres Colombia, Perú	y 35% pobres extrema penuria Guatemala y Nicaragua
--	--	--	--

Nota: IDE: resumen de cuatro indicadores referidos a los objetivos EPT 1 a 4: a) tasa neta de escolarización ajustada en primaria, b) tasa de alfabetización de adultos; c) paridad e igualdad sexos en las tasa brutas de escolarización en enseñanza primaria y secundaria, y en la tasa de alfabetización de adultos; d) tasa de supervivencia en quinto de año de primaria.

PEME: jóvenes adultos que han cursado menos de 4 o 2 años de estudios quedando en riesgo de extrema desventaja, referidos al 20% de hogares más pobres.

Más allá de la metodología de indicadores cuantitativos para el monitoreo de metas-resultados establecido otro elemento interesante de contenido de los Informes de seguimiento ha sido la introducción de diversos temas planteados en cada informe mundial para debate en la agenda de la educación para todos.

En el informe mundial inicial 2000-2002 se seleccionó como tema central la Educación como derecho humano, realizando una fundamentación del papel de la educación para el desarrollo humano, como institución principal para el desarrollo de capacidades. En ese sentido, el informe se alineó con las convergencias de las Declaraciones del Milenio y la afirmación del paradigma de Desarrollo Humano en la cooperación internacional de naciones unidas.

También entran en la agenda educativa temas transversales de acción propios de las naciones unidas como el combate de las desigualdades de género (Informe 2003/4) y el manejo de los conflictos bélicos, políticos y sociales (Informe 2011) en el ámbito de las instituciones educativas.

Se presentan un conjunto de temas exclusivos del sistema educativo y los objetivos de la EPT, como abordar los problemas de análisis y mejora de la calidad interna de las

instituciones educativas (Informe 2005), el impulso de las escuelas y programas para la alfabetización completa de la población y el combate de los resabios y zonas de analfabetismo (Informe 2006); así como el destaque de los desafíos de la educación en la primera infancia y sus vínculos con la atención y cuidado social de los niños y las familias (Informe 2007).

Al inicio y sobre el final de la década se plantea la convergencia temporal y alineamiento de las acciones de la cooperación de las Naciones Unidas entre la plataforma de la EPT y los ODM 2002, preocupados por el análisis de impacto en términos de avances logrados y esperados para el 2015 (Informes 2002 y 2008).

En los últimos informes se pone el acento acerca de las relaciones entre desigualdad social y determinados déficit en educación (Informes 2009 y 2010). Así pues, varios problemas educativos se vinculan a determinados aspectos de la desigualdad social. Si bien existen consensos con respecto a un enfoque amplio de una educación básica que desarrolle competencias y aprendizajes básicos de lectura, escritura y cálculo elemental para toda la población, se reconocen obstáculos y déficits de aprovechamiento de aprendizajes escolar vinculados a condicionantes sociales y estructurales. En este sentido se señala la persistencia de analfabetismos en jóvenes, adultos y de mujeres. También se plantean insuficiencias en el desarrollo de competencias y educación profesional que se traducen en desempleo y la marginación que afecta una parte importante de los jóvenes. A las condicionantes sociales se agrega la identificación de déficits de financiación de las instituciones educativas y la insuficiencia de la cooperación y la asistencia internacional para revertirlos.

En resumen, a la plataforma de objetivos estratégicos de los EPT se agregan diagnósticos de temas centrales de la educación que señalan una serie de condicionamientos estructurales e institucionales de diversos tipos para la cooperación y asistencia internacional.

Nuevos desafíos para la acción y legitimidad de la cooperación internacional

En la última década se produjo un giro de perspectivas en la cooperación internacional que puede ser caracterizado como el pos consenso de Washington. Se trata de un tránsito de enfoques caracterizado por la crítica a los déficits de desarrollo del consenso de Washington, la multiplicación de perspectivas emergentes, en convivencia contradictoria y con sentidos ambiguos.

En este marco se produce una convergencia en la agenda internacional de diversas agencias a través de plataformas amplias de acción fundamentada en un enfoque de derechos humanos y el reconocimiento de graves déficits de desarrollo y persistencia de desigualdades sociales. En este contexto, los EPT se presentan como uno de los tránsitos inconclusos en los cuáles por una parte se reafirman los objetivos universalistas en la educación básica entendida como mínimos sociales de desarrollo y por otra parte se renueva la agenda de los vínculos entre educación y desigualdad social con la incorporación de problemáticas como desigualdades transversales y políticas de la pobreza, entre las políticas de inclusión educativa y la búsqueda de la calidad y logro de mínimos de aprendizaje y competencias académicas.

Estos giros múltiples e inconclusos de perspectivas analíticas se acompañan a su vez de nuevas metodologías de monitoreo del desarrollo y de rendición de cuentas públicas de gobiernos y de la cooperación internacional. Estas metodologías se basan en una racionalidad con arreglo a fines que establece una serie de objetivos y metas para alcanzar resultados a medir cuantitativamente en un período de referencia. A su vez, estas metodologías se consideran un instrumento de difusión y rendición de cuentas públicas de gobiernos y de la cooperación internacional de resultados logrados vinculados a su vez a la realización de una batería de derechos sociales fundamentales a través de Informes técnicos en forma regular.

Estas nuevas metodologías de monitoreo se presentan como herramientas útiles para el análisis comparativo de resultados entre países y regiones de manera de poder evaluar impactos en términos de avances o retrocesos en relación a las metas y resultados esperados en el período de 10 años de referencia. No obstante, la elaboración de los Informes técnicos muestran algunos límites y problemas recurrentes, como ser supuestos de excesiva racionalidad entre metas y resultados, la simplificación en la

operacionalización de indicadores de proceso; la minimización de las líneas base de referencia; la sobrevalorización y subvaloración de los avances logrados, entre otros.

Estos instrumentos técnicos se transforman a su vez en una nueva forma de construcción de legitimidad de la acción y difusión de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, estos instrumentos generan nuevos desafíos.

En síntesis, las metodologías de monitoreo de las plataformas de acción se enfrentan a un triple desafío: a) la tensión entre estrategias minimalistas y maximalistas resultado de un convivencia de enfoques contradictorios y la multiplicación de metas desarticuladas, b) la fetichización de los indicadores y falta de claridad en la operacionalización entre los indicadores de proceso y estructurales; c) la falta de diagnóstico compartidos sobre causas y estrategias de desarrollo que conducen a una minimización de los obstáculos o condicionamientos de los sistemas educativos, la formas de desigualdad y estratificación social existentes, así como de las restricciones en las políticas públicas educativas en agenda e implementación en los diversos países.

Otra cuestión central es el aporte a la construcción de una nueva forma de legitimación de las políticas educativas y de desarrollo a nivel global impulsada desde los ámbitos de la cooperación internacional. En este sentido, la elaboración de los informes de rendición de cuentas públicas se enfrenta a dos escenarios distintos. Por un lado en qué medida los diagnósticos acerca de progresos con respecto a las plataformas de metas comprometidas caen en la trampa o sesgo hacia el conformismo institucional y visión autocomplaciente de los logros educativos acumulados, transformándose en una mera herramienta técnica de legitimación de políticas públicas existentes. Por otro lado, en qué medida estos informes pueden constituirse en medios efectivos de una rendición de cuentas públicas de los gobiernos y de control crítico desde medios intelectuales y de la sociedad civil para el avance hacia nuevas estrategias de desarrollo.

Referencias

Abramovich V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en *Revista de la CEPAL*, 88.

Carnoy M. (2005). Education for All and the quality of education: a reanalysis, paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005.

CEPAL (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999* CEPAL, Santiago de Chile.

Deacon B., Hulse M. & Stubbs P. (1997). *Global Social Policy. International organizations and the future of welfare*. London: Sage.

Deacon B., Noel A. (2005). From 'safety nets' back to 'universal social provision' Is the global tide turning en *Global Social Policy*, 5, p. 19.

De Haan A. (2005). Social Policy: Towards Inclusive Institutions. Trabajo presentado en la Conferencia *New Frontiers of Social Policy*, diciembre, Arusha (Tanzania).

Ferrer L. M. (2007). *Derechos humanos en población: iindicadores para un sistema de monitoreo*, CEPAL-CELADO, UNFPA, Serie población y desarrollo 73.

Nederveen P. (2010). *Development Theory*. London: Sage.

Leguizamón S. A. (2008). La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano. En A. Cimadamore & A. Cattani, *La construcción de la pobreza y la desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Mkandawire T. (2005). *Targeting and universalism in developing countries*, Social Institute, United Nation.

Panizza F. (2009). *Contemporary Latin America . Development and Democracy beyond the Washington Consensus*, London-NewYork: Zeded Books.

PNUD (2005). *Informes sobre Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante una encrucijada*.

ONU (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

Robertson, S., Novelli, M., Dale, R., Tikly, L. Dachi, H. & Alphonse, N. (2007). *Globalisation, Education and Development. Ideas, Actors and Dynamics*, DFID, Bristol: University of Bristol.

Sassen S. (2007). *La sociología de la globalización*, Buenos Aires: Katz.

Serna M. (2008). Las políticas de la pobreza en el pós consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social. En *Revista de Ciencias Sociales*, 24. Departamento de Sociología, FCS, Universidad de la República, Montevideo.

Serna M. y Supervielle, M. (2009). ¿Para qué seguir con la sociología del desarrollo? en *El Uruguay desde la Sociología VII*, Depto. Sociología. Montevideo: UDELAR.

Spicker P., Alvarez Leguizamón, S., Gordon, D. (2009) *Pobreza un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.

UNESCO (2002-2010). *Informes de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo*, (disponible en www.unesco.org)

Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza: analizando el vínculo hegemónico entre educación y pobreza¹

Judith Jacovkis y Aina Tarabini
Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: Los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP) son una herramienta política central para la articulación del Post-Consenso de Washington. Introducidos en 1999 por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han jugado un papel central a la hora de localizar la lucha contra la pobreza en el primer plano de las estrategias de desarrollo. Es más, los DELP han enfatizado claramente el rol de la educación tanto en la reducción de la pobreza como en la consecución del desarrollo. En este contexto, el objetivo de nuestro trabajo es analizar la relación entre educación y pobreza establecida por los DELP, en tanto que relación hegemónica en la agenda global de desarrollo. Con este objetivo se hace un análisis en profundidad de las propuestas contenidas en los *Sourcebooks for Poverty Reduction Strategy Papers*, guía de referencia a la que deben acudir todos los países en desarrollo para elaborar sus propios planes nacionales. El análisis nos permite descubrir los principales elementos explicativos y normativos que se esconden bajo las propuestas de intervención del Banco y debe servir de punto de partida para analizar tanto los planes nacionales de lucha contra la pobreza como las propuestas de otros organismos internacionales y supranacionales en este campo.

1. Introducción

En 1999 el BM y el FMI crearon los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP o PRSP de sus siglas en inglés *Poverty Reduction Strategy Papers*). Desde entonces los DELP se han convertido en el principal instrumento político para la articulación del Post-Consenso de Washington. Por un lado, han permitido situar la reducción de la pobreza en el eje central de las estrategias de desarrollo; por el otro, han creado un nuevo marco para gestionar las relaciones con los países en desarrollo. Además, han ampliado la influencia del BM no sólo en los países que dependen de su

1 Este capítulo se basa en Tarabini, A. y Jacovkis, J. (2012), "Poverty Reduction Strategy Papers: an analysis of the hegemonic link between education and poverty". *International Journal of Educational Development*, 32(4), 507-516.

financiación, sino también en el diseño de las prioridades globales en el campo del desarrollo.

El objetivo de los DELP es definir estrategias nacionales que permitan promover el crecimiento económico y reducir la pobreza simultáneamente. Asimismo, definen las necesidades de financiación externas de cada país a fin de lograr los objetivos fijados. A nivel formal, el contenido de cada documento lo elaboran los propios países en desarrollo, tratando de reflejar sus necesidades y características específicas. De hecho, la estrategia que subyace a los DELP se basa en cuatro principios fundamentales: orientación en base a resultados, comprensividad, orientación en base nacional y participación. En consecuencia, esta estrategia encaja perfectamente en el Marco Integral de Desarrollo (MIC o CDF de sus siglas en inglés *Comprehensive Development Framework*) del BM, y traduce sus principios generales en planes de acción específicos. Es más, los DELP se definen explícitamente como los "vehículos operativos" del MIC².

Según el Banco, tanto el MIC como los DELP son de carácter voluntario y no suponen ningún tipo de condicionalidad u obligación. Cada país debe decidir sus propias prioridades y programas para reducir la pobreza, estimular el desarrollo y promover el crecimiento económico. Sin embargo, el BM establece instrucciones claras para que los países en desarrollo puedan preparar sus estrategias nacionales. De hecho, en 2002, el BM publicó una detalladísima guía, titulada *Sourcebooks for Poverty Reduction Strategy Papers* (Klugman, 2002), que define el enfoque general que deben seguir todos los DELP e indica tanto su proceso de aplicación como sus principales componentes y características. Los *Sourcebooks*, así, son el marco de referencia inevitable para que los países en desarrollo definan sus prioridades, estrategias y políticas de reducción de la pobreza (Bonal y Tarabini, 2009; Tarabini, 2010). Asimismo, los Directorios Ejecutivos del BM y del FMI consideran que los DELP son la base tanto para ofrecer préstamos condicionados, como para aliviar la deuda dentro de la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE). Con ello, los DELP se convierten en la principal base para articular la asistencia financiera a los países más pobres.

2 El concepto de MIC se introdujo durante el mandato de James Wolfensohn (presidente del BM entre 2001-2005) para simbolizar el cambio en las prioridades y estrategias del Banco bajo el Post Consenso de Washington. El MIC se define como un intento de hacer operativo un enfoque holístico al desarrollo y de asegurar una mayor eficacia en la reducción de la pobreza. También introduce cambios en la metodología de intervención del Banco, buscando mayor colaboración con ONGs, otros organismos internacionales y países en desarrollo en el diseño, planificación e implementación de los proyectos. Para más información véase Wolfensohn (1999).

Finalmente, es importante destacar que los DELP se han convertido en uno de los instrumentos básicos de agencias bilaterales y multilaterales para diseñar sus propias estrategias de desarrollo (Bullard, 2003; Caillods y Hallak, 2004)³. De hecho, el BM declara explícitamente el doble rol que se espera de los DELP: por un lado, tienen que ayudar a los países en desarrollo a diseñar e implementar sus estrategias nacionales para reducir la pobreza. Por otro lado, tienen que orientar a las instituciones financieras internacionales en sus estrategias y prácticas en el campo del desarrollo y la reducción de la pobreza. Y, efectivamente, los DELP se han ido consolidando progresivamente como el marco global para la ayuda al desarrollo. En América Latina, por ejemplo, se han aplicado en Bolivia, Honduras y Nicaragua durante la última década.

El objetivo de este capítulo es analizar la relación entre educación y pobreza establecida por los DELP, en tanto que relación hegemónica en la agenda global de desarrollo. Con este objetivo se hace un análisis en profundidad de las propuestas contenidas en los *Sourcebooks*, que permite identificar los principales elementos explicativos y normativos que se esconden bajo las propuestas de intervención del Banco. Este análisis debe servir, desde nuestro punto de vista, de punto de partida para estudiar tanto los planes nacionales de lucha contra la pobreza, como las propuestas de otros organismos internacionales y supranacionales en este campo.

El capítulo se estructura en tres apartados que siguen a esta introducción. El primer apartado presenta el "modelo de la pobreza" definido en los DELP, y examina detalladamente su marco explicativo y normativo. El segundo analiza el "modelo de educación" definido en los DELP, y explora las razones para invertir en el sector, la estrategia para guiar esta inversión y las políticas y medidas recomendadas para incrementar la eficacia de la inversión educativa en la reducción de la pobreza. El tercero, a modo de conclusión, expone algunos de los límites que a nuestro entender presentan los DELP y plantea algunas cuestiones sobre su grado de condicionalidad.

2. El modelo de pobreza de los DELP

La lucha contra la pobreza es actualmente uno de los temas de la agenda global que genera mayor consenso entre la comunidad internacional (Noël, 2006). Al menos desde la publicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000, una amplia

3 Aunque no es objeto de este capítulo analizar con detalle esta cuestión, es importante señalar que los DELP han sido adoptados por diversos organismos internacionales para orientar sus propias estrategias de desarrollo. Véase un análisis detallado de esta cuestión en Tarabini y Jacovkis (2012).

representación de estados y organismos internacionales ha producido y respaldado diversos documentos centrados en el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre en el año 2015. Prácticamente al mismo tiempo, el BM publicó su *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty* (World Bank, 2001) y los ya mencionados *Sourcebooks* de los DELP (Klugman, 2002).

La pobreza es, obviamente, un elemento fundamental a lo largo de los *Sourcebooks*, y su conceptualización se desarrolla tanto en el Prefacio (Klugman, 2002) como en el Primer Capítulo (Aline et. al., 2002). En el resto de capítulos se profundiza en la relación entre la pobreza y otras áreas, tanto en términos económicos como políticos. Para estructurar este apartado analizaremos, en primer lugar, la definición de pobreza construida por dichos documentos⁴ y, en segundo lugar, sugeriremos algunas de las implicaciones normativas que se derivan de la definición acuñada.

2.1. La definición de pobreza: dimensiones y sectores relacionados

Los DELP desarrollan una definición de pobreza ligada a la falta de cuatro dimensiones de bienestar: oportunidades, capacidades, seguridad y empoderamiento. Con ello amplían la visión económica de la pobreza que había caracterizado la producción académica y no académica del BM en las últimas décadas y añaden aspectos no exclusivamente monetarios a la definición de la misma. A pesar de ello, la conceptualización de pobreza elaborada en los DELP no añade demasiado a los cambios que ya fueron introducidos por el *World Development Report (WDR) 2000/01*⁵.

Antes de entrar en las implicaciones normativas que se derivan de la definición de estas dimensiones, es importante subrayar tres aspectos generales presentes en la definición de pobreza. En primer lugar, la definición de pobreza/bienestar que presentan los DELP se combina con el establecimiento de umbrales que marcan la frontera entre lo que es y lo que no es pobreza, y con la construcción de indicadores para medir las carencias. En este sentido, es interesante señalar que en los documentos analizados es recurrente el uso de vocabulario técnico centrado en los procedimientos, pero hay muy pocas referencias a los debates políticos que recogen la preocupación por la “cuestión social” (Castel, 1997) o por las contradicciones entre capitalismo y bienestar (Offe,

4 El análisis se centra principalmente en el Prefacio y en el Primer Capítulo. Para esbozar el 'modelo de pobreza' también se hará referencia a otros documentos complementarios (*WDR 2000/01*, y otros capítulos de los *Sourcebooks*).

5 La dimensión de capacidades no estaba incluida en el *WDR 2000/2001*. Sin embargo, la de oportunidades incluye los elementos que la definen en los DELP.

1990). Al contrario, aunque amplia, se proporciona una lectura consensual de la pobreza, y se enfatizan los argumentos técnicos en detrimento de los políticos⁶.

En segundo lugar, a pesar de los elementos novedosos, en la definición de pobreza no hay demasiados aspectos que se relacionen con cuestiones distributivas. En este sentido, los DELP abordan la desigualdad *dentro* de las familias pobres y *entre* grupos pobres, pero mencionan de forma mucho más superficial una distribución de recursos que incluya al conjunto de la sociedad. De nuevo, la visión que se adopta es fundamentalmente técnica: la preocupación se centra en la habilidad para medir y evaluar la desigualdad y para desarrollar instrumentos de medición válidos para la elaboración de políticas y para las comparaciones internacionales.

En tercer lugar se reconocen las dificultades para establecer una relación causal entre crecimiento económico y reducción de la pobreza (Ames et al, 2002: 5). Entonces, ¿cuál es el objetivo central, reducir la pobreza a través del crecimiento económico o crecer económicamente a través de la reducción de pobreza? Como hemos argumentado en otro lado: “high inequality is not only harmful to the poor, but it also hinders economic growth (...). In this context, equity is good for the poor because it is good for growth. That is the logic that leads the WB to be worried about inequality - its possible negative effects on growth” (Tarabini, 2010: 211). Este argumento puede complementarse con las contribuciones de Fine et al. (2001) o de Øyen (2000), que han destacado la falta de análisis centrados en el poder o en las desigualdades de clase, y también la ausencia de propuestas políticas con fuerte componente redistributivo.

Las políticas públicas orientadas hacia el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza están en el centro de las propuestas de los DELP. Estas políticas se encuadran en cuatro grandes áreas de contenido: a) políticas macroeconómicas y estructurales; b) mejoras en la gobernabilidad; c) políticas y programas sectoriales apropiados (por ejemplo, educación y política sanitaria); y d) cálculo de costes y financiación realista para los programas (Klugman, 2002: 4). Aunque cada país tenga que re-contextualizar estas áreas a su propia realidad, las cuatro son condiciones *sine qua non* para conseguir la aprobación del Consejo del BM para desarrollar el DELP.

Además, aunque se supone que las cuatro áreas deben desarrollarse de forma

6 Esto no significa que no haya una visión política subyacente a los documentos sino más bien que el tipo de argumentos usados es más técnico que político (ver Nustad, 2000 para un análisis del *WDR 2000/01* en estos términos). En este sentido, se construye una narración no conflictiva de los procesos sociales e históricos de forma que las mejoras en las condiciones sociales no se presentan como conquistas sino como 'beneficios sociales', de modo que se neutralizan los conflictos de intereses (Noël, 2006).

simultánea, todas las estrategias de reducción de la pobreza tienen que estar asociadas a variables macroeconómicas. De hecho, para conseguir la aprobación del DELP por parte de la Junta del BM, es necesario que el FMI evalúe de forma favorable la estructura macroeconómica del país solicitante. Así, a pesar de que se haya ampliado la visión de la pobreza, puede observarse como el crecimiento económico sigue siendo la variable central para explicar su aumento o disminución. Tal y como declara explícitamente el BM: “economic growth remains the single most important factor influencing poverty, and macroeconomic stability is essential for high and sustainable rates of growth” (Ames et al, 2002: 4). Sin embargo, también se reconoce que “policies that promote economic growth are central to poverty reduction, but social protection measures also have a role to play in reducing the vulnerability and protecting the welfare of the poor” (Coudouel, 2002: 164).

Por tanto, incluso después de reconocer las limitaciones de las estrategias de goteo, de introducir elementos complementarios al crecimiento económico, y de rechazar una relación mecánica entre crecimiento y reducción de la pobreza, el crecimiento económico sigue considerándose el aspecto central para mejorar las condiciones de vida de la población. Y, de hecho, la explicación del fracaso de estas estrategias se explica por la incapacidad de las instituciones estatales y subestatales para aplicarlas adecuadamente y, consecuentemente, se propone corregir estos errores institucionales sin alterar las bases principales de las estrategias de reforma (Alú et al., 2006: 44s). Es por ello que las políticas de protección social tienen un fuerte carácter compensatorio.

En este sentido, la presentación del problema (desarrollo macroeconómico deficiente como consecuencia de problemas de calidad institucional que dificultan la mejora de la calidad de vida de la población pobre) viene de la mano, de forma implícita o explícita, de un conjunto de soluciones (Therien, 1999-2006). Sin embargo, como se ha mencionado antes, la identificación de las causas no es demasiado clara y, de hecho, se mezclan causas con consecuencias. Por ejemplo: “the risks that poor people face as a result of their circumstances are the cause of their vulnerability” (World Bank, 2001: 36). Con las mismas variables, podría decirse que la gente es pobre porque está expuesta a un amplio abanico de fuentes de inestabilidad, y no que esta exposición es la causa de su pobreza. Así, la discusión de las causas de la pobreza tiende a aludir más a los elementos que la caracterizan que a los procesos que generan dichas características.

2.2. Implicaciones normativas de la articulación de definiciones y conceptos

Para desarrollar el análisis normativo nos centramos en las cuatro dimensiones de bienestar mencionadas anteriormente -oportunidades, capacidades, seguridad y empoderamiento-, subrayando algunos de los aspectos más relevantes de cada una de ellas. En primer lugar y por lo que se refiere a las oportunidades, éstas se miden por la distancia que separa el ingreso o el nivel de consumo de la unidad de análisis (individuo, familia, unidad territorial, etcétera) de la línea de pobreza definida a escala estatal. Los umbrales, como ha señalado Álvarez Leguizamón (2005), establecen mínimos que permiten la supervivencia pero poco más. En cualquier caso, los umbrales definen un sistema de necesidades básicas (en relación a las que éstos se establecen) que implica una diferenciación entre el mundo de los pobres (en el que persisten sus características biológicas y culturales) y el de los que no lo son. En el ámbito educativo veremos cómo la responsabilidad pública se limita prácticamente a la provisión de educación primaria para la población pobre, como si ello les alcanzara para escapar de la pobreza. En este sentido, puede preguntarse hasta qué punto los equipos de especialistas que definen estas necesidades considerarían satisfechas las suyas propias si estuvieran en una posición justo por encima de la línea que han dibujado.

En segundo lugar, las capacidades hacen referencia a las habilidades o destrezas que tiene una persona para alcanzar buenos resultados en distintas áreas (se enfatizan los sectores educativo y sanitario). Esta definición, que incorpora las contribuciones de Sen (2000), complementa la aproximación de las oportunidades y estimula la conversión de las carencias de la población pobre en “activos” (Álvarez Leguizamón, 2005). Así pues, las condiciones iniciales no se consideran tan importantes como la capacidad de los individuos para sacar el máximo provecho a sus activos para mejorar su propia situación. La ecuación propuesta defiende que la falta de capacidades en educación, salud o nutrición tiene como resultado un bajo nivel de ingresos o consumo. Parece razonable preguntarse hasta qué punto es esta, y no la opuesta, la dirección de la relación causal: en países con un nivel bajo de servicios públicos, la falta de ingreso puede causar un bajo nivel de educación, una nutrición deficiente, etcétera. De acuerdo con este diagnóstico, en cierta medida se substituye la preocupación por la igualdad de oportunidades por la preocupación por la igualdad de capacidades, de modo que la responsabilidad se coloca más sobre los individuos que sobre las instituciones.

En tercer lugar, la falta de seguridad se entiende como el riesgo a que se deteriore el bienestar de una persona. Este riesgo es tanto ambiental como humano. Por

ello, los documentos hablan de planes de emergencia tanto para hacer frente a inundaciones como a situaciones de miseria de larga duración y enfatizan que la población pobre es proporcionalmente más sensible a este riesgo porque gasta una mayor parte de sus recursos para cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, no reconocen el papel de los procesos macroeconómicos en la generación de las condiciones de pobreza y, en consecuencia, las soluciones que sugieren buscan compensar los efectos negativos de estos procesos, no cambiarlos. En las propuestas educativas, este acento puede detectarse en la preocupación por las consecuencias del abandono escolar en tiempos de crisis económica (a la que los pobres son más “sensibles”) más que en una preocupación por las causas de estas crisis y las formas de evitarla. De nuevo, el foco se coloca en las capacidades de la población pobre para enfrentar el riesgo más que en la habilidad institucional para prevenirlo. Más aún, el tema de la seguridad a menudo parece estar más relacionado con los riesgos de inestabilidad que podría suponer un empeoramiento de las condiciones de los pobres para el “resto de la sociedad” que con la seguridad de los propios grupos vulnerables.

Finalmente, el empoderamiento se refiere al acceso de la población pobre a las instituciones públicas y a los procesos públicos y estatales. El empoderamiento tiene dos caras claramente separadas. La primera tiene que ver con la apertura de los procesos públicos y la transparencia administrativa. La segunda enfatiza la capacidad de la población pobre para participar en dichos procesos. En relación con ello, el concepto clave parece ser el capital social. Las propuestas elaboradas en este área se orientan a estimular los procesos de auto-organización de la población pobre, su capacidad para movilizarse para reclamar sus derechos, etcétera. Como ha argumentado Øyen (2002), la utilidad del capital social para conseguir reducir la pobreza no es particularmente clara pues se orienta a reforzar los vínculos *entre* los pobres pero parece olvidar la importancia de las relaciones que éstos tienen hacia fuera de su propio grupo social. Precisamente son estas relaciones las que pueden mejorar la cohesión social a través del estímulo de la interacción entre distintos grupos sociales y de la solidaridad inter-clase, y no sólo intra-clase. Por eso estas propuestas no parecen hacer más que incrementar la distancia entre los mundos de los pobres y de los no pobres en la medida en que refuerzan una lectura parcial del problema: la existencia de un grupo pobre no compromete a la sociedad en conjunto sino sólo a los que se encuentran en esta situación desfavorable, que deben auto-organizarse para “escapar” de la pobreza. En el ámbito educativo puede ejemplificarse esta cuestión a través de los requisitos que tienen

que satisfacer las comunidades pobres para recibir recursos públicos, como por ejemplo la auto-organización para promover proyectos educativos en sus escuelas.

3. El modelo de educación de los DELP

La inversión en educación es un elemento crucial en cualquier estrategia de reducción de la pobreza. Según el BM, la inversión educativa no sólo genera beneficios económicos, tales como aumentar los salarios, la productividad y el crecimiento, sino que también produce beneficios sociales relacionados con la cohesión social, la participación política e incluso la fertilidad y la salud. Pero, si la educación es tan crucial para luchar contra la pobreza, ¿cómo debe orientarse dicha inversión? ¿Y cuáles son las recomendaciones del BM para guiar las prioridades y políticas educativas dentro de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza?

Para abordar estas cuestiones nos centraremos en el análisis del capítulo sobre educación que contienen los *Sourcebooks* (Aoki et al, 2002). Este capítulo es una guía muy detallada que establece las mejores políticas y prácticas educativas para la reducción de la pobreza y proporciona herramientas de diagnóstico para ayudar a los países a identificar las políticas más aptas para maximizar el impacto de la educación en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El análisis permitirá establecer el "modelo educativo" definido por el BM en el campo de la reducción de la pobreza, así como identificar sus características y sus diferencias y similitudes con las propuestas anteriores del Banco en el sector educativo.

3.1. Razones para invertir en educación y estrategias de reforma

Sin duda alguna, la lógica educativa de los DELP está guiada por la teoría del capital humano. La inversión en educación permite empoderar a los pobres, ampliar sus oportunidades y aumentar su capacidad de generar ingresos y participar en el crecimiento económico. A consecuencia de ello, cualquier estrategia para reducir la pobreza debe eliminar los obstáculos y facilitar el acceso a la educación y a la formación para los pobres. Asimismo, la educación primaria sigue siendo entendida como el nivel con mayor tasa de retorno y, por tanto, el nivel educativo a ser priorizado, sobre todo al referirse a población pobre.

En coherencia con este punto de vista, las propuestas del BM para reformar el sector educativo de los países en desarrollo se centran principalmente en la educación primaria. En concreto, se abordan tres grandes áreas: 1) aumento de la oferta, 2) mejora

de la calidad, y 3) estímulo la demanda. Según el Banco, el éxito de estas estrategias se relaciona necesariamente con la aplicación de programas bien focalizados y rentables en términos de costes beneficios. Cualquier diagnóstico nacional del sistema educativo debe tener en cuenta los costes y la efectividad de las políticas públicas, buscando priorizar las políticas con mayores impactos y menores costes. En este contexto, la lógica que guía la inversión educativa del BM bajo los programas de reducción de la pobreza es completamente coherente con las estrategias educativas que desarrolló durante los años noventa.

A pesar de ello, es importante reconocer que el capítulo de educación de los *Sourcebooks* también introduce nuevos elementos en la agenda educativa del BM. Algunas de estas "novedades" son las siguientes: 1) se atribuye mayor importancia a la educación secundaria y terciaria; 2) se pone mayor énfasis en el aprendizaje y no sólo en el acceso a la educación; y 3) se dirige mayor atención hacia la equidad educativa. Con el fin de evaluar si estos nuevos elementos son capaces de distanciarse significativamente de la agenda educativa del BM durante los noventa y de articular un "nuevo modelo" de inversión en el sector, es necesario analizar cómo dichas estrategias se concretan en programas y medidas específicas de reforma educativa.

3.2. Programas y políticas educativas prioritarias

Las propuestas de política educativa recomendadas por el Banco dan una importancia clave a tres cuestiones centrales: 1) el profesorado y la enseñanza; 2) la provisión y la financiación educativa; y 3) la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas. Estos temas aparecen repetidamente a lo largo de las tres áreas de interés definidas por el BM –a saber: ampliación de la oferta, mejora de la calidad y estímulo de la demanda. Asimismo, se atribuye una importancia fundamental a la aplicación de políticas focalizadas, cuarto tema central dentro de las opciones clave de política educativa. La focalización, sin embargo, se limita al área de “estimular la demanda” y, por tanto, no es tan generalizada como los temas anteriores. Veamos, pues, las principales propuestas que se desarrollan para cada una de estas cuestiones.

En primer lugar, y en consonancia con las recomendaciones del BM en décadas anteriores, se atribuye una importancia fundamental al profesorado y a la enseñanza, tanto en términos de mejora de la oferta educativa como de aumento de la calidad de la enseñanza. En términos de la oferta, y con el fin de aumentarla de manera rentable, el BM propone algunas de las reformas que siguen: reducir la duración de la formación

inicial del profesorado, racionalizar la asignación de profesorado por escuelas o aplicar estrategias para reducir el coste de formación y contratación del profesorado. De hecho, según el Banco, una de las razones que explican las dificultades para expandir la oferta educativa es el alto nivel salarial de los docentes. Como hemos dicho anteriormente, una presentación específica de los problemas implica un conjunto específico de soluciones. Y esto es más que evidente en el caso que nos ocupa: el foco prácticamente exclusivo en la eficacia de los salarios genera una clara omisión de su impacto redistributivo (Øyen, 2000), especialmente en un grupo típicamente vulnerable en los países en desarrollo como son los docentes.

Exactamente lo mismo sucede en cuanto a la calidad de la enseñanza, donde los salarios de los docentes se identifican una vez más como un elemento crucial a ser revisado, a la vez que se propone reasignar el gasto público hacia partidas no salariales, tales como libros o material didáctico. Junto con esta propuesta, el BM recomienda mejorar la formación del profesorado, tanto a nivel inicial como en términos de desarrollo profesional, introducir nuevos métodos de enseñanza o endurecer los mecanismos de rendición de cuentas y los sistemas de evaluación.

Por supuesto, la posibilidad de ampliar la oferta de educación primaria de buena calidad depende de la disponibilidad de profesores y de la calidad de su enseñanza. Sin embargo, es probable que las propuestas del Banco en este ámbito, y especialmente aquellas relacionadas con la remuneración de los docentes y sus condiciones de trabajo, pongan en peligro este objetivo. Es más, tal como afirma explícitamente Klees, podemos afirmar que el Banco “does not take teacher needs seriously” (Klees, 2002: 464). De hecho, se puede argumentar que a pesar de la importancia atribuida a los profesores en la mejora de la educación, lo que parece faltar en los DELP es una visión integral de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Caillods y Hallak, 2004). El profesorado es requerido, básicamente, para producir resultados tangibles y medibles; “what is important is *what works*”, en palabras de Ball (2007: 222). De este modo, se considera que los docentes son los principales responsables de velar por el desempeño del sistema, pero no se garantizan las condiciones para que ello sea posible.

En segundo lugar, se pone un gran énfasis en la financiación y en la provisión de la educación. Según el Banco, no hay una relación lineal entre el gasto educativo y el rendimiento del sistema, ya que gastos idénticos en el sector producen a menudo resultados muy diferentes. Ante esta situación, el principal desafío no es aumentar los recursos públicos destinados a la educación, sino mejorar su eficacia (Aoki et al, 2002:

237). Para ello, se atribuye una importancia fundamental a la provisión y financiación privada de la educación. La educación privada es considerada crucial no sólo para ampliar de forma rentable la cobertura educativa, sino también para mejorar la calidad del sistema e incluso para estimular la demanda.

Por un lado, la inversión educativa privada se percibe como un requisito imprescindible para que los países en desarrollo puedan expandir la oferta educativa en los niveles secundario y terciario. En este sentido, aunque el BM reconoce la importancia de la educación secundaria lo hace fomentando una mayor presencia del sector privado en los niveles de escolaridad posteriores a la educación primaria.

Por otro lado, los proveedores privados son considerados actores claves para mejorar la calidad de la educación. Tal como se declara explícitamente en los *Sourcebooks*: “involving NGO or for-profit private providers in basic education can lead to better quality of education, by mobilizing available management capacity, providing more choice for families and possibly increasing competition among providers” (Aoki et al , 2002: 256). Como puede observarse, pues, el concepto de calidad utilizado por el BM es altamente restringido y básicamente ligado a la eficiencia y la competitividad.

Por último, algunas propuestas pretenden estimular la demanda educativa mediante la movilización del sector privado. Un ejemplo paradigmático de ello es la propuesta de ofrecer becas a estudiantes pobres para que puedan estudiar en escuelas privadas. Dentro del área de estímulo de la demanda, sin embargo, se desarrollan también otro tipo de propuestas de naturaleza diferente, tales como becas de estudio específicas para niñas, transferencias condicionadas de renta para estudiantes pobres o incluso la eliminación de cuotas escolares en educación primaria para garantizar el acceso a la educación para las familias pobres. Sin duda, estas propuestas son las más innovadoras y reflejan claramente el nuevo énfasis del BM en términos de equidad. Sin embargo, parece que el foco en estas cuestiones sigue estando monopolizado por el nivel primario.

El tercer tema que aparece constantemente en las propuestas educativas del BM es la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas. En esta área se plantean varias propuestas, la mayoría de ellas orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Curiosamente, y contradiciendo todas las recomendaciones pedagógicas en este campo, el ratio alumnado-profesorado se considera una variable espuria con respecto a la calidad de la enseñanza. De hecho, el Banco declara explícitamente que “lowering

average class size below 40 should not be a priority use of resources in low-income countries” (Aoki et al, 2002: 256) y sigue diciendo “teachers can effectively use more interactive pedagogy even in classes of more than 50 children” (Aoki et al, 2002: 257). Al mismo tiempo, pero justo en términos inversos, se establece una relación directa entre mayor autonomía y descentralización educativa y mayor calidad educativa. De hecho, la descentralización y la autonomía escolar se presentan como cuestiones puramente técnicas, omitiendo de nuevo el debate político e ideológico en torno a estas cuestiones.

Dentro de las medidas orientadas a mejorar la eficiencia del sistema educativo, el Banco también está presionando para introducir los métodos de *New Public Managment* en las escuelas públicas. Tal como indica Ball, “this *new management panopticism* represents the insertion of a new mode of power into the public sector that plays a key role in replacing the professional-ethical regimes with entrepreneurial-competitive regimes” (Ball, 2007: 219). Es más, de acuerdo con Olssen et al (2004) “in its contemporary form, managerialism is preoccupied, if not obsessed, with the notion of quality. Quality has become a powerful metaphor for new forms of managerial control” (Olsen, et al, 2004: 191). Y sin lugar a dudas esta es la noción de calidad que orienta las propuestas de los DELP en su conjunto.

El último tema crucial que aparece en el capítulo de educación de los *Sourcebooks* es el de la focalización. Las políticas focalizadas se consideran de vital importancia para estimular la demanda educativa y reducir las constricciones financieras de las familias pobres para invertir en educación. El objetivo de estas políticas es garantizar el acceso de los sectores más vulnerables a la educación primaria. Con este propósito se incluye una gran variedad de medidas, tales como programas de salud y nutrición escolar, transferencias condicionales de renta o provisión de material escolar para grupos específicos. Al mismo tiempo, y de acuerdo con las propuestas de la Educación para Todos y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se presta una atención especial a la promoción de la escolarización de las niñas.

De hecho, la variedad de medidas destinadas a estimular la demanda de los sectores más vulnerables no hace más que consolidar y ampliar la importancia atribuida a la focalización durante la década de los noventa. Según el Banco, la focalización es la mejor medida para garantizar simultáneamente la eficiencia y la equidad en la asignación de recursos y, consecuentemente, es un mecanismo a ser priorizado en cualquier estrategia de reducción la pobreza. Una vez más, sin embargo, el BM hace

caso omiso a la dimensión política de estas medidas y a la variedad de modalidades de entender y aplicar los programas focalizados -y, por supuesto, a los impactos potencialmente diferentes que pueden derivarse de estas diferentes modalidades. La focalización se presenta como una decisión puramente técnica, objetiva y racional omitiendo la dimensión política implicada en su diseño e implementación.

Podemos concluir, por tanto, que el “*short policy menu*” (Heyneman, 2003) que dominó la política educativa del BM los años ochenta y noventa todavía se mantiene al orden del día, aunque dicho menú se haya extendido y, en cierta medida, modificado. Es cierto que se ha puesto más énfasis en la equidad y en mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Al mismo tiempo, al menos teóricamente, se ha reconocido la importancia de los niveles educativos superiores con el fin de reducir la pobreza. Sin embargo, la educación primaria sigue siendo el nivel educativo principal a priorizar en cualquier estrategia para reducir la pobreza. Asimismo, las reformas orientadas a la competitividad y a la financiación, tales como la privatización, la descentralización, la eficacia o la rendición de cuentas, siguen siendo la base para orientar cualquier política y medida en el sector educativo de los países en desarrollo.

4. Conclusiones

Para concluir el análisis de los DELP nos centramos en dos cuestiones centrales: por una parte, valoramos la capacidad de los DELP para superar el “*short policy menu*” de décadas anteriores; por otra parte, presentamos algunos de los principales desafíos que presentan los DELP en términos de condicionalidad y de relación entre países en desarrollo y organismos internacionales.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la relación de los DELP con el “*short policy menu*” propio de los años ochenta y noventa, no se puede negar que los DELP introducen algunos aspectos novedosos para abordar la relación entre crecimiento económico, educación y pobreza y que ofrecen una explicación más amplia de la pobreza, con nuevos elementos de análisis. A pesar de ello, sin embargo, la lógica de fondo sigue siendo básicamente la misma que la que se adoptó en las últimas décadas del siglo. Esta continuidad queda demostrada por una jerarquía de prioridades que sigue subordinando los aspectos sociales del desarrollo a las recomendaciones macroeconómicas y de gobernabilidad. Tal como sostienen Craig y Porter para definir la idea de liberalismo inclusivo, “this is reiterating: global economic integration first, good governance second, poverty reduction following as a result, underpinned by

limited safety nets and human capital development” (Craig y Porter, 2003: 54). El enfoque de Álvarez Leguizamón (2008) también permite poner de relieve los vínculos entre esta lógica y los enfoques de la modernidad dirigidos a los países en desarrollo. De acuerdo con este punto de vista, las características individuales (o nacionales) se utilizan como base para explicar la pobreza y, en consecuencia, para proponer soluciones. El foco, por tanto, no está puesto ni en las relaciones de poder desiguales sea a nivel nacional o internacional (Fine et al., 2001), ni en las relaciones de clase ni en las estrategias redistributivas (Øyen, 2000). Es más, el enfoque técnico a expensas del político permite dejar en segundo plano una discusión más amplia sobre lo que debería ser la reducción de la pobreza en términos políticos y sociales, y no exclusivamente en términos económicos (Cimadamore, 2008, Nustad, 2000).

En segundo lugar, nos gustaría apuntar algunos dilemas que introducen los DELP en relación a la condicionalidad y al supuesto cambio que se espera que se genere desde las *condiciones* a los *contratos*. En este sentido, los DELP han hecho hincapié en su impacto sobre los resultados y no en su influencia sobre las condiciones del proceso. Eso significa que, teóricamente, la única "exigencia" para recibir financiación se vincula al logro de resultados concretos y tangibles en el campo de la reducción de la pobreza, mientras que los procesos mediante los cuales pueden obtenerse dichos resultados se dejan a la voluntad nacional. De acuerdo con el BM esto implica una especie de contrato entre los donantes y los países en desarrollo basado en el intercambio de dinero y asistencia por resultados.

Por supuesto, esto introduce un cambio significativo, al menos en apariencia, en relación con el tipo de condiciones (más centradas en procesos) características de los Planes de Ajuste Estructural (PAE). El cambio es visible en la gran importancia que han dado los DELP a la propiedad nacional y a los procesos participativos, pero es difícil entender cómo estos nuevos contratos pueden garantizar la participación tanto de gobiernos como de sociedad civil en la elaboración de las estrategias. Al contrario, las etapas por las que tienen que pasar los países para que la Junta del BM les apruebe los DELP sugieren que el cambio no es tan amplio como parece a primera vista. Mirando exclusivamente la primera de estas etapas (o condiciones), que implica un informe positivo de la estructura macroeconómica nacional por parte del FMI, podemos ver si las condiciones persisten o no. Si la evaluación es negativa, los países tendrán que mejorar su rendimiento económico mediante la modificación de algunos de sus elementos estructurales. Y estos elementos son muy similares a los que ya propuso el

Banco durante los años 80 y 90: liberalización del comercio, aumento de la inversión privada, descentralización, privatización, y así sucesivamente.

Es más, los DELP actúan como filtro para la concesión de ayudas al desarrollo por parte de otros organismos internacionales – a modo de ejemplo: tener un DELP aprobado ha sido una de las condiciones exigidas para que los países en desarrollo pudieran participar en la *Fast Track Initiative* de la Educación para Todos. De este modo, podemos concluir que los DELP no sólo implican algunas condiciones que deben cumplir los países en desarrollo, sino que son en sí mismos una condición para que los países en desarrollo puedan tener acceso a otras vías de financiación internacional.

5. Referencias

- Aline, C., Hentschel Jesko, S. & Wodon Quentin, T., (2002) Chapter 1: Poverty Measurement and Analysis. In: Klugman, J. (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington D.C.: World Bank.
- Alú, M. et al., (2006) Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial. In: Murillo, S. (ed.), *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Cuaderno de Trabajo. Buenos Aires: Ediciones CCC.
- Álvarez Leguizamón, S., (2008) La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano. In: Cimadamore, A., Cattani, A.D. (eds.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Álvarez Leguizamón, S., (2005) Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. In: Álvarez Leguizamón, S., Cimadamore A.D. (eds.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso.
- Ames, B. et al., (2002) Chapter 12: Macroeconomic Issues. In: Klugman, J. (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington D.C.: World Bank.
- Aoki, A., Bruns, B., & Drabble, M., (2002) Chapter 19. Education. In: Klugman, J. (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Volume II: Macroeconomic and Sectoral Approaches. Washington D.C.: World Bank.
- Ball, S., (2007) “The teacher’s soul and the terrors of performativity”, *Journal of Education Policy*, 18 (2), 215-228.

- Bonal, X. & Tarabini, A., (2009) Global solutions for global poverty? The World Bank education policy and the anti-poverty agenda. In: Simons, M., Olssen, M. & Peters, M. (eds.), *Re-reading Education Policies: Studying the Policy Agenda of the 21st century*. London: Sense Publishers.
- Bullard, N., (2003) The Millennium Development Goals and the Poverty Reduction Strategy Paper: two wrongs don't make a right. In: Focus on the Global South (ed.), *Anti Poverty or Anti Poor? The Millennium Development Goals and the Eradication of Extreme Poverty and Hunger*. New York: UNESCAP, pp. 15-17.
- Caillods, F. & Hallak, J., (2004) *Education and PRSPs. A review of experiences*. Paris: UNESCO/ IIEP.
- Castel, R., (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- Cimadamore, A., Cattani, A.D. (ed.), (2008) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Coudouel, A.K.E., Grosh, M. & Sherburne-Benz, L., (2002) Chapter 17: Social Protection. In: J. Klugman (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington D.C.: World Bank.
- Craig, D. & Porter, D., (2003) Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence. *World Development*, 31 (1), 53-69.
- Fine, B., Lavapitas, C., & Pincus, J. (Eds.), (2001). *Development policy in the Twenty-first Century. Beyond the Post-Washington Consensus*. London: Routledge.
- Heyneman, S.P., (2003) 'The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000', *International Journal of International Development*, (23), 315-37.
- Jessop, B., (2008) *State Power: a strategic-relational approach*, Cambridge: Polity.
- Klees, S. J., (2002) 'World Bank education policy: new rhetoric, old ideology', *International Journal of Educational Development*, 22 (5), 451-74.
- Klugman, J., (2002) *A sourcebook for poverty reduction strategies*, Washington D.C.: World Bank.
- Noël, A., (2006). The new global politics of poverty. *Global Social Policy*, 6, 304-33.
- Nustad, K.G., (2000) On the theoretical framework of the World Development Report. *A critical review of the World Bank report: World development report 2000/2001. Attacking poverty*. International Social Science Council - CROP.
- Olssen, M. et al, (2004) *Education Policy: Globalization, citizenship and democracy*.

London: Sage publications.

Offe, C., (1990) *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.

Øyen, E., (2000) Six Questions to the World Bank on the World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty. *A critical review of the World Bank report: World development report 2000/2001. Attacking poverty*. International Social Science Council - CROP.

Øyen, E., 2002. Social capital formation: a poverty reducing strategy? Ginebra: UNESCO and Crop. Available at: <http://hdl.handle.net/1956/2533>.

Sen, A., (2000) *Development as freedom*, New York: Anchor Books.

Tarabini, A., (2010) “Education and poverty in the global development agenda: emergence, evolution and consolidation”, *International Journal of Educational Development*, 30 (2), 204-212.

Tarabini, A. y Jacovkis, J. (2012), “Poverty Reduction Strategy Papers: an analysis of the hegemonic link between education and poverty”. *International Journal of Educational Development*, 32(4), 507-516.

World Bank, (1990) *World Development Report 1990.*, Washington D.C.: World Bank, Oxford University Press.

World Bank, (2001) *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington D.C.: Oxford University Press.

Los informes de seguimiento de EPT en el contexto de América Latina. Una mirada crítica.

Ferran Ferrer

Universidad Autónoma de Barcelona

1) ¿Por qué un análisis de los informes de seguimiento de EPT?

La presencia de la UNESCO a lo largo de los informes de seguimiento de la EPT constituye un hito importante en la contribución de este importante organismo, no sólo cuanto a la estrategia de control sobre el logro de los objetivos del Fórum Mundial de Dakar, sino también en el debate sobre los problemas que más acucian a los sistemas educativos actuales. Los temas seleccionados, la manera en que éstos se abordan, las ideas claves que se anuncian en sus páginas y los datos que se proporcionan, constituyen una mirada particular de conjunto que es pertinente analizar para comprender cómo se construyen los discursos posteriores sobre EPT. Conviene, en este sentido, recordar que muchas agendas políticas de América Latina tienen presente lo que señalan estos informes, precisamente con el fin de estar en consonancia con los objetivos planteados por UNESCO en relación a la EPT y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así pues, intentar analizar su contenido, observando su evolución desde principios de la década del año 2000, se presenta como una tarea que nos puede ayudar a comprender mejor, en estos momentos, los discursos imperantes en las políticas educativas de América Latina.

2) Antecedentes: del Fórum Mundial de Dakar a los informes de seguimiento de EPT (2000-2012)

El Fórum Mundial de Dakar celebrado el año 2000 significó, sin duda alguna, un nuevo impulso al rol que había asumido hasta el momento la UNESCO en el ámbito de la educación. El lanzamiento de los seis objetivos de Dakar en consonancia con los Objetivos del Desarrollo del Milenio constituye un hito importante en la evolución de los sistemas educativos, especialmente de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, más allá de la declaración programática de este evento para el 2015, el punto más novedoso respecto ediciones anteriores similares –como fue la Conferencia de Jomtien en el año 1990– ha sido el compromiso de realizar un seguimiento del cumplimiento de estos objetivos por lo que a todos los países miembros de la UNESCO se refiere.

En su momento ya indicamos la novedad de este hecho a partir de una comparación con el encuentro precedente de Jomtien (Ferrer, 2001). De ahí surgió precisamente la necesidad de crear un grupo de trabajo que se encargara de evaluar de manera periódica los seis objetivos mediante un informe público elaborado por la propia UNESCO. A nadie se le escapaba la idea que si no había un cierto control sobre esta evolución se podían producir los mismos problemas que tuvo la declaración de Jomtien, es decir, conocer la falta de avances en el logro de los objetivos marcados pocos años antes de la fecha fijada para su adquisición, cuando, para entonces, ya era muy difícil reconducir la situación de fracaso. Eso mismo ya señalaba hace más de una década Martin y Guttman (2000):

"Si afirmamos que la Educación Primaria debe ser una realidad universal antes de 2015, tenemos que recoger información de año en año para saber en qué medida vamos a mantener este objetivo, sin tener que esperar al 2014 para preguntarnos: ¿lo hemos conseguido? También, con estos sistemas de información, debemos ser capaces de medir otros factores que influyen sobre las posibilidades de alcanzar este objetivo. Son datos importantes. Por ejemplo nos pueden permitir medir hasta qué punto la población docente de África está diezmada por el SIDA y tener en cuenta lo que ello significaría en el marco de la educación primaria universal hasta el 2015" (p. 15)

Cabe recordar, igualmente, que el Marco de Acción de Dakar recogía una serie de compromisos entre los que se encontraba el siguiente:

“Asegurar un seguimiento sistemático del progreso y las estrategias en el ámbito de la educación para todos, en el plano nacional, regional e internacional”

Los informes, entonces, nacen con la clara voluntad de rendir cuentas sobre Dakar, pero también son aprovechados para profundizar en determinados temas claves estrechamente vinculados a los objetivos del Fórum Mundial y de máxima actualidad para la gran mayoría de sistemas educativos del mundo. Esta profundización supone, en muchas ocasiones, recopilar lo que señala la investigación educativa hasta el momento, así como experiencias de buenas prácticas en distintos países. Todo ello, además, con un objetivo añadido –más o menos implícito– de coadyudar a los políticos de la educación a tomar decisiones adecuadas en cada uno de los ámbitos de análisis de los informes publicados. Así pues, se entiende precisamente, la importancia que han

adquirido con el tiempo estos informes de seguimiento de la EPT para comprender las tendencias educativas en un contexto más global.

Desde entonces se han publicado –hasta el momento de redactar este texto– nueve informes cuyos títulos son los siguientes:

- 2002. ¿Va el mundo por el buen camino?
- 2003/4. Hacia la igualdad entre los sexos
- 2005. El imperativo de la calidad
- 2006. La alfabetización un factor vital
- 2007. Bases sólidas. Atención y Educación de la Primera Infancia
- 2008. Educación para Todos en el 2015, ¿alcanzaremos la meta?
- 2009. Superar la desigualdad: ¿por qué es importante la gobernanza?
- 2010. Llegar a los marginados
- 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación

Una primera aproximación a los títulos de estos informes nos pone de manifiesto dos hechos: las temáticas escogidas (tanto por su contenido, como por el momento en que aparecen) y el enfoque que parece darse a las mismas.

El título del informe realizado en el año 2002 no es ajeno a los luctuosos hechos de Septiembre del 2001, que marcaron un punto de inflexión en la manera de abordar las relaciones internacionales, tanto entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, como entre cada uno de estos subgrupos. La pregunta que se plantea este informe muestra claramente la incertidumbre que se vivía en aquellos conflictivos momentos.

El informe de los años 2003 y 2004, mantiene un título bastante neutro, dónde se apuesta por una temática transversal muy presente en los seis objetivos de Dakar y que siempre ha sido motivo de preocupación en el entorno de Naciones Unidas.

En cuanto al informe del año 2005, éste guarda relación con el sexto objetivo de Dakar, respondiendo al interés de poner especial énfasis en la calidad de los sistemas educativos. El fenómeno de la encuesta PISA no es ajeno a este hecho y buena parte de los contenidos del informe pueden vincularse con la conveniencia de replantearse el concepto de calidad y de dar mayor importancia a la misma.

Sin embargo, el informe del 2006, centra su atención sobre el cuarto objetivo de Dakar, afirmando que los procesos de alfabetización son de gran relevancia, no sólo en términos de cumplimiento del derecho a la educación de las personas adultas, sino también por ser piedra angular en la mejora de los sistemas educativos en su conjunto.

Desde otro enfoque, el informe del año 2007 resalta la importancia de la educación recibida antes de la etapa Primaria, bajo una concepción holística de la misma, y más allá del hecho de asistir a un centro de preescolar. Por este motivo el informe se refiere a la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) procurando contemplar los derechos educativos de la infancia tanto en el ámbito de la educación formal como en el de la no formal.

No obstante, el año 2008 representa un punto de inflexión en la evaluación de los objetivos de Dakar a través de los informes de seguimiento. En éste se destaca el hecho que se ha recorrido la mitad del período previsto para el cumplimiento de la mayoría de objetivos. Con este informe se persigue conocer las posibilidades que estos objetivos sean una realidad en el año 2015, así como proporcionar estrategias que permitan su consecución.

Por otro lado, el informe del año 2009 plasma la preocupación existente en buena parte de los países del mundo: ¿cómo hacer crecer los sistemas educativos bajo el parámetro de la equidad? Frente a los retos de unas sociedades que muestran grandes desigualdades de todo tipo, –también educativas– el informe se plantea cómo se deben gobernar los sistemas educativos (en sus diferentes niveles, macro, meso y micro) para evitar las fracturas educativas que conllevan las desigualdades.

En la misma dirección, el informe del 2010 focaliza su preocupación en aquellos colectivos de la población que acceden a los servicios educativos con más dificultades que el resto de los ciudadanos. Este énfasis en las condiciones de marginalidad supone apuntar cómo se produce la misma y cuáles son las mejores políticas educativas para superarla.

Por lo que se refiere al informe del año 2011, se aborda una temática que se pretende rescatar del olvido. Se trata de aquellas personas (especialmente niños y jóvenes) que viven situaciones de conflicto armado, afectando, por tanto, muy negativamente a su

progreso educativo. Las condiciones en estos contextos y la manera óptima de llevar a cabo la práctica educativa en los mismos, constituyen ejes centrales de dicho informe.

Finalmente, para el 2012 está previsto que aparezca el informe de seguimiento titulado: “La adquisición de competencias: ampliar las posibilidades para los grupos marginados”. Como se puede leer en la nota oficial sobre este informe, “se centrará en la función que la enseñanza y formación técnica y profesional (TVET) y otras modalidades de adquisición de competencias desempeñan en la oferta de posibilidades para los grupos sociales marginados y pondrá de manifiesto sus vínculos con problemas más amplios, como el desempleo y los bajos salarios que padecen los jóvenes. En el Informe se examinarán las estrategias relativas a las políticas que son necesarias para ampliar la formación pertinente en materia de empleo a fin de llevarla a los grupos más vulnerables, como los niños que abandonan pronto los estudios, los adultos jóvenes que nunca han ido a la escuela y los que dejaron de asistir a ella sin haber adquirido los conocimientos y las competencias para la vida necesarios para prosperar en sociedades alfabetizadas. En el Informe se definirá también la manera en que los programas “de la segunda oportunidad” pueden facilitar la reintegración de los jóvenes a la enseñanza y el empleo” (UNESCO, 2012).

3) Los informes de seguimiento de EPT: los objetivos de Dakar, sus logros y enfoques

Vista la evolución temática de los informes publicados hasta el momento conviene analizar los objetivos de Dakar de acuerdo a como se han visto reflejados en estos textos a lo largo de la primera década del 2000. Es cierto que sobre algunas cuestiones se observan algunos cambios desde los primeros informes hasta los más recientes, pero se puede afirmar que se mantienen tendencias comunes a lo largo de estos últimos diez años. A continuación, trataremos los seis temas básicos de Dakar y las ideas principales que sobre los mismos se reflejan en los informes de seguimiento.

3.1) Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI)

Lo primero que debemos destacar es el fuerte impulso ejercido sobre esta cuestión desde el Fórum de Dakar en el año 2000. Ha pasado de ser una etapa del sistema educativo ciertamente olvidada –o como mínimo ubicada en lugares secundarios– a

constituir un punto imprescindible de cualquier agenda de política educativa que se precie, tanto entre los países desarrollados como entre los países en vías de desarrollo. Ello, de por sí ya constituye un avance notable.

Sin embargo, tal y como apuntábamos con anterioridad, conviene resaltar el cambio de enfoque que se ha producido. Así, por ejemplo, la AEPI ha dejado de ser considerada simplemente una etapa preescolar, para pasar a ser aceptada como una etapa educativa más allá del recinto escolar. Esta concepción más holística de la AEPI ha reforzado el rol de iniciativas educativas más flexibles que la escuela, así como el valor de medidas políticas encaminadas a la conciliación familiar en el proceso educativo de los hijos antes de los 6-7 años. También se ha visto la conveniencia de contemplar el espacio público de las ciudades y pueblos desde la perspectiva de las necesidades educativas de la infancia.

También es interesante mencionar que la AEPI aparece en los informes, básicamente, como un período educativo que prepara para etapas posteriores, destacando el hecho de que se trata de una inversión muy rentable, tanto desde el punto de vista social como económico. Se procura, de esta forma, que las agendas políticas de los países prioricen esta etapa del sistema educativo ante otras urgencias educativas posiblemente más visibles e inmediatas, pero de menor calado para el futuro. No obstante, esta importante aportación de los informes no destaca de manera suficiente un principio fundamental: el reconocimiento de la AEPI como una etapa propia, con valor en sí misma, que permite hacer efectivos los derechos de la infancia en toda su amplitud.

La evaluación de la calidad de los programas, así como de los educadores que intervienen en la AEPI, constituye igualmente uno de los puntos débiles en los cuales es necesario avanzar. En los informes se puede observar de manera clara la escasa preocupación de bastantes gobiernos por superar este enfoque de la AEPI como si fuera una mera *fase asistencial de bajo coste*, destinada a los padres y madres que deben trabajar. Esta concepción descubre su escasa implicación a la hora de controlar la calidad de los servicios ofrecidos, especialmente de los educadores y educadoras que acostumbran a tener un perfil educativo de inferior a sus homólogos de la Enseñanza Primaria.

Por último, los informes también señalan, en ciertos momentos, que aquellos niños y niñas provenientes de familias con menos recursos son los que normalmente menos se

acogen a los servicios de la AEPI. Ello supone que aquellos que más beneficios podrían obtener de esta etapa para su futuro educativo son los que menos la emplean, limitando el carácter compensatorio que tiene la AEPI para hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades.

3.2.) Educación Primaria Universal (EPU)

La EPU en América Latina ya está cercana a ser una realidad. En buena parte de los países de la región se trata de un objetivo conseguido, aunque a algunos de ellos les queda aún camino por recorrer. En este sentido, ciertos condicionantes sociales dificultan el logro de este objetivo. Entre otros, los informes sacan a la luz tres de relevantes: la práctica del trabajo infantil, presente aún en demasiados países de la región; una salud que, aun habiendo mejorado notablemente, continúa siendo deficitaria en determinadas zonas de los países; y una falta de mayor sensibilización social hacia las personas con ciertas discapacidades.

A los tres puntos anteriores le debemos añadir la existencia de importantes desigualdades, tanto entre países como en el interior de los mismos. Estas diferencias se producen en el ámbito territorial (rural/urbano), entre clases sociales, respecto a los pueblos autóctonos y la lengua empleada por los mismos, o en relación a los alumnos con necesidades educativas especiales. Todo ello, trae como consecuencia resultados claramente mejorables en la región, con respecto a la Educación Primaria: los informes de seguimiento destacan especialmente el ingreso tardío de los alumnos en esta etapa, elevadas tasas de repetición y abandono fruto de unas condiciones de educabilidad difíciles, y unos resultados escolares más bien pobres comparados a escala internacional, entre otros.

Los informes apuntan, al igual que con la AEPI, la importancia que tiene la Educación Primaria para etapas posteriores, especialmente su incidencia sobre la alfabetización de adultos, y por tanto, como el desarrollo de ciertas capacidades cognitivas desde la infancia, conlleva un mayor progreso formativo en la edad adulta.

Ante el reto de la EPU en América Latina, los informes de seguimiento ponen énfasis en tres medidas, que se describen a continuación, que las políticas educativas de la región deberían tomar nota para alcanzar este objetivo. En primer lugar, establecer sistemas nacionales de evaluación que permitan hacer un seguimiento adecuado de los

logros y los déficits del sistema en esta etapa. En segundo lugar, apostar más por las políticas de equidad educativa, focalizándolas preferentemente entre aquellos colectivos de población escolar más marginada. Y en tercer lugar, pero no menos importante, mejorar de manera notable la calidad docente, tanto a través de la formación inicial y permanente, como mediante unas condiciones de trabajo dignas que permitan atraer a buenos profesionales hacia el sector educativo.

3.3) Género y educación

En relación a las cuestiones de género, la educación en América Latina se caracteriza por tener tasas similares en la etapa infantil y primaria, mientras se observan diferencias notables (tanto en participación como en rendimiento) en la Enseñanza Secundaria y Superior. Este fenómeno de carácter global en la región esconde, sin embargo, ciertas diferencias según los países; en otras palabras, aquellos con un menor grado de desarrollo económico adolecen de mayor igualdad de género, por lo general en detrimento de las mujeres.

En esta misma línea argumental, se constata la existencia de diferencias de género en el interior de los países, básicamente en entornos de pobreza, en los pueblos autóctonos, así como entre la población adulta con menos estudios y que requiere de procesos de alfabetización.

Es importante resaltar que los informes de seguimiento referencian escasamente los distintos roles sexuales –en función de su condición de chico o chica– que se dan en los centros escolares de la región. Éste es un elemento esencial para comprender el alcance de las diferencias de género, más allá de la escuela, y cómo ello condiciona el nivel de expectativas y éxito escolar posterior.

3.4) Analfabetismo

En este terreno los informes de seguimiento son bastante explícitos al señalar que los avances han sido más bien escasos, al menos respecto a las expectativas que había suscitado el objetivo de Dakar referido a esta cuestión. Se constata, una vez más, la falta de prioridad política que ha suscitado la alfabetización de adultos en las agendas educativas de los distintos gobiernos y países. Más aún, ella ha sido irrelevante cuando nos referimos a los grupos de población más marginados, poniendo una vez más en

entredicho las declaraciones públicas de los gobernantes sobre la necesidad de una mayor equidad en el sistema educativo.

Un análisis de los informes permite constatar la preocupación por ciertas cuestiones relativas a la temática que nos ocupa, más allá de las meras tasas de participación de los adultos en los programas de alfabetización. Veamos algunas de ellas.

La primera, es la dificultad de delimitar claramente que se entiende hoy por *analfabeto*, o por *analfabetismo funcional*. Parece que las definiciones del pasado son insuficientes para aplicarlas tal cual en el contexto actual, entre otras razones por la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación, su acceso a las mismas, y las nuevas posibilidades de relacionarnos y formarnos que éstas nos proporcionan.

La segunda, supone aceptar que los procesos de alfabetización tienen sentido sólo si se fomentan “entornos de aprendizaje” para la alfabetización. No se trata, por tanto, de un programa o actividad de aprendizaje puntual, sino que el conjunto de la sociedad debe proporcionar espacios para fomentar su uso para estos aprendizajes en la vida cotidiana, así como incentivar la formación a lo largo de la vida de sus ciudadanos.

Un tercer elemento fundamental que aparece en ciertos momentos en los informes es la concepción de la alfabetización de las personas como un “imperativo moral”, es decir, un derecho humano al cual debe poder acceder cualquier ciudadano con independencia de su edad, género, lugar de nacimiento, clase social o territorio donde habita. Éste es un elemento clave, pues el ejercicio de este derecho entre la población adulta abre las puertas a la exigencia de cumplimiento de otros derechos humanos, habitualmente olvidados por los gobernantes con respecto a las poblaciones más marginadas.

La cuarta y última cuestión relativa a la alfabetización es que se trata de un instrumento imprescindible para un desarrollo estable y duradero en las sociedades de América Latina. No sólo por ser un derecho ciudadano, sino también por su valor estratégico para ocupar una buena posición en el contexto económico mundial. En definitiva, la alfabetización debería ser una apuesta de presente en las agendas políticas de los gobiernos.

3.5) Educación de jóvenes y adultos

En América Latina se constata un incremento notable de jóvenes que se han incorporado a la Enseñanza Secundaria (aunque con ciertas diferencias entre los dos ciclos, inferior y superior) y a la Enseñanza Superior. Las tasas de matrícula muestran un cambio muy relevante en la última década. Sin embargo, los datos globales esconden algunos problemas que los informes de seguimiento plantean y a los cuales se deben dar respuesta en los próximos años.

Por un lado, estamos ante un problema de eficacia y eficiencia en el sistema: las series estadísticas continúan mostrando excesivas repeticiones y abandonos de los jóvenes en la etapa secundaria, lo que conlleva una inversión educativa a la cual no se le extrae todo el rendimiento esperado.

Por otro, al igual que hemos comentado anteriormente, el sistema muestra en la Enseñanza Secundaria importantes desigualdades educativas entre los alumnos en relación al territorio donde habitan, el género, la lengua materna o la clase social. Éstas son aún superiores en la Enseñanza Secundaria con respecto a la Enseñanza Primaria, y también más elevadas en la etapa de Enseñanza Superior con respecto a la Enseñanza Secundaria. En América Latina, estamos ante sistemas educativos en que las desigualdades educativas aumentan a medida que se avanza en las etapas que conforman los sistemas educativos.

Cuestión aparte, que merece ser mencionada, es como afrontan los informes de seguimiento la problemática referente a la Formación Profesional. Así, una primera constatación es que se trata de una temática prácticamente inexistente hasta el informe del año 2010, cuando éste focaliza su interés sobre los más marginados. Es sintomático el hecho que se plantee esta opción educativa (la Formación Profesional) queriendo ser una salida educativa adecuada para este tipo de colectivos, sin especial mención a la vía más académica de la Enseñanza Secundaria. Hay, por lo tanto, una concepción de la Formación Profesional como alternativa de segunda oportunidad para aquellos que no pudieron –por razones sociales o individuales– continuar sus estudios.

No podemos olvidar, igualmente, que los informes muestran la escasa prioridad política otorgada hasta el momento a esta etapa del sistema educativo (la Formación Profesional), por parte de los gobiernos; y en el caso de América Latina, una visión que

procura seguir más las trazas de lo que es el sistema escolar de secundaria, que su vinculación con el mundo laboral.

3.6) Calidad y evaluación

Éstos son dos conceptos empleados en diferentes momentos y con distinta intensidad a lo largo de los informes de seguimiento publicados hasta ahora.

Respecto al tema de la calidad es interesante observar como de manera muy predominante se asocia este concepto con el de excelencia del sistema, sin hacer referencia, al mismo tiempo, al concepto de equidad. Éste último sólo se plasma de manera puntual en el informe del 2003/04, pero no en el resto de informes. Se trata, por tanto, de una visión muy parcial de lo que significa la calidad de la educación.

Asimismo, hablando en términos de calidad, se resaltan cuales son las claves de la misma en un sistema educativo. Es interesante observar, a juicio de los informes de seguimiento, cuales son éstas:

- Tener una dirección política clara en el sistema educativo.
- Proporcionar más horas lectivas.
- Dotar de más recursos al sistema educativo.
- Tener entornos de aprendizaje adecuados.
- Emplear materiales de aprendizaje pertinentes.
- Proporcionar una buena formación docente.

¿Son éstos los elementos claves para conseguir un sistema educativo de calidad? Un estudio pormenorizado de revisión de la literatura de investigación sobre este tema nos incluiría una parte de ellos pero seguramente nos añadiría alguno más; por ejemplo, el liderazgo en equipos directivos estables, los sistemas de evaluación externa acompañados de mayor autonomía curricular, el énfasis en políticas de igualdad de oportunidades,... Los propios informes PISA han hecho acopio de evidencias a lo largo de la década de los 2000 sobre dicha cuestión.

En cuanto a la evaluación es sintomático que los informes se centren en la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, dejando de lado la evaluación de las políticas públicas de educación. Pareciera ser que aquello que debe ser controlado y sometido a la rendición de cuentas en América Latina fuera sólo lo que realizan los estudiantes

–y, en buena parte, es fruto de sus docentes– y no lo que diseñan y llevan a cabo los responsables de las políticas educativas de los países de la región.

4) Otros temas relevantes en América Latina: posicionamiento de los informes

Más allá de los objetivos de Dakar, en los informes de seguimiento se plantean temas que adquieren relevancia en el contexto educativo de América Latina. Entre otros, cabe destacar las reformas curriculares, la financiación de la educación, el modelo de gobernanza en educación, el profesorado, y la evaluación de la educación a partir de los datos.

4.1.- Las reformas curriculares

Uno de los aspectos que han caracterizado las reformas educativas en las dos últimas décadas en América Latina han sido los cambios curriculares. Algunos de los informes de seguimiento reflejan bien los elementos clave, especialmente cuando se refieren a esta región. Por una parte resaltan la necesidad de hacer partícipe al profesorado de este proceso de reforma, señalando que sin la implicación de este colectivo difícilmente se producirá el cambio necesario en las aulas. Este hecho no es nuevo. Más aún, es bastante propio de buena parte de países latinoamericanos, dónde las reformas educativas traslucen aún muy claramente la concepción “top-down”. La idea que el Ministerio de Educación es quien dicta las reformas y los profesores quienes las aplican, sigue muy extendida en la región.

Por otra parte, además de esta cuestión de proceso, los informes también reflejan una determinada concepción sobre el currículo en América Latina. En concreto, hay una defensa de la bondad del constructivismo y del aprendizaje significativo como elementos sustantivos en cualquier currículo que se pretendiese implementar. Sorprende, cuando menos, esta apuesta tan concreta por un determinado tipo de currículo en la región y, quien sabe, si no se trata de una idea heredada o cooptada a la reforma educativa española del año 1990, la LOGSE, que asumía plenamente esta mirada sobre el currículo. Cabe señalar que los viajes de profesores universitarios y técnicos del Ministerio de Educación español, explicando las bondades de la LOGSE y su modelo curricular, fue una práctica muy extendida durante buena parte de la década de los 90 y del 2000. Esto implica que durante este período, por tanto, España tuvo a

una gran influencia educativa en América Latina y es posible que esta apuesta tan clara de la región por el constructivismo tuviera buena parte de su explicación en estos “viajes pedagógicos”.

4.2.- La financiación de la educación

El cuánto se debe invertir en educación y el cómo se debe financiar la misma, constituye también un aspecto fundamental de los informes de seguimiento. Es interesante analizar cómo evoluciona esta cuestión en el tiempo. Así, se observa como en el informe del año 2005 hay una recomendación explícita de destinar el 6% del PIB al sector educativo, mientras que en el 2006 al referirse a la AEPI se señala que caben dos tipos de financiación: bien el pago a las familias para cubrir este tipo de gasto educativo, bien el pago a los centros. Singularmente, en el informe del año 2008 se anota la existencia de una clara tendencia a que las familias contribuyan más económicamente al pago de los gastos derivados de la educación de sus hijos. Por último, el informe del año 2010 destaca las importantes consecuencias de la crisis económica mundial sobre la EPT, enfatizando la propuesta que aquella no suponga una reducción del presupuesto destinado por los gobiernos al sector educativo. Con todo, podemos constatar que, hasta en los mismos textos de seguimiento de la EPT, aparece en ocasiones el discurso de la desresponsabilización del Estado respecto a la financiación de la educación, excepto en situaciones de crisis como las que vivimos en la actualidad.

Es preciso resaltar que, en relación con esta crisis económica mundial, el informe del 2010 afirma que es necesario mantener dos principios fundamentales para la educación: en primer lugar, proteger de esta crisis lo máximo posible a los sectores más vulnerables de la sociedad; en segundo lugar, mantener el progreso educativo alcanzado hasta el momento por los países, con el fin que no se produzcan retrocesos importantes en el logro de objetivos educativos a causa de las restricciones económicas derivada de la crisis.

4.3.- El modelo de gobernanza en educación

Otro aspecto a tratar es el de la gobernanza, el cual no sólo ha adquirido fuerza en los últimos informes de seguimiento (con especial mención al informe del año 2009) sino que además el análisis temporal de ciertos temas relacionados con esta cuestión muestra una evolución interesante. Así, se pasa de poner un especial énfasis en la necesidad de

incrementar la participación de los agentes sociales en educación –haciendo de ésta una responsabilidad compartida (informe del 2003/04)– a destacar en el informe del 2009 la conveniencia de intensificar los procesos de descentralización educativa y alcanzar mayores márgenes de autonomía en los centros educativos. De esta manera, se observa que hay un cambio de enfoque en la gobernanza de los sistemas educativos. A principios del 2000 aparece como elemento relevante el proceso de participación social, como un valor en sí mismo a la hora de elaborar políticas educativas; mientras que años más tarde se cambia la perspectiva, centrándose en la bondad que supone que la gestión de los asuntos educativos sea más cercana a los ciudadanos, básicamente por razones de eficacia y eficiencia.

Es interesante, igualmente, analizar las aportaciones más relevantes del informe monográfico del año 2009 dedicado a la gobernanza. Éstas son algunas de las ideas claves del mismo:

- Las medidas de gobernanza propuestas por los gobiernos deberían enfocarse de tal manera que beneficiasen especialmente a los sectores de población menos favorecidos.
- Los procesos de descentralización educativa y la autonomía de centros son dos medidas que han tenido resultados distintos en América Latina, creando grandes controversias en la región respecto a la conveniencia o no de impulsarlos desde las políticas educativas de los países.
- Se reconoce la necesidad de que la gobernanza no concluya en procesos de desregulación del sector privado en educación; más bien se señala la conveniencia de que exista una supervisión del mismo por parte del Estado. Su alcance y las estrategias para llevarla a cabo pueden ser distintas según las características de cada país.
- Finalmente, se considera que la evaluación de los sistemas educativos es un instrumento muy potente para la gobernanza educativa de un país. Esta evaluación debe ser objetiva, proporcionar mejora al sistema educativo, y ser difundida entre la población, debiendo preparar al profesorado ante esta nueva realidad.

4.4.- El profesorado

Es preciso apuntar, antes de nada, que se trata de un tema muy poco presente en los informes de seguimiento. Primeramente, porque no se le ha dedicado ningún número especial al mismo –de los nueve publicados hasta el momento– incluido el décimo que está en proceso de elaboración. En segundo lugar, porque el profesorado es tratado prácticamente siempre como un elemento más del sistema educativo que contribuye a su calidad, como agente educativo dependiente de las reformas que aprueban e impulsan los gobiernos. En pocas ocasiones aparece en los informes como un agente nuclear del éxito de un sistema educativo, o como actor proactivo en la mejora de la educación de un país. Ello es cuando menos significativo cuando se trata la Educación para Todos y el logro de los objetivos de Dakar del año 2000. Más allá de esta crítica a la ausencia de este enfoque –igualmente visible en los textos específicos de los informes sobre América Latina– dos son las cuestiones que aparecen con mayor profusión. Por una parte, la necesidad que el profesorado se adapte a los nuevos modelos de transparencia de resultados que se requieren en el nuevo estilo de gobernanza que parece estar presente actualmente en la mayoría de los países. Por otra, los problemas cada vez más presentes en los sistemas educativos de América Latina de atraer a los mejores profesionales hacia la enseñanza, y retenerlos con condiciones de trabajo e incentivos adecuadas en el sistema educativo durante el máximo tiempo posible.

4.5.- La evaluación de la educación a partir de los datos

Uno de los elementos diferenciales entre la conferencia de Jomtien (1990) y el Fórum Mundial de la Educación en Dakar (2000) fue la importancia otorgada en este último encuentro al seguimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos y los organismos internacionales. De ahí, la importancia estratégica de los informes de seguimiento de la EPT en la década de los 2000 hasta el momento. Sin embargo, la voluntad de crear un indicador sintético que permitiera medir, con cierto grado de fiabilidad, el alcance de los objetivos de Dakar en cada uno de los países miembros de la UNESCO fue un avance, posiblemente, aún más significativo. La posibilidad de mostrar de manera pública, simple y comparativa la situación educativa de cada país sobre la EPT –respecto al resto de países de su región y del mundo, y también en formato de serie temporal desde el año 2000– constituyó, además, un mensaje claro y diáfano que esa era la manera de evaluar las políticas educativas de los países, con evidencias, con datos.

De esta forma se ha podido constatar el trabajo realizado en este ámbito hasta día de hoy. Diversos han sido los indicadores empleados, todos ellos útiles y cada vez más afinados para el objetivo que pretendían: el IDE en el 2004, el IDEGI en el 2009, el PEME en el 2010. Ésta ha sido la aportación más positiva –relativa a la recogida de datos– de los informes de seguimiento.

Por el contrario, los informes también han mostrado sus limitaciones al respecto. Así, se ha podido constatar una significativa falta de datos disponibles sobre determinados temas de capital importancia para la EPT. Así, los informes señalan déficits en los datos de la AEPI, de los procesos y logros de la alfabetización, de la financiación de la educación, o de la medición de la calidad docente. Algunos de ellos son debidos a la dificultad de evaluar nuevos conceptos – o conceptos viejos adaptados a nuestro tiempo, como el mismo de *alfabetizado* – mientras que en otros casos el problema proviene de la falta de recursos para obtener adecuadamente datos válidos y fiables, como por ejemplo sobre financiación en educación.

5.- Reflexiones finales

El análisis de los temas que aparecen con mayor frecuencia en los informes de seguimiento de la EPT constituye un ejercicio de estudio interesante que nos ha permitido observar la evolución de los mismos desde el año 2000, así como el enfoque que se les ha dado. Ello permite mostrar, en parte, la evolución del discurso empleado en las políticas educativas, fruto básicamente, de la observación de las mismas desde estas atalayas mundiales que representan los organismos internacionales dedicados a la educación como es el caso de la UNESCO. Debemos ser conscientes que sus informes de seguimiento no sólo “observan lo que pasa”, sino que también marcan y condicionan las agendas políticas de los distintos países, en mayor o menor grado según el nivel de influencia que tiene el organismo internacional.

Para concluir, me parece esencial destacar algunos temas que, a diferencia de los que se han planteado hasta el momento, han sido claramente obviados –o cuando menos tratados de manera muy superficial– en los informes de seguimiento. Se trata de temáticas importantes para la educación en América Latina y que deberían ser contempladas en un futuro próximo en las agendas políticas de los países de la región:

- Las tecnologías de la información y comunicación, más allá de los tradicionales programas de educación a distancia existentes en la región.
- La educación para la ciudadanía, no sólo contemplada como ámbito curricular en las escuelas, sino como estrategia pedagógica fuera y dentro del ámbito formal
- La personalización de la educación como respuesta a los procesos de estandarización que surgen paralelos al incremento notable de población escolar en las diferentes etapas del sistema educativo.
- Los procesos de segregación escolar, propios de sociedades con importantes desigualdades sociales y educativas, tanto entre centros escolares como en el interior de los mismos.
- La excelencia educativa como objetivo de los sistemas educativos en una sociedad competitiva, tanto dentro del país como en el contexto internacional.
- La creciente importancia de la educación no formal para la mejora del nivel formativo de las sociedades de la región.

Referencias

Ferrer, F. (2001). La educación para todos: entre el mito y la realidad, de Jomtien a Dakar". En Naya, L.M. (coord.): *La educación a lo largo de la vida* (pp. 119-170). Donosti: Erein.

Martin, A.L. y Guttman, C. (2000). La importancia de las estadísticas" *Fuentes. UNESCO*, 122, p. 15.

UNESCO (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes* (Incluidos seis Marcos de Acción Regionales). Adoptado por el Foro de Educación Mundial, Dakar, 26-28 de abril. París.

UNESCO (2002). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002. Educación para todos – ¿Va el mundo por el buen camino?* París, UNESCO.

UNESCO (2003). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2003/4. Educación para todos – Hacia la igualdad entre los sexos*. París, UNESCO.

UNESCO (2005). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Educación para todos – El imperativo de la calidad*. París, UNESCO.

UNESCO (2006). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2006: La alfabetización, un factor vital*. París, UNESCO.

UNESCO (2007). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. Atención y educación de la Primera Infancia*. Paris. UNESCO.

UNESCO (2008). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2008: Educación para todos en el 2015: ¿Alcanzaremos la meta?* París, UNESCO.

UNESCO (2009). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2009: Superar la desigualdad: ¿Por qué es importante la gobernanza?* París, UNESCO/Oxford University Press.

UNESCO (2010). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2010: Llegar a los marginados.* París, UNESCO/Oxford University Press.

UNESCO (2011). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2011: Una crisis encubierta: conflictos armados y educación* París. UNESCO.

UNESCO (2012). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2012 La adquisición de competencias: ampliar las posibilidades para los grupos marginados* [En línea]. [Consulta el 8 de Junio de 2012]. Disponible en: / <http://gmrconsultation.wordpress.com/2011/02/01/consultation-for-the-2012-gmr/>

Investigación en educación en la era de la globalización

Más allá del nacionalismo metodológico, estatismo metodológico, “educacionismo” metodológico y “fetichismo del espacio”

Susan Robertson y Roger Dale

University of Bristol

Introducción

La amplia literatura existente acerca de la globalización se puede definir, en su forma más concreta, como un conjunto de historias complejas que se superponen, no sólo en referencia a los profundos cambios que están aconteciendo sino de nuestro modo de entender dichos cambios. Estas transformaciones se han prolongado durante el periodo de posguerra en economías desarrolladas occidentales a lo largo de la década de los setenta, continuaron con el surgimiento de las políticas neoliberales y los nuevos desarrollos tecnológicos en la década de los ochenta y durante el colapso a raíz de la caída del muro de Berlín en 1989 y de las alianzas y coaliciones entre Este y Oeste (Mittelman, 2004). Las relaciones entre el estado, la economía y la sociedad civil establecidas durante la etapa de postguerra, empezaron a desmoronarse delante de los ataques contra el pensamiento de la Ilustración, período en el cual se habían constituido las ideas sobre la modernización y el progreso (Harvey, 1989), así como las nociones sobre conocimiento, poder y subjetividad (Foucault, 1982).

Aunque persiste un extenso debate sobre la forma más adecuada de definir la globalización (Scholte, 2005), existe un amplio acuerdo de que se trata de un proceso histórico compuesto por un desarrollo desigual y una transformación parcial y contingente de las estructuras políticas, económica y culturales, de las prácticas y de las relaciones sociales (Hobsbawn, 1999; Jessop, 1999; Mittelman, 2004; Scholte, 2005) donde las características más destacadas son (a diferencia de la modernidad) la desnacionalización y transformación de las políticas, del capital, de las subjetividades políticas, de las zonas urbanas y de los marcos temporales (Sassen, 2006: 1). Son cruciales en estos procesos en desarrollo, los actores globalizadores; la intensificación de la acumulación; y los nuevos conflictos político-sociales y de clase (Harvey, 2006).

Una vez dicho esto, es importante señalar que la globalización también se está llevando a cabo tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. Sassen (2003), por ejemplo, argumenta que los procesos de globalización han surgido a raíz de la parcial desnacionalización de los estados, con importantes consecuencias para la conceptualización acerca de la ciudadanía, la representación y la política.

En este sentido, los sistemas educativos de los estados modernos se han enfrentado a cambios importantes en términos de, en primer lugar, los mandatos que ahora impulsan las políticas educativas, en segundo lugar, la dotación de recursos humanos y fiscales de la educación (*capacity*) y en tercer lugar, la gobernanza del sector (Dale, 1997). Estos cambios han sido extensamente tratados en la literatura, así que nuestros comentarios en dicha cuestión serán breves. Los nuevos gestores de las políticas educativas – de lo que sería deseable que los sistemas educativos hicieran – han dado cada vez más privilegios a las economías competitivas globales, al aprendizaje a lo largo de la vida, a la economía basada en el conocimiento y a la educación como industria exportadora. Las fórmulas de financiación tienen en cuenta si la educación es eficiente, efectiva y si permite rendir cuentas. Finalmente, mencionar que las nuevas estructuras de gobernanza (financiación y regulación, entre otros) han reconfigurado las relaciones entre estado y sociedad civil, entre lo público y lo privado y entre la ciudadanía y las comunidades (Newman, 2001).

Uno de los efectos decisivos de la globalización es un cambio evidente entre un sistema educativo predominantemente nacionalizado hacia un sistema más fragmentado, una distribución multi-escalar y multi-sectorial de las acciones que hoy en día implican nuevos actores, nuevas formas de pensar la producción de conocimiento y su distribución, nuevos retos acerca de la desigualdad de oportunidades educativas y la movilidad social (Dale y Robertson, 2007). Un modo de conceptualizar esta naturaleza cambiante, su alcance y los ámbitos implicados en el sector educativo, es analizar la nueva “división funcional y escalar de la organización en la educación” que está irrumpiendo (ver Dale, 2003).

Es más, estas estructuras sociales emergentes requieren nuevos conocimientos para que podamos entender mejor una nueva ontología del orden mundial (Cox, 2002: 76). Aunque no se trate de un debate nuevo en el ámbito de las ciencias sociales, es a la vez

importante y reñido. Ulrich Beck (2002) por ejemplo, ha argumentado que la transformación global de la modernidad emplaza a replantearse las ciencias sociales y las humanidades. Beck señala que el estudio de la globalidad y la globalización ha revolucionado las ciencias sociales puesto que estos procesos ponen en entredicho la cuestión nacional, la cual históricamente ha dado forma a los análisis de las ciencias sociales modernas. Al igual que Cox (2002), lo que está en cuestión para Beck (2002: 29) es que no es posible entender los cambios referentes a la relación entre las estructuras sociales y nuestro conocimiento del mundo con herramientas que ya no son adecuadas para estos fines. Beck propone que necesitamos un nuevo léxico para describir los fenómenos sociales que no sean dependientes de lo que pintorescamente denomina como “categorías zombies” tales como el Estado-nación, identidades, clases, etc. Es más, repensar las ciencias sociales ofrece la posibilidad de un cambio de ideación que supondría generar más opciones para una “imaginación cosmopolita dialógica” (ibíd.).

Los argumentos de Beck acerca del cosmopolitismo, como un nuevo imaginario, son un tema muy controvertido y no es la intención de este artículo entrar a debatirlo. En vez de ello, la cuestión más importante para este capítulo es recuperar sus análisis sobre los retos conceptuales y metodológicos en las ciencias sociales de forma más genérica y acerca de nuestros análisis sobre la educación en la era de la globalización de forma más específica. Son fundamentalmente los cambios de escala y los significados de gobernanza en y a través del cual la educación ha sido llevada a cabo, lo que ha puesto en evidencia las deficiencias de las teorías previas.

En este capítulo nos centramos en cuatro supuestos fundamentales que todavía se identifican en la investigación en educación, los cuales consideramos que son cuestionados por la globalización: nacionalismo metodológico, estatismo metodológico, “educacionismo” metodológico y “fetichismo del espacio”– o tal como los hemos mencionado en otras ocasiones – un conjunto de “ismos”. Por “ismos” entendemos una tendencia a analizar estas categorías como naturales, estáticas y no modificables, o en otras palabras, ontológicamente y epistemológicamente cosificadas. La aceptación de estas categorías puede suponer que la comprensión de los cambios provocados por la globalización, pueda ser alterada por los puntos de vista que no plantean problemas a los conceptos de nacionalismo, estado, sistemas educativos y geometría territorial de la

educación, aunque estas mismas transformaciones conlleven cambios acerca de, o en el trabajo hecho por los estados nacionales y los sistemas educativos y por lo tanto, afecten su validez.

Cuatro teorías sobre investigación en educación

(I) Nacionalismo metodológico

El más destacado y relevante ejemplo de nacionalismo metodológico es el Estado-nación. El Estado-nación ha sido la unidad de análisis de la educación comparada a lo largo de la historia. De hecho, ha sido la base de la comparación y de lo que ha sido comparado. Tal como señala Daniel Chernilo: "...el Estado-Nación aparece como el principal motor sobre el cual todo el proyecto de modernidad cobra sentido" (Chernilo, 2006: 129). Puede ser analizado como la institución que incorpora los principios de modernidad y según el cual, estos principios pueden ser transmitidos. Es más, el concepto de Estado-nación es posteriormente reforzado por estar arraigado en un sistema estable de estados similares (donde los Estados-nación son reconocidos como entidades legales según la legislación internacional), lo cual profundiza la dificultad de ver más allá y de imaginar posibles alternativas.

El Estado-nación ha sido el concepto central en el cual el nacionalismo metodológico se ha basado y se han sustentado las ciencias sociales (Martins, 1974). Podemos identificar cuatro aspectos a destacar de esta idea (para un análisis más extenso del concepto de nacionalismo metodológico en educación comparada, ver Dale, 2005). El primero y más conocido es la idea que el nacionalismo metodológico ve al Estado-nación como el contenedor de la sociedad, de manera que comparar sociedades supone comparar Estados-nación (ver también Beck, 2002; Beck y Sznajder, 2006) y comparar sus respectivos sistemas económicos, culturales y sociales. Recurrir a lo nacional como categoría de análisis en una explicación cultural acostumbra a conllevar utilizar categorías como indio, coreano dando poca importancia a las enormes diferencias entre estas categorías tanto por lo que se refiere a nivel de identificación como a los diferentes grupos étnicos. El segundo aspecto hace referencia a la estrecha relación del término Estado-nación con los análisis comparativos en las estadísticas donde lo nacional es utilizado como la unidad de análisis para realizar comparaciones entre países. Tal como expuso uno de nosotros en otras ocasiones, el nacionalismo metodológico se basa en el

Estado-nación hasta el punto que la única realidad que somos capaces de describir estadísticamente hace referencia a lo nacional y a lo sumo a lo internacional (Dale 2005: 126). El tercer elemento de la problemática surge de la tendencia de poner al mismo nivel un nacionalismo metodológico no renovado con una concepción de globalización aun demasiado poco específica, en una relación de suma cero. Ello significa que el protagonismo y el poder de lo global ha aumentado aparentemente a expensas de un estado que ha perdido influencia. El último elemento hace referencia a la extensión e identificación del concepto de Estado-nación con un orden establecido concreto. Ello ha resultado más evidente en algunos debates sobre “soberanía”, “territorialidad” y “autoridad” (ver especialmente Ansell y Di Palma, 2004). Estos debates ven sobretodo la combinación de responsabilidades y funciones que los Estados-nación han asumido como responsables de un contingente histórico más que de una necesidad funcional o incluso óptima. Entonces, a pesar del supuesto ontológico según el cual “una región de espacio físico puede ser concebida como una personalidad empresarial”, su naturaleza, implicación y consecuencias han variado considerablemente, de hecho “la unidad de esta autoridad pública ha sido generalmente considerada como el distintivo de los conocidos estados de Westfalia (Ansell, 2006: 6), y al mismo tiempo, “la característica principal de los estados modernos sobre la legislación territorial es la consolidación de una autoridad parcializada y personalizada en un terreno público” (Ruggie, 1993: 151). Sin embargo, “la autoridad pública ha sido delimitada por unos límites de territorialidad nacional, y también lo ha sido la articulación de los intereses e identidades que refuerzan y crean demandas hacia dicha autoridad” (ibíd.: 8). La cuestión recae entonces sobre la implicación en un mundo en el cual las relaciones entre la territorialidad, la autoridad y los intereses presentes en una sociedad, que se refuerzan mutuamente, no podrán darse por descontados” (Ibíd.: 9).

(II) Estatismo metodológico

Si el nacionalismo metodológico hace referencia al Estado-nación como “recipiente” de las sociedades, el relacionado pero menos reconocido estatismo metodológico hace referencia a la existencia de una forma particular e intrínseca en todos los estados. Es decir, asume que todas las políticas han sido dirigidas, organizadas y administradas de la misma forma, con los mismos problemas y responsabilidades y con el mismo conjunto de instituciones. El problema surge porque el estado, como objeto de

investigación, existe tanto como fuerza material como construcción ideológica (Mitchell, 1999: 76). La construcción ideológica del estado tiende a dominar y desplegarse, por ejemplo, a través de las intervenciones globales como la “buena gobernanza” en las agendas promovidas por el Banco Mundial (Weiss, 2000). Tal como apunta Bourdieu (1999:53), hay que añadir a estas consideraciones la problemática que existe para el analista cuando se crean categorías para el estado y cuando éstas son profundamente inculcadas en las sociedades, incluso sociedades en la cuales dichas categorías son consideradas como naturales. De esta manera “...esforzarse a pensar en el estado, es asumir el riesgo de adjudicar (o ser adjudicado por) una forma de pensar que supone solicitar al estado categorías de pensamiento creadas y aseguradas por el mismo estado y por ello, no reconocer su más profunda verdad” (Bourdieu, 1999: 53).

Ello lo vemos en la medida en que se sobreentiende que una supuesta serie de instituciones actúan como el patrón para la administración de las sociedades, y que dicho patrón ha sido fundado en Occidente durante el siglo XX y en concreto, en los estados de bienestar de las socialdemocracias que han predominado durante la segunda mitad del siglo (ver Zurn y Leibfried, 2005: 11). Una cuestión central e incluso podríamos decir que única sobre esta idea es que las cuatro dimensiones de los estados elaboradas por Zurn y Leibfried (recursos, derecho, legitimidad y bienestar) convergen en un terreno a nivel nacional y con unas instituciones nacionales. Lo que Zurn y Leibfried dejan claro de todos modos, es que “los cambios producidos durante los últimos 40 años no consisten en una simple arruga en los tejidos de los Estados-nación sino más bien se trata una desintegración del delicado tejido nacional de su etapa dorada” (Ibíd.: 1). Por decirlo de otro modo, tanto la suposición de que existe un conjunto de responsabilidades comunes y de medios para alcanzarlos y la suposición de que son necesariamente más contingentemente asociados entre sí, ya no es sostenible actualmente fuera de un “estatismo metodológico” permanente.

En este sentido, podríamos mencionar dos suposiciones más acerca del “estatismo metodológico” en las ciencias sociales en general y en la educación en particular. La primera es el reconocimiento de su especificidad de localización como la base del “estatismo metodológico”. El modelo de estado, que se dio por sentado en el discurso académico en la mayoría de las ciencias sociales, no era uno que hubiera sido establecido o presente en la mayor parte de países en vías de desarrollo. Este modelo no

solo fue impuesto en la mayoría de estados post-coloniales creados después de la Segunda Guerra Mundial, sino que su aceptación formal y su apego, se convirtieron en el principal fundamento de pertenencia a la comunidad internacional. Tal como ha sido apuntado por Ferguson y Gupta (2002), entre otros, ese modelo de estado no fue nunca un modo eficaz de concebir la forma en que la mayoría de las sociedades en vías de desarrollo eran gobernadas. Ellos ven el control de los estados en dos sentidos; *verticalidad*, “haciendo referencia al estado como institución que de alguna manera está por encima de la sociedad civil, la comunidad y la familia” (Ibíd.: 982). Esta hipótesis de arriba abajo contrasta con la *inclusión de las masas*, pues “el estado (conceptualmente fusionado con la nación) está ubicado dentro de una serie cada vez mayor de círculos que se inicia con la comunidad familiar y local y termina con el sistema de Estado-nación” (Ibíd.). Dicha conceptualización produce una sensación de red anidada jerarquizada. Esta forma de representación política impuesta, y con ella la soberanía del Estado, tiene no sólo la intención de distorsionar las supuestas formas justas, eficientes y eficaces de gobernar en esos países, sino de buscar la aceptación como explicación válida y rigurosa por parte de los académicos y los políticos sobre la base de que el mismo término significa lo mismo, independientemente de las circunstancias, y ha distorsionado igualmente el análisis del concepto de gobernanza de los países en desarrollo. Ruggie resume la profunda influencia de estas tesis en las ciencias sociales así como en los estudios sobre la educación y el desarrollo internacional cuando le atribuye “una mentalidad extraordinariamente empobrecida...que es capaz de visualizar retos a largo plazo en el sistema de estados sólo en términos de entidades que son institucionalmente sustituibles para el estado” (1993: 143). Nuestra postura aquí no es sugerir que el estado es un actor irrelevante. Es y continúa siendo un importante entramado de instituciones capaz de movilizar el poder y actuar legítimamente. Por el contrario, nuestro enfoque subraya, en primer lugar, que el estado se representa a sí mismo como una forma universal en lugar de como una representación particular que se haya universalizado, y en segundo lugar, que la forma como el estado llega a ser proyecto y contenedor de poder ha evadido el escrutinio intelectual riguroso.

La principal conclusión que puede extraerse de este breve análisis es que, para responder a los procesos globalizadores con una investigación educativa, es necesario

reconocer que el uso del término Estado como concepto explicativo, sin grandes matizaciones, supone aceptar una representación inexacta del mundo y perpetuar un determinado resultado de imposición política. En pocas palabras, una de las consecuencias de la globalización para la educación comparada y para las ciencias sociales en general, es dejar claro que el Estado-nación debe ser considerado como el *explanandum*, como necesidad de explicación más que como *explanans*, como parte de la explicación. O, por decirlo de otra manera, los componentes a los que abarca el significado de Estado-nación, deberían ser desagregados, y su categoría y sus asociaciones examinadas de nuevo en un mundo globalizado, por expertos en educación comparada y otros científicos sociales en general.

Podemos ilustrar los aspectos expuestos anteriormente acerca del estatismo metodológico reconociendo que el Estado-nación ya no es el único, más importante e indiscutible actor en el área de la educación. En efecto y tal como sugiere Chernilo (2006: 134), lo que debe ser explicado es cómo se las ha arreglado para presentarse como el principal centro de poder y contenedor de esas relaciones sociales, incluyendo la educación como una geometría específica de funciones, cuando la investigación empírica podía mostrarnos que este no era el caso. A parte de eso, podemos ver que si nos fijamos atentamente en la gobernanza educativa, es decir, en la combinación y coordinación de las actividades, los actores/agentes, escalas, a través de los cuales la educación es constituida y distribuida en las sociedades nacionales, podemos identificar cuatro categorías de funciones que en conjunto constituyen la gobernanza educativa (y que resultan para el bien del análisis mutuamente excluyentes y exhaustivos): financiación, provisión o distribución, propiedad y regulación. Estas gestiones pueden llevarse a cabo de forma independiente y por una serie de agentes al margen del estado, aunque el Estado sigue siendo un posible agente de gobernanza educativa que actúa en un conjunto múltiple de escalas, desde lo local a lo global.

Un ejemplo del tipo de teorización posible gracias al reconocimiento y al rechazo del nacionalismo metodológico y del estatismo metodológico, es concebir la educación como no necesaria y exclusivamente asociada al Estado-nación, pero ciertamente constituida a partir de los mecanismos complejos de las (re)divisiones funcionales y escalares de la labor de la gobernanza educativa (ver Dale, 2003), lo que puede significar cualquiera o cada uno de los *locus* de gobernanza, los *loci* paralelos de

gobierno a diferentes escalas, o formas híbridas de gobierno a través de escalas y/o funciones y/o agentes. Por ejemplo, desde la reestructuración de la educación en el Reino Unido y la emergencia de nuevos procesos de regionalismo europeo, varios aspectos importantes de la gobernanza educativa están siendo separados de lo subnacional y reconstituidos hacia arriba en las escalas nacionales y europeas y hacia abajo en las escuelas. Aquí lo que ampliamente se entiende por gobernanza reemplaza el supuesto de que el estado rige siempre y necesariamente a la educación a través del control de todas las funciones del gobierno por lo que vendría a llamarse la coordinación de la coordinación, con el estado conservando posiblemente el rol de coordinador o regulador como último recurso (ver Dale, 1997).

(III) “Educacionismo” metodológico

La educación ha sido uno de los compromisos fundamentales de las sociedades modernas y modernizadas. Des de principios del siglo XIX, la extensión de la educación ha sido un elemento crucial del Estado-nación moderno en el interés de un progreso colectivo y de un logro de una mayor equidad y justicia (Meyer, 1999: 131). Tal como apunta Meyer, “esos principios resultaron cada vez más predominantes durante el paso del tiempo y después de la Segunda Guerra Mundial, se hicieron varias declaraciones por parte de las Naciones Unidas, la UNESCO y de los más influyentes científicos sociales sobre el papel de la educación como un componente esencial para la economía nacional y para el desarrollo político, como se señala en la teoría del capital humano”.

La educación aparecía en primer plano y como constante de los tres componentes que estamos aquí analizando. Después de todo, prácticamente todo el mundo ha ido a la escuela o va a tener la oportunidad de ir –así es como se define la educación en los Objetivos del Milenio. De todos modos, somos conscientes que lo que se entiende por educación puede variar significativamente según las diferentes dimensiones y que las experiencias educativas difieren notablemente.

A pesar de ello, la educación tiende a ser vista como algo estático, abstracto y absoluto del mismo modo que en el nacionalismo metodológico y que en el estatismo metodológico. Sin embargo, la educación más que proporcionar una explicación, la requiere. Ello también tiene consecuencias similares para el análisis y la comprensión. Una demostración de ello se puede observar en los análisis de Meyer et al. sobre los

'guiones implícitos' de la educación (ver por ejemplo, Meyer et al., 1992). La característica más importante que estos discursos dan por descontada consiste en equiparar la educación con la escolarización (obligatoria). También podemos observar que los elementos centrales a los que nos referimos en educación han co-evolucionado de un modo bastante similar –en realidad, a lo largo del proceso de desarrollo del Estado-nación (ver Green, 1993) – y tal vez sea imprescindible desmontar su conceptualización de un modo parecido al desmontaje operado por quienes convierten la educación en una industria con fines de lucro que opera tanto a escala local como transnacional.

Esta idea también ha sido realizada por los “comparativistas” Brai y Kai (2007: 141), quienes señalan que mientras que los sistemas educativos han sido durante mucho tiempo una unidad de análisis importante “...un estudio muestra que los investigadores rara vez definen lo que entienden por sistemas”. Una cuestión importante de este debate, argumentan, es que los sistemas educativos y la educación son difíciles de delimitar, y por tanto, de describir.

Así mismo, debemos plantear que el concepto de educación se aleja de una exploración analítica debido a su carácter dual, descriptivo y normativo. Descriptivo en el sentido que tiende a referirse a un sistema, por ejemplo, los institutos o las escuelas. Lo que se escapa en esta descripción son todas las demás influencias, como son el hogar, grupo de iguales, el lugar de trabajo, entre otros, que contribuyen al aprendizaje de la persona. Por otra parte, es normativo en el sentido que está cargado de valores y de que la educación, en este caso la escolarización y el sistema educativo, es visto como algo positivo y que la educación que uno recibe en tal ambiente tiene un valor positivo. Se infiere que estas explicaciones deben estar vinculadas a lo que es efectivamente un imaginario normativo global donde se establece que la educación debe ser necesariamente un elemento favorable (Meyer, 1999). Esto supone que la justificación de la educación es universalmente consensuada y el “educacionismo” asume que los sistemas educativos son creados para ello, lo cual conlleva la consecuencia, como John Meyer señala, de que la mayoría de estudios en sociología de la educación se dedican a subrayar las insuficiencias y las deficiencias en el cumplimiento de estos propósitos (Meyer *ibíd.*). Este sesgo normativo nos permite dejar de lado el hecho de que la educación hace referencia a la adquisición de unos conocimientos concretos;

conocimientos que pueden o no ser útiles para un individuo o un grupo, dependiendo de su estatus social (Bourdieu, 1997). Es también eficaz el papel de la educación en los sistemas capitalistas, como herramienta para la estratificación social.

La idea de la “educación como un derecho humano”, según la cual (como ya hemos apuntado) se entiende el acceso a la escolarización, es una muestra más del punto que estamos tratando. De todos modos, ¿de qué hablamos cuando decimos derecho? ¿El derecho a que se tengan en cuenta tus propios conocimientos contextualizados en un entorno? ¿O a que se ignoren? Si bien tiene cierta ventaja política el hecho de tener un concepto que pueda atraer una gran variedad de significados (como por ejemplo justificar que las sociedades modernizadas necesitan del acceso a la educación a través de la provisión de las escuelas), su utilización implica un importante trabajo analítico que debe realizarse en la búsqueda detallada de los propósitos, los procesos, las prácticas y los resultados educativos.

El concepto “educacionismo” también está compuesto por dos factores simplificadores y que auto-limitan el propio análisis sobre el campo de la educación. Una rígida estrechez de miras restringe las bases del estudio de la educación a enfoques que forman parte del ámbito y que a menudo, aparecen en trabajos que tan solo contienen el concepto de educación en sus títulos. Ello conlleva a los análisis que comparten los mismos supuestos acerca del campo, con un léxico parecido evitan la posibilidad de llegue a ser incomprensible (ver Dale 1994). La estrechez de miras de las instituciones hace referencia también a la tendencia según la cual en todos los estudios sobre educación se aceptan los sistemas educativos existentes, las instituciones y las prácticas por separado como el enfoque apropiado para sus investigaciones, y por el contrario, no se parte de ponerlos en cuestión (ver Dale 2005: 134).

En las conclusiones de su ensayo, Brai y Kay hacen un llamamiento a los académicos a explorar las implicaciones de las diferentes definiciones y sus limitaciones con el fin de examinar nuevas maneras de conceptualizar la educación. Nosotros apoyamos este punto de vista. Creemos que existen tres elementos que intervienen a la hora de analizar esta problemática. La primera consiste en desagregar o desarticular estos diferentes componentes. La segunda es tratar de establecer los factores determinantes y las consecuencias de los límites y del contenido de la educación como un segmento

diferenciado. El tercer aspecto supone centrarse en las cuestiones en torno a cómo, por quién y bajo qué circunstancias la educación es representada actualmente.

La primera, que hemos discutido previamente (ver Dale, 2000), implica la sustitución del concepto de educación por una serie de cuestiones que cualquier experto en el ámbito de la educación debe hacerse. Esto implica básicamente la representación acordada de la educación en un conjunto de variables o cuestiones, tal y como se muestra en la tabla 1. La idea básica detrás de estas “cuestiones educativas” es que en lugar de suponer/aceptar que todas ellas significan lo mismo, se trata de darse cuenta de que, cuando hablamos de educación, planteamos una serie de cuestiones concretas que pueden enmarcar los debates y proporcionar una base para una discusión coherente y una comparación sistemática. Estas cuestiones también dejan entrever la aparición, a través de aclaraciones acerca de la gobernanza y sus consecuencias, del hecho de que el conocimiento y su producción, circulación, consumo y transformación es un proceso altamente político que exige de un rigor por parte de los investigadores debido a su especial relevancia.

(IV) “Fetichismo del espacio”

En este cuarto apartado nos ocupamos de un problema más reciente en la investigación en educación, que tiende a ajustar el “contexto” estableciendo lo global y la globalización como el nuevo elemento de la sociedad. Un enfoque común es privilegiar a los resultados que son indiscutiblemente globales (como la referencia a la expansión de los organismos internacionales tales como la OMC), haciendo caso omiso de los cambios más complejos dentro de las naciones que han tenido y están teniendo lugar. Ejemplos de ello son el crecimiento de departamentos de comercio exterior, los cuales se centran exclusivamente en la comercialización de los servicios educativos (como el caso de Australia); el incremento de los sectores educativos con ánimo de lucro, como en los Estados Unidos y el impacto de las universidades globalmente competitivas en las comunidades locales. Otro es el que vemos en algunos trabajos presentados para su revisión a la revista que editamos: *Globalization, Societies and Education* o en conferencias. La globalización aparece en el título y en el texto pero sin embargo esto es lo único.

Tabla 1: Cuestiones en educación

<p>Nivel 1: Prácticas educativas</p>	<p>¿Quién es enseñado (o aprende a través de los mecanismos diseñados para fomentar el aprendizaje), qué, cómo y por qué, cuándo, dónde, por quién y de parte de quién, bajo qué circunstancias inmediatas y más amplias condiciones y con qué resultados? ¿Cómo, por quién y con qué fines es evaluado?</p>
<p>Nivel 2: Políticas de la educación</p>	<p>¿Cómo, en búsqueda de propuestas manifiestas y latentes con fines sociales, económicos, políticos y educativos; en qué modelo de coordinación (financiación, suministro, propiedad, regulación) de la gobernanza educativa; por quién; siguiendo qué <i>path dependecies</i> (sectoriales y culturales), son estas cuestiones decididas, administradas y/o gestionadas de forma problemática?</p>
<p>Nivel 3: Juego de fuerzas políticas en educación</p>	<p>¿Qué divisiones del trabajo (funcionales, escalares y sectoriales) de la gobernanza educativas están teniendo lugar? ¿En qué dirección van las problemáticas centrales del capitalismo (acumulación, orden social y legitimación) que son reflejadas en el mandato, la capacidad y la gobernanza educativa? ¿Cómo y hasta qué punto existen contradicciones entre las soluciones focalizadas? ¿Cómo se definen las limitaciones del ámbito educativo y cómo se solapan y como se relacionan con otros ámbitos? ¿Qué funciones educativas se desarrollan en otros ámbitos? ¿Cómo se relaciona el sector educativo con la ciudadanía y con los “regímenes” de género? ¿Cómo, a qué escala y en qué configuraciones sectoriales, contribuye la educación al arraigo de la acumulación en las instituciones extra-económicas y su estabilización por medio de ellas l? (Una vez más, este aspecto podría ser ampliamente debatido, al menos con una o dos frases más). ¿Cuál es la naturaleza de la intra- e inter-escalar y las relaciones intra- e inter-sectoriales (contradicciones, cooperación, indiferencia mutua)?</p>

<p>Nivel 4: Resultados</p>	<p>¿Cuáles son los resultados (individuales, privados, públicos, colectivos y comunitarios) de la “Educación”, en cada nivel escalar?</p>
--------------------------------	---

No conocemos ni el impacto que tiene la globalización en las políticas, programas y prácticas ni tampoco de qué tipo de fenómeno se trata. En estos casos, lo global y la globalización son conceptos inertes, mientras que el recipiente –el contexto– esta simplemente modulado con un ajuste del contenido, como un nuevo producto a la venta. Brenner (2003: 38) describe esta tendencia de las ciencias sociales como “fetichismo del espacio”. Se trata de “...una concepción del espacio social que es intemporal y estática, y por lo tanto inmune a la posibilidad de ser modificada por un cambio histórico”. Aunque nos encontremos en un contexto globalizado, sus dinámicas causales (o en otras palabras, la respuesta a ¿qué hay de nuevo en los espacios?), son ausentes.

Existen muchas otras maneras en las que el “fetichismo del espacio” es evidente en la investigación sobre la educación y la globalización. Tomemos como ejemplo la investigación sobre la reestructuración de la educación que se centró en la descentralización y que fue tan difundido a lo largo de los 80 (cf. Caldwell y Spinks, 1988). A conceptos como “local” y “localidad” se les tendía a adjudicar un significado destacado y romantizado (familiar, positivo); en contraposición a lo nacional o global (fuerza externa y poderosa, espacio abstracto y peligroso). Se hacía referencia a lo local como un sitio donde una comunidad imaginaria tenía fuertes vínculos sociales (capital social), y las acciones de la comunidad estaban encaminadas hacia lo colectivo y no a intereses particulares. Ello engloba la esencia de la naturaleza de la comunidad y sus intereses y relaciones.

En la amplia literatura acerca de la globalización, la distribución del espacio se reduce artificialmente a las opciones binarias de lo global y lo local. Varios problemas surgen como resultado de ello. Uno de ellos es que “...lo global aparece como un telos en movimiento en un proceso en curso llamado globalización” (Gibson – Graham, 2002: 27) que difícilmente puede ser transformado. Si bien esto es de esperar, cuando por ejemplo, los políticos movilizan el apoyo para un proyecto político, no es particularmente útil en el campo de la investigación porque tiende a conceptualizar la globalización como un proceso sin sujeto (Hay, 1999). El problema que surge aquí no

es sólo que los actores (estados, empresas, multinacionales, organizaciones internacionales y demás) no estén sometidos a una evaluación sino que no sabemos de qué tipo de agentes se trata ni cuáles son sus políticas. Esto a su vez limita la acción (Robertson, 2006). Un segundo problema de este esquema dicotómico de lo local y lo global es que los procesos que podrían ser asociados a la globalización están siempre ahí fuera en vez de aquí cerca (por ejemplo en el interior de las fronteras nacionales, instituciones, interpretaciones subjetivas). De todos modos y tal como argumenta Sassen (2006):

...estos procesos tienen lugar en el interior del territorio nacional y de los dominios institucionales que han sido en gran parte contruidos en términos nacionales en la mayoría de partes del mundo. Lo que hace que estos procesos formen parte de la globalización a pesar de que se localizan en lo nacional, o más bien a nivel sub-nacional, es el hecho de que están orientados hacia las agendas globales y las instituciones internacionales. Son redes y estructuras de diferentes perspectivas, transfronterizas que pueden incluir órdenes normativas, que conectan los procesos sub-nacionales o nacionales, instituciones y actores, pero no necesariamente a través del sistema interestatal.

A fin de superar la problemática del “fetichismo del espacio” es importante que lo consideremos como parte integral de los procesos sociales y como producido por las relaciones sociales (Lefebvre, 1974). Es a la vez el objeto y el resultado de una serie de luchas que tienen lugar a escalas múltiples. Insistir en ello significa ver la sociedad y el espacio como partes integrales la una del otro en lugar de considerar el espacio como un telón de fondo indiferenciado contra el cual las relaciones sociales tienen lugar, como cuando se considera la globalización como un contexto intercambiable o de novedad. Tal como señala Massey: “...el espacio se compone de relaciones sociales extendidas” (1994:2). Y continúa:

La realidad que vivimos en nuestra vida cotidiana es totalmente dispersa, no puede ser localizada ni en sus fuentes ni en sus repercusiones. El grado de dispersión o extensión puede variar entre los grupos sociales pero la cuestión es que la geografía no será territorial. ¿Dónde trazar la línea en torno a la realidad vivida de tu vida cotidiana?... Si pensamos en el espacio de un modo relacional, entonces se trata de

la suma de todas nuestras conexiones, siendo estas plenamente asentadas y pudiéndonos trasladar por todo el mundo (Massey, 2005: 184-185).

Tomando en cuenta las tesis de Massey y Sassen a la vez, es importante que nuestros imaginarios en investigación se resistan a formas de pensar el espacio tanto aquí como allá, sino más bien como funciones sociales que forman parte de conjuntos complejos.

Esta manera de pensar el espacio en relación con la educación nos permite observar la producción del conocimiento, su distribución, su consumo y su transformación, tanto de sus formas “oficiales” (ver Apple, 1990) como de las no oficiales, como estar constituyendo y ser constituido en términos espaciales, y como esta organización del espacio es una geometría específica de poder, un conjunto de relaciones en movimiento e institucionalizadas que no solo tienen alcance horizontal y vertical, sino que estos procesos también son dinámicos. Tal como argumenta Massey, ya que “...las relaciones sociales están imbuidas por el poder y la significación, el espacio es como una geometría de poder y significación en constante transformación” (1994:2).

Si enriquecemos nuestro análisis de los significativos cambios en la gobernanza con este concepto del espacio, por ejemplo en los casos de las políticas de elección de centro o de la creación de un mercado educativo global, podemos ver cómo el espacio y la escala (como estructura de partición vertical – Collinge, 2005: 189) son dinámicas esenciales en este proceso. Butler y Robson (2003: 6), por ejemplo, muestran cómo las familias de clase media en Londres, en contraste con las familias de clase trabajadora, adoptan un enfoque estratégico en el mercado educativo con toda la área metropolitana como si de un mercado único se tratara, donde se puedan identificar las oportunidades más adecuadas para sus hijos. Sus prácticas, a su vez, constituyen el espacio y las relaciones sociales que subyacen en un mercado educativo altamente selectivo por parte de las clases medias. Este carácter estratégico y relacional también es remarcado en las obras de Water (2006: 1048) sobre de qué manera las familias de clase media en Hong-Kong “emplean estrategias territoriales para evitar la competencia académica local, y consecuentemente, la reproducción social localizada, acumulando un valioso capital cultural en Canadá”. Esto a su vez socava el valor de la educación a escala local. Del mismo modo, podemos ver cómo los nuevos proyectos educativos están siendo construidos en función del espacio para poder construir diferentes tipos de

conocimiento/espacio que compitan con proyectos ya existentes, tales como la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior competitivo a través de la reorganización de la educación superior de los Estados Miembros europeos y demás (Keeling, 2006); la construcción de una industria de educación mundial bajo los auspicios de regulación de la OMC (Robertson, Bonal y Dale, 2002); o la toma de posición a nivel mundial de las universidades australianas que a su vez conforman el espacio global de la educación superior (Marginson, 2007). Estas nuevas formaciones están constituidas a través de nuevas estrategias y relaciones sociales. Los actores que han participado en estos proyectos han utilizado espacios multi-escalares tanto para desestabilizar (Bolonia) como para evitar (exportación mundial de los servicios educativos) los intereses institucionalizados de la profesión docente.

Conclusiones

En este capítulo se han avanzado cuatro argumentos metodológicos en relación a la investigación en educación y la globalización: el nacionalismo metodológico, el estatismo metodológico, el “educacionismo” metodológico y el “fetichismo del espacio”, los cuales son disposiciones permanentes en las ciencias sociales en general y en la investigación en educación, concretamente. El objetivo de ofrecer este punto de vista crítico es poder ser conscientes de ello en nuestros propios estudios de investigación. Nuestra esperanza es poder abrir un debate acerca de las implicaciones de la globalización en la investigación en educación.

Hemos argumentado que, en su conjunto, hacer del contenedor nacional el centro de toda atención analítica es más problemático que nunca en una época de globalización, mientras que la tendencia a cosificar o fetichizar el nivel nacional, puede ser visto como una forma de extender la forma de gobernar –estatismo– y en el caso de áreas tales como la educación comparada, al objeto de estudio, la educación. En segundo lugar, este ejercicio demuestra que los conceptos nunca fueron en realidad precisos –por ejemplo el término “estado”, en muchas ocasiones, no lo englobaba todo. En tercer lugar y lo más importante de este capítulo es que cada uno de estos conceptos está en peligro de generar, a partir de las categorías fundamentales de estudio en educación, un conjunto de lo que hemos llamado “ismos”, los cuales tienen que ser reconocidos y

superados si queremos avanzar en nuestros análisis en educación, sobretodo en el análisis en educación comparada, en la era de la globalización (Dale y Robertson, 2007). Tanto las características de los sectores educativos en general como las que hacían referencia a una nación específica, han cambiado y continúan cambiando, bajo la presión de las transformaciones políticas, económicas y tecnológicas que tienen lugar en las estructuras sociales de todo el mundo. Como se desprende de la argumentación, no es simplemente una cuestión de políticas educativas, procesos y prácticas que van más allá de lo nacional, hacia un nuevo nivel. Esto sería simplemente como cometer la misma falacia, pero desde la otra dirección, a través de un romanticismo de lo mundial. El argumento más amplio y más importante, es que la educación como categoría está cambiando de formas que hacen que las hipótesis existentes y los modelos de análisis (esos que crean el “educacionismo” metodológico) resulten inservibles e incluso engañosos. Si bien los niveles globales y regionales están siendo (re)constituidos en la actualidad, hablar de y/o investigar en educación en una era de globalización, significa que estamos atentos a formas complejas en que los procesos de conocimiento que se auto-designan como educación, están siendo construidos/constituidos a escalas múltiples, tanto fuera como dentro de las fronteras nacionales. Por último, si se añade simplemente “globalización” a la categoría de educación sin prestar suficiente atención a lo que significa hablar de la distribución territorial y sus poderes causales, se corre el riesgo de fetichizar el espacio. Esta práctica tiene implicaciones estratégicas en el sentido que nos arriesgamos a olvidar la diferente forma en que los actores clave están usando las políticas territoriales para nuevos proyectos educativos, con distintas lógicas que potencialmente generan unas relaciones sociales altamente desiguales.

Referencias

Ansell, C.K. (2004). Restructuring authority and territoriality. In C.K. Ansell & G. Di Plam (Eds.), *Restructuring territoriality: Europe and the United States compared*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ansell, C.K., & Di Plam, G. (Eds.). (2004). *Restructuring territoriality: Europe and the United States compared*. Cambridge: Cambridge University Press.

Apple, M. (1993). *Official knowledge: Democratic education in a conservative age*. London and New York: Routledge.

Beck, U. (2002). The cosmopolitan society and its enemies. *Theory, Culture and Society*, 19 (1-2), 17-44.

Beck, U., & Sznaider, N. (2006). Unpacking cosmopolitanism for the social sciences: A research agenda. *The British Journal of Sociology*, 57 (1), 1-23.

Bourdieu, P. (1999:53). Rethinking the state: Genesis and structure of the bureaucratic field. In G. Steinmetz (Ed.), *State/ Culture: State formation after the cultural turn*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Bourdieu, P. (2006). The forms of capital. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, & A. Halsey (Eds.), *Education, globalization and social change*. Oxford: Oxford University Press.

Bray, M., & Kai, J. (2007). Comparing systems. In M. Bray, B. Adamson, & M. Mason (Eds.), *Comparative education research: Approaches and methods*. Hong Kong: Springer and the Comparative Education Research Centre.

Brenner, N. (2003). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of the state*. Oxford: Oxford University Press.

Butler, T., & Robson, R. (2003). Plotting the middle classes: Gentrification and circuits of education in London. *Housing Studies*, 18 (1), 5-28.

Caldwell, B., & Spinks, J. (1988). *The self managing school*. Lewes: Falmer Press.

Chernilo, D. (2006). Methodological nationalism and its critique. In G. Delanty & K. Kumar (Eds.), *The Sage handbook of nations and nationalism* (pp. 129-140). London: Sage.

Collinge, C. (2005). The difference between society and space: Nested scales and the return of spatial fetishism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 23, 189-206.

Cox, R. (2002). *The political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilisation*. London and New York: Routledge.

Dale, R. (1994). Applied education politics or political sociology of education? Contrasting approaches to the study of recent education reform in England and Wales. In D. Halpin & B. Troyna (Eds.), *Researching education policy*. London and Washington: Falmer Press.

Dale, R. (1997). The state and the governance of education: An analysis of the restructuring of the state-education relationship. In A. Halsey, H. Lauder, P. Brown, & A.S.Wells (Eds.), *Education, culture, economy and society*. Oxford: Oxford University Press.

Dale, R. (1999a). Globalization: A new world for comparative education? In J. Schriewer (Ed.), *Discourse and Comparative Education* (pp. 87-109). Bern: Peter Lang.

Dale, R. (1999b). Specifying globalization effects on national education policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14 (1), 1-17.

Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a “Common World Education Culture” or Locating a “Globally Structured Agenda for Education”? *Education Theory*, 50 (4), 427-448.

Dale, R. (2003). *The Lisbon Declaration: The reconceptualisation of governance and the reconfiguration of European educational space*, a paper presented to the RAPPE Seminar Governance, Regulation and Equity in European Education Systems, Institute of Education 20-21st March, 2003.

Dale, R. (2005). Globalisation, knowledge and comparative education. *Comparative Education*, 41 (2), 117-150.

Dale, R., & Robertson, S. (2007). Beyond “Isms” in comparative education in an era of globalization: Political and methodological reflections. In A. Kazamias & R. Cowan (Eds.), *Handbook on comparative education*. Netherlands: Springer.

Ferguson, J., & Gupta, A. (2002). Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality, *American Ethnologist*, 29 (4), pp. 981-1002

Foucault, M. (1982). The subject and power, *Critical Enquiry*, 8 (4), pp. 777-95.

Gibson-Graham, J. K. (2002). Beyond global vs. local: economic politics outside the binary frame, A. Herod and M. Wright (Eds.) *Geographies of Power: Placing Scale*, Oxford: Blackwells.

Green, A. (1993). *Education and State Formation: the Rise of Education Systems in England, France and the United States*, New York: St. Martins.

Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Blackwells.

Harvey, D. (2006). *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Development*, London: Verso.

Hay, C. (1999). *What place for ideas in the structure-agency debate? Globalisation as a process without a subject*, paper presented to BISA, Manchester.

Hobsbawm, E. (1999). *The New Century*, London: Abacus.

Jessop, B. (1999). The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination, *Social Policy and Administration*, 343 (4), pp. 348-59.

Keeling, R. (2006). The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse *European Journal of Education* 41 (2), 203–223.

Lefebvre, H. (1974). *The Production of Space*, Oxford: Blackwells.

Marginson, S. (2007). Global position and position taking: the case of Australia, *J. of Studies in International Education*, 11 (5), pp. 5-32.

Martins, H. (1974). Time and theory in sociology, in J. Rex (ed.) *Approaches to Sociology*, London: Routledge and Kegan Paul.

Massey, D. (1994). *Space, Place and Gender*, Cambridge: Polity Press.

Massey, D. (2005). *For Space*, London: Sage.

Meyer, J. (1999). The changing cultural content of the nation-state: a world society perspective, in G. Steinmetz (Ed.) *State/Culture: State Formation After the Cultural Turn*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Meyer, J., Benavot, A., & Kamens, D. (1992). *School Knowledge for the Masses: World Models and National Primary Curricular Categories in the Twentieth Century*, Philadelphia: Falmer Press

Mitchell, T. (1999). State, Economy and the State Effect, in G. Steinmetz (Ed.) *State/Culture: State Formation After the Cultural Turn*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Mittelman, J. (2004). *Whither Globalization? The Vortex of Knowledge and Ideology*, London and New York: Routledge.

Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage.

Robertson, S. Bonal, X. and Dale, R. (2002). *GATS and the Education Service Industry*, 46 (4), pp. 472-96.

Robertson, S. L. (2006). Absences and imaginings: the production of knowledge on globalisation and education, *Globalisation, Societies and Education*, 4 (2), pp. 303-318.

Ruggie, J. G. (1993). Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations *International Organization* 47, 1, 139-74.

Sassen, S. (2003). *The participation of states and citizens in global governance*, Project Muse, <http://muse.jhu.edu>

Sassen, S. (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton: Princeton University Press.

Scholte, J-A., (2005). *Globalization: A Critical Introduction*, Basingstoke: Palgrave

Waters, J. (2006). Emergent geographies of international education and social exclusion, *Antipode*, 38 (5), pp. 1046-68.

Weiss, T. (2000). Governance, good governance and global governance, *Third World Quarterly*, 21 (5), pp. 795-814.

Zurn, M., & Leibfried, S. (2005). Reconfiguring the national constellation *European Review* 13, 1-36.

La sociedad civil en el marco de la “Educación Para Todos”: Agendas, estrategias e impactos

Antoni Verger

Universidad Autónoma de Barcelona

Mario Novelli

Universidad de Sussex

Introducción

En la actualidad, existe un amplio consenso entre la comunidad internacional de que la educación es un derecho humano fundamental y que, además, contribuye de forma crucial a múltiples dimensiones del desarrollo humano, económico y social. En los años noventa, dicho consenso se escenificó en las Conferencias Mundiales de la Educación realizadas en Jomtien (1990) y Dakar (2000). En estas conferencias, gobiernos, agencias de desarrollo internacional y organismos internacionales se comprometieron formalmente a la consecución del derecho a una educación de calidad para todos y todas (EPT) a escala planetaria (World Education Forum, 2000). En el marco de la Conferencia celebrada en Dakar en el año 2000, se firmó además un *Marco de Acción Global* sobre la EPT en el que se establecieron seis metas educativas que todos los países deberían alcanzar en un plazo de tiempo determinado. Paralelamente, diversas redes de la sociedad civil se organizaron para garantizar que estos compromisos internacionales se traduzcan en prácticas y políticas concretas. Entre estas redes, destaca la Campaña Mundial por la Educación (CME) debido al elevado número de actores que articula, a su alcance global y a ser el interlocutor de la sociedad civil más reconocido en foros y cumbres educativas internacionales en las que se trata la EPT.

La CME se creó a finales de la década de los noventa, en el prelude de la Conferencia de Dakar, con el objetivo de impulsar un programa de acción lo más ambicioso posible. En un primer momento, la campaña congregó a un conjunto de ONG's internacionales de mucho peso (Oxfam, Ayuda en Acción, y Global MarchforLabour) y a la Internacional de la Educación (la federación mundial de sindicatos de maestros). Con el paso del tiempo, la CME evolucionó y creció hasta convertirse en una organización multi-escalar. Con el objetivo de ir más allá de una lucha meramente 'global', promovió la creación de coaliciones de la sociedad civil que defienden el derecho a la educación a escala local, nacional y regional. En el marco de

estas coaliciones, organizaciones de naturaleza muy diversa (ONG's locales e internacionales, sindicatos de maestros, movimientos de defensa de los derechos de los niños, grupos feministas, asociaciones de madres y padres, etc.) se congregan para trabajar de manera coordinada para presionar a los gobiernos nacionales, donantes y organizaciones internacionales para que garanticen una educación de calidad para todos los niños y niñas (Mundy, 2012). Hasta la fecha, la CME cuenta con la participación de 76 coaliciones nacionales y de tres grandes coaliciones regionales (en África, Asia y América Latina). En América Latina, la red regional que representa la CME es la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). Con sede en Sao Paulo (Brasil), la CLADE cuenta con coaliciones miembro (también llamadas 'foros nacionales') en 18 países de la región¹.

El objetivo principal de este capítulo es analizar hasta qué punto y de qué manera las coaliciones de la sociedad civil han tenido la capacidad de contribuir a la expansión y a la mejora de la calidad educativa en diferentes puntos del planeta, con énfasis en países de la región latino-americana. Nuestros argumentos se basan en un proyecto de investigación de carácter comparativo realizado entre los años 2008 y 2011 titulado *Civil society and education: the role and impact of transnational civil society networks in EFA*². En el marco de dicho proyecto, se realizaron estudios de caso sobre coaliciones de la sociedad civil de la CME que operan en siete países: Ecuador, Brasil, Zambia, Ghana, India, Filipinas e Indonesia. A la hora de analizar los estudios de caso, hemos recurrido a teorías de los movimientos sociales, especialmente el enfoque de la estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 1994) y el análisis de marcos (Snow y Benford, 2005). Los resultados más detallados del proyecto y los estudios de caso completos que conforman el estudio se pueden consultar en Verger y Novelli (2012).

Este capítulo se estructura en tres secciones principales. En la primera hablamos de la agenda de la sociedad civil en relación a la EPT, y de cuáles son las principales estrategias que llevan a cabo para que los gobiernos respondan a sus demandas. En la segunda sección, identificamos las diferentes dimensiones de impacto de las coaliciones de la sociedad civil (simbólico, procedimental y político). En la tercera y última sección, nos centramos en algunos de los factores que contribuyen a la consecución de dicho

¹ Véase <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/index.php>[Consultado: 12/05/11]

² Véase la descripción del proyecto y los miembros del equipo que lo llevaron a cabo en <http://grupsderecerca.uab.cat/geps/content/2008-2011-0>[Consultado: 12/06/12]

impacto, específicamente, el nivel de cohesión interna y la estructura de oportunidades políticas.

La sociedad civil y la ‘EPT’: múltiples agendas y estrategias

El concepto de “sociedad civil” es muy amplio ya que contempla una gran variedad de tipologías de organizaciones no-estatales como ONG’s internacionales y locales, sindicatos, agrupaciones comunitarias, movimientos de base, centros de investigación independientes, etc. Estas organizaciones abarcan un número muy diferente de miembros y administran cantidades muy dispares de recursos humanos y económicos; algunas de ellas se han institucionalizado y profesionalizado, mientras que otras son más espontáneas y voluntarias; algunas operan en un ámbito territorial internacional, mientras que otras son de ámbito local; unas se centran en la provisión de servicios a la comunidad, mientras que otras a la presión e incidencia política; y así sucesivamente. Dada esta diversidad, el establecimiento de coaliciones de organizaciones de la sociedad civil implica, por lo general, la articulación de ideas, intereses y formas de hacer muy diferentes en un mismo espacio, lo cual no siempre resulta fácil de gestionar.

Las organizaciones de la sociedad civil tienden a agruparse en coaliciones o redes más amplias por diferentes razones, como pueden ser la recaudación de fondos, la provisión de servicios más innovadores, desarrollar iniciativas de investigación conjuntas u organizar una campaña de presión política para defender una determinada causa. Trabajar en coaliciones permite a las organizaciones alcanzar objetivos o implementar iniciativas que de forma individual no podrían llevar a cabo con el mismo grado de éxito. Las coaliciones se constituyen por regla general con el objetivo explícito de influir en las agendas y las decisiones de los gobiernos en relación a una problemática o política sectorial concreta. Este es claramente el caso de las coaliciones de la CME que, como hemos mencionado, surgieron para presionar a los gobiernos y a la comunidad internacional para que cumplan los compromisos establecidos con el marco de acción de la EPT (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Las metas de la EPT

1. Extender y mejorar la protección y la educación integrales de la primera infancia;
2. Velar para que en el 2015 todos los niños tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;
3. Atender las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos;
4. Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50 por ciento;
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación; y
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación.

§

Fuente: World Education Forum (2000)

Las metas de la EPT actúan como un elemento aglutinador, para todas las coaliciones miembro de la CME a la hora de definir sus prioridades y demandas. Sin embargo, dada la dimensión global de la ‘Educación para Todos’, las metas no actúan como una guía de referencia única sino que las coaliciones de la sociedad civil tienden a adaptarlas a las realidades y necesidades particulares de los países en los que operan. Así, en los países menos desarrollados y con problemas educativos más acentuados, los temas y demandas de las coaliciones son menos ambiciosos. Estos se acostumbran a alinear con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que, por lo que respecta a la educación, se limitan al objetivo de proveer acceso universal a la educación básica, así como a promover la paridad de género en los sistemas educativos.

En cambio, en los países con mejores indicadores socio-económicos, las coaliciones construyen agendas más amplias y complejas que incluyen temas que van mucho más allá de la EPT. Entre estos temas encontramos pedagogías alternativas, políticas de personal docente, políticas de gestión escolar, indicadores de financiación educativa, etc. Si bien estas agendas reflejan diferentes niveles de desarrollo económico y de necesidades educativas, también reflejan las áreas de especialización y las prioridades de los miembros de las coaliciones. Las coaliciones de América Latina, por lo general, acostumbran a construir agendas más ambiciosas que las que predominan en otras regiones en las que la CME está presente. Por ejemplo, en esta región, el tema de la educación en primera infancia tiene mucha centralidad, cosa que no sucede en otras regiones (GCE, 2010). De hecho, algo parecido sucede con los gobiernos de la región, muchos de los cuales no se sienten interpelados por el marco de acción de la EPT y

persiguen objetivos más ambiciosos como los incluidos en las Metas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos (véase Rambla en este volumen)

Sin embargo, independientemente de si las agendas de las coaliciones son más o menos ambiciosas o más o menos sofisticadas a la hora de discutir temas de política educativa, hay un elemento común en todas ellas. Entre su menú de demandas, todas las coaliciones de la CME exigen un incremento del gasto público y/o de los recursos que los gobiernos deben destinar a la educación. Así pues, las coaliciones miembro de la CME coincidirían a la hora de considerar que el incremento de los niveles de inversión pública en educación es condición necesaria (aunque no necesariamente suficiente) para mejorar los niveles de acceso, calidad y equidad educativas.

Estrategias

De cara a la consecución de sus demandas, las coaliciones de la sociedad civil que luchan por la EPT implementan una serie de repertorios de acción entre los que destacan: a) Presión política a los tomadores de decisiones (para ello, entre otras cosas, les piden audiencia o les hacen llegar envíos masivos de cartas o correos electrónicos); b) sensibilización de la opinión pública a través de actos públicos, campañas informativas y envío de notas de prensa a los medios de comunicación; c) movilización y acciones de protesta; d) investigación activista y orientada a la denuncia, como el monitoreo del presupuesto educativo y estudios sobre el estado de la educación en el país, entre otros temas. La mayoría de estos repertorios de acción, de una forma u otra, están interrelacionados. Por ejemplo, las acciones de calle (sobre todo si son masivas y/o originales) son una manera eficaz de hacer llegar un mensaje a los tomadores de decisiones o a los medios de comunicación, mientras que el monitoreo del presupuesto educativo puede reforzar los argumentos de las organizaciones de la sociedad civil en el contexto de los actos de sensibilización o de presión política.

La eficacia de los diferentes repertorios de acción está condicionada por el contexto en el que éstos se llevan a cabo. Ello significa que una acción que puede ser muy eficaz en un momento y/o en un lugar determinado puede no ser tan eficaz en el marco de otras coordenadas espacio-temporales. No obstante, a pesar de ser conscientes de las dificultades de generalizar al respecto, los estudios de caso realizados nos permiten extraer una serie de estrategias de acción colectiva que contribuyen positivamente a que las coaliciones de la EPT logren sus objetivos políticos y educativos.

La **primera estrategia** identificada tiene que ver con los procesos de enmarcamiento del mensaje de las coaliciones. Por ‘enmarcamiento’ entendemos la forma en que los grupos de la sociedad civil construyen y transmiten su mensaje a la sociedad. Este mensaje acostumbra a estar constituido por tres dimensiones principales: la dimensión explicativa, la de pronóstico y la de motivación (Benford y Snow, 2000). Mediante los marcos *explicativos*, los grupos de la sociedad civil definen y construyen una situación como problemática (por ejemplo, demuestran que aquello que afecta a la sociedad o a un grupo social particular no es un fenómeno "natural" y que por lo tanto las cosas podrían ser de otra manera). A su vez, identifican a los principales causantes del problema (sean actores concretos, valores inadecuados, leyes injustas, etc.). A través del *pronóstico*, las redes de la sociedad civil identifican y comunican sus alternativas y soluciones a los problemas diagnosticados, así como las demandas que dirigen a los organismos gubernamentales y a otros grupos de poder. Por último, a través de los marcos de *motivación*, animan a las personas y a los tomadores de decisiones a contribuir a solucionar la situación definida como problemática; para ello, les deben convencer de que el cambio es posible y de que su contribución es fundamental a la hora de hacer realidad dicho cambio.

Por lo que respecta al enmarcamiento del mensaje, aquellas coaliciones de la sociedad civil más exitosas son aquellas que consiguen cierto equilibrio y coherencia entre las tres dimensiones que acabamos de describir. Para que una campaña tenga éxito, se requiere que la explicación de la realidad sea sólida y convincente, que las alternativas propuestas sean congruentes con las causas enunciadas, y que se motive a la población a movilizarse y a contribuir a la solución de los problemas. Así, aquellas coaliciones que proporcionen análisis de la realidad muy convincentes y sólidos, pero que, por ejemplo, no ofrezcan alternativas y soluciones claras (o las alternativas y soluciones que ofrecen no sean lo suficientemente consistentes con el diagnóstico) no serán tan persuasivas y convincentes como las coaliciones que cubren e integran los tres tipos de marcos en su discurso.

Desde el punto de vista del enmarcamiento, se constata también que es más efectivo que el mensaje de las coaliciones combine principios e ideas de carácter más normativo (sobre lo que es justo o no lo es) con ideas de carácter más causal y científico. Podría decirse que todos los movimientos sociales se articulan alrededor de una serie de principios morales y para luchar contra una situación que es considerada injusta (Keck y Sikkink, 1998). Sin embargo, si los movimientos aspiran a que los

responsables políticos les presten más atención, resulta estratégico que respalden también sus afirmaciones en pruebas empíricas y conocimientos técnicos. Así, un mensaje que se articula alrededor de principios morales (por ejemplo, "la educación inicial es un derecho y debe ser accesible para todos los niños/as"), pero que es respaldado por la evidencia ("la investigación realizada por X en los países Y y Z muestra que la educación de la primera infancia contribuye significativamente a mayores niveles de escolarización y aprendizaje en etapas posteriores") es más persuasivo y convincente que un mensaje que únicamente se basa en uno de los dos aspectos.

La coalición de la EPT brasileña (*Campanha Nacional pelo Direito a la Educaçao*) ha tenido una gran capacidad de estructurar su mensaje en esta línea gracias, en gran medida, a las alianzas estratégicas entre activistas e investigadores críticos que ha sido capaz de establecer. Como resultado de dichas alianzas, la *Campanhaha* elaborado un indicador, el CAQi (*Custo Aluno Qualidade Inicial*), que permite cuantificar con precisión cuánto costaría garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los brasileños. Dicho indicador se ha convertido en una de las principales contribuciones de la sociedad civil brasileña al debate de política educativa en el país. Dada su consistencia técnica y aplicación práctica, ha penetrado y es ampliamente utilizado en esferas tanto académicas como gubernamentales del país. Incluso la *Secretária de Educação Básica* del Ministerio de Educación de Brasil ha sugerido homologar el CAQi como "indicador a ser adotado como referência para ajudar redes e sistemas a planejar em seu sorçamentos com base mais concreta"³.

La **segunda estrategia** identificada consiste en aprovechar las coyunturas electorales con fines de impacto político. Los períodos electorales abren ventanas de oportunidad política para las coaliciones a la hora de introducir sus demandas en la arena política. Ello es la consecuencia lógica de que los partidos políticos son más receptivos a las demandas ciudadanas en estos períodos. La coalición de la CME del Ecuador (el *Contrato Social por la Educación*) aprovechó de manera muy hábil una de estas oportunidades. Fue en el marco de las elecciones presidenciales de 2002, cuando organizó una campaña con el lema "Si tu candidato no sabe cómo cambiar la educación,

3

Véase "CAQi: Adoção de customínimo de qualidadeindaestáemestudo do MEC" en <http://www.fundabring.org.br/portal/noticias/ano/2011/janeiro/caqi-ainda-esta-em-estudo-no-mec.aspx>[Consultado: 02/05/12]

cambia de candidato". El Contrato Social difundió exitosamente esta campaña a través de medios convencionales y no convencionales, y la mayoría de los partidos políticos que disputaban la contienda electoral terminó enfatizando algunas ideas para mejorar la educación en sus programas electorales.

La **tercera estrategia** identificada consiste en diseñar e implementar un plan de comunicación lo más sistemático posible. En una sociedad tan informacionalizada como la actual, los medios de comunicación, aunque también las redes sociales, son un instrumento clave para amplificarlos mensajes de la sociedad civil y, de esta manera, transmitirlos a la opinión pública ya los tomadores de decisiones (McAdam, 2001). La mayoría de las coaliciones analizadas son conscientes de la importancia de contar con los medios de comunicación, así como con otros medios no tan convencionales, para difundir su mensaje. No obstante, debido a las urgencias y exigencias del día a día, muchas de ellas no cuentan con un plan de comunicación bien establecido y se relacionan con los medios de una manera más bien *ad hoc*. En cambio, algunas de las coaliciones analizadas sí cuentan con vínculos sistemáticos con periodistas o representantes de los medios, y con un sitio web muy completo y actualizado. Este es, de nuevo, el caso de la coalición ecuatoriana la cual cuenta con periodistas entre sus miembros así como con acuerdos de colaboración estables con medios de gran tirada en el país (Sarfaty, 2012).

La **cuarta estrategia** identificada es la conocida como justiciabilidad. La justiciabilidad consiste en llevar el gobierno a los tribunales para denunciar el incumplimiento de su obligación legal de garantizar la educación a todos sus ciudadanos. Esta estrategia es sobre todo apropiado en aquellos países con un marco jurídico y una Constitución que consagran el derecho a la educación y con un sistema político independiente. Las coaliciones de la CME de India e Indonesia han participado con cierto éxito en este tipo de iniciativas. Por su parte, CLADE, la Campaña Latinoamericana por la Educación, ha iniciado un proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con las violaciones del derecho a la educación en Chile, Haití y Colombia. Esperan, de esta manera, que la resolución de esta Comisión contribuya a que los gobiernos de estos países se vean obligados a poner en práctica mecanismos de financiación concretos para garantizar la educación de calidad para todos. Esto último es, además, un buen ejemplo del "efecto boomerang" del que nos hablan Keck y Sikkink (1998). El efecto boomerang es una estrategia pluri-escalar por la que una organización de la sociedad civil (cuyas demandas no son

escuchadas por el gobierno nacional, o cuyo acceso a los espacios nacionales de deliberación política están bloqueados por el gobierno) activa una organización internacional (o un acuerdo internacional) para ejercer presión política sobre el gobierno de su país de manera más indirecta, aunque no por ello menos eficaz. El efecto boomerang acostumbra a ser efectivo porque los organismos internacionales tienen la capacidad y la potestad de presionar a sus miembros para que cumplan los acuerdos internacionales adquiridos, pero también porque muchos gobiernos quieren evitar ser 'avergonzados' públicamente en el ámbito internacional.

La **quinta estrategia** consiste en dirigir las demandas relativas a financiación educativa al Ministerio de Hacienda o Economía, y no únicamente al de Educación. Todas las coaliciones de la EPT, como se mencionó en el punto anterior, tienen por objetivo conseguir mayores niveles de inversión pública en educación. A menudo, canalizan este reclamo a través del Ministerio de Educación, cuyos representantes no cuentan siempre con el margen de maniobra suficiente para tomar decisiones sobre el presupuesto educativo y, de hecho, muy a menudo, son proclives a contar con más recursos para educación. Sin embargo, es en el Ministerio de Hacienda donde se toman las decisiones importantes sobre los límites financieros para educación y otros sectores sociales. Es más, los ministros de finanzas en la mayoría de países, incluso aquellos con gobiernos progresistas, tienden a priorizar el control de variables macroeconómicas, como la inflación, por encima del gasto en servicios públicos como la educación. Por estas razones, las campañas a favor de la EPT necesitan interpelar al Ministerio de Hacienda de forma más directa.

Encontramos un buen ejemplo de los beneficios de este tipo de estrategia en Brasil. La coalición brasileña organizó una campaña para presionar al gobierno para que aprobara el FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*, un gran fondo económico con el que garantizar la educación básica de calidad para los más pobres del país). En el marco de esta campaña, miembros de la coalición brasileña convocaron a los medios de comunicación y se plantaron ante las puertas de una reunión del gabinete del gobierno para esperar la salida del Ministerio de Hacienda. Nada más salir, miembros de la Campaña pusieron un niño que llevaba puesta una camiseta con el lema "Fundeb, de verdad!" en los brazos del ministro. Muchos periodistas allí presentes cubrieron la acción dada la imagen tan llamativa y poderosa que ésta les proporcionaba. Así, los medios de comunicación cubrieron la acción ampliamente, y la imagen del niño en los

brazos del ministro de Hacienda con el lema “Fundeb, de verdad!” circuló por todo el país. En el año 2007, el Parlamento brasileño aprobó la Ley Fundeb con un presupuesto anual de 30 mil millones de dólares.

En relación a esta última estrategia, cabe tener en cuenta también que, actualmente, la política y la economía se encuentran más globalizadas que nunca y que, como consecuencia de ello, muchas de las decisiones que afectan a la financiación de la educación de los países se toman (o, al menos, son enmarcadas y condicionadas) a nivel supra-nacional (Dale y Robertson, 2007). Por esta razón, por parte de las coaliciones, dirigirse única y exclusivamente al Ministro de Hacienda nacional, no es siempre suficiente. Específicamente, organizaciones internacionales como el Banco Mundial y, sobre todo, el Fondo Monetario Internacional con gran capacidad de incidencia en los presupuestos educativos de muchos países del sur están cada vez más presentes en los procesos de incidencia política impulsados por la CME (GCE, 2009). Sin embargo, todavía hay muchas coaliciones miembro entre las que predomina una aproximación muy ‘nacionalista’ a los problemas educativos de su país y que, por lo tanto, no suelen contemplar actores y procesos internacionales, ni en sus marcos de significado ni en sus agendas de lucha.

El impacto de la sociedad civil en educación

El impacto de las coaliciones de la sociedad civil en el ámbito educativo tiene una naturaleza multi-dimensional. Como otros estudiosos de los movimientos sociales han observado (véase Giugni et al., 1999, Gomà et al., 2002), en el campo de la EPT, se pueden identificar tres dimensiones de impacto: simbólico, procedimental y político. El impacto **simbólico** consiste en la introducción de cambios en la opinión, en los valores y en las creencias de la sociedad, y de la clase política en particular, respecto una determinada temática. La mayoría de las coaliciones de la sociedad civil son muy activas en el terreno de batalla simbólica e ideacional (Blyth, 2002). Una parte importante de su actividad se destina a producir y/o a difundir conocimientos, a organizar debates y a introducir contenidos en los medios de comunicación con el objetivo de influir en la opinión pública. Sin embargo, el impacto simbólico es la dimensión de impacto que es más difícil de medir con precisión debido a que las ideas, y el cambio ideacional en particular, son conceptos de naturaleza muy abstracta (Hay,

2002). A pesar de que no sea tan tangible en el corto plazo, para las coaliciones es estratégico invertir tiempo y recursos en la batalla en el campo simbólico debido a que contribuye a abonar el terreno para que se den otro tipo de efectos, como el procedimental y el político.

El impacto **procedimental** se materializa cuando las coaliciones son reconocidas como interlocutores políticos válidos por parte de los tomadores de decisiones. Este tipo de impacto se da, por ejemplo, cuando las coaliciones tienen acceso a órganos consultivos gubernamentales de una manera sistemática y regular. Este es, probablemente, el terreno en el que las coaliciones de la CME han sido más claramente exitosas. Cabe tener en cuenta que, en el caso de las redes de la sociedad civil que luchan por la EPT, este tipo de impacto ha sido favorecido por factores extrínsecos. El consenso internacional en torno a la importancia de la "participación de la sociedad civil" en la ayuda para el desarrollo ha beneficiado especialmente a aquellas coaliciones que operan en los países más dependientes de la ayuda internacional. Este es el caso, por ejemplo, de los países latino-americanos que forman parte de la Iniciativa de la Vía Rápida por la EPT (como Bolivia, Haití y Nicaragua) donde se ha institucionalizado la participación de la sociedad civil dentro de los procedimientos para la elaboración y seguimiento de los 'planes nacionales de educación' que son necesarios para el desembolso de la ayuda. Así, se dan muchos casos en los que los gobiernos de los países más empobrecidos son obligados a contar con la participación de la sociedad civil, les guste o no, como resultado de la condicionalidad de la ayuda (Van der Plaats, 2012). Sin embargo, los efectos de carácter procedimental no se traducen automáticamente ni necesariamente en efectos de carácter substantivo o político. La presencia de representantes de la sociedad civil en reuniones ministeriales o comités de alto nivel puede tener incluso efectos perversos como son cooptar la disidencia o atenuar la dimensión política y de confrontación de los movimientos sociales.

El impacto **político** se materializa en la introducción de cambios tangibles en diferentes áreas de la política educativa, tales como un aumento de la financiación de la educación, cambios en la regulación educativa, introducción de nuevas políticas y prácticas pedagógicas, etc. El análisis de impacto político es metodológicamente complicado debido al conocido como 'problema de la atribución' en los estudios de los movimientos sociales. Es muy difícil afirmar con certeza que un cambio de políticas determinado es la consecuencia de una acción/demanda de la sociedad civil, o afirmar que las preferencias de los tomadores de decisiones han sido alterados como

consecuencia de una campaña de sensibilización concreta de la sociedad civil. El cambio de políticas puede ser consecuencia también de la presión política ejercida por otro actor de la sociedad civil u agente político diferente al que nos ocupa. Por ejemplo, en Brasil, aparte de la Coalición de la CME -la *Campanha pelo Direito un Educaçao* - existe una organización llamada *Todos pela Educacao* que cuenta con el apoyo de importantes empresarios del país y que, de alguna manera, compite con la *Campanha* a la hora de influir al gobierno en materia de políticas relacionadas con la EPT.

Otra cuestión a tener en cuenta a la hora de analizar la influencia de la sociedad civil es que nos podríamos encontrar en una situación en la que las preferencias del gobierno (A) coincidan con las preferencias y demandas de la coalición (B), lo cual es muy distinto a suponer que A es la consecuencia de B. Ahora bien, también hay algunos casos en los que se encuentran evidencias suficientes para disipar las dudas respecto a la atribución de causalidad. Por ejemplo, en 2007, el Consejo Nacional de Educación y Cultura del Parlamento de Brasil otorgó un premio a la *Campanha pelo Direito un Educaçao* por su papel clave en la creación e implementación del FUNDEB. En este caso, existe un reconocimiento oficial y público de la función y el impacto de la sociedad civil que, en gran manera, nos ayuda a resolver el problema de la atribución de causalidad. Sin embargo, se trata de un caso más bien excepcional. En muchos casos, cuando la incertidumbre es mayor, resulta más adecuado considerar que la coalición ha contribuido a un determinado cambio educativo, aunque no haya sido necesariamente su determinante.

En la mayoría de los casos analizados, las coaliciones de la sociedad civil han contribuido a la consecución de nuevos compromisos de financiamiento en educación por parte del gobierno. Entre otros ejemplos de impacto encontramos la creación de nuevos fondos para la educación, el incremento de subvenciones y becas para estudiantes, la introducción de mejoras en los salarios docentes, o la eliminación de costos de matriculación para las familias. Este último tipo de impacto se dio en el Ecuador, donde el *Contrato Social por la Educación* consiguió que se eliminara una cuota educativa de 25\$ que existía en las escuelas del sistema público e impedía el acceso de algunas familias. *Contrato* también participó activamente en la definición del apartado de educación de la nueva Constitución Nacional ratificada en 2008, y consiguió que el estado aprobara un programa para distribuir almuerzos y libros gratis en las escuelas, entre otros impactos.

Sin embargo, los compromisos sobre financiación educativa logrados por la sociedad civil no siempre han representado un aumento en el gasto educativo total de los países analizados. Por ejemplo, a pesar de contar con una coalición de la sociedad civil fuerte y cohesionada, en Filipinas, el gasto público en educación como porcentaje del PIB ha disminuido del 3,5% en el año 2000 al 2,8% en el año 2008. Lo mismo ha sucedido en otros países con coaliciones muy activas como la India, donde el mismo indicador ha pasado de representar el 4,46% en 1999 al 3% en 2006, o Zambia, donde ha pasado del 1,92% en 1999 al 1,34% en 2008⁴.

Factores que favorecen el impacto de las coaliciones

En este apartado, analizamos dos elementos que están claramente relacionados con los niveles de impacto e incidencia de las coaliciones de la sociedad civil. El primero se refiere al nivel de cohesión interna de las coaliciones, mientras que el segundo se refiere a las estructuras de oportunidad política.

Cohesión interna

No resulta sorprendente que exista una relación positiva entre el éxito 'interno' (o nivel de cohesión interna) de las coaliciones y su éxito 'externo' (o impacto). Sin embargo, el "éxito interno", más allá de un simple factor explicativo, es algo que necesita ser explicado. Nuestra investigación identifica un conjunto de elementos que contribuyen, de forma positiva, al nivel de cohesión interna de las coaliciones de la sociedad civil. Se trata de elementos de naturaleza muy diversa que van desde el nivel micro (por ejemplo, las aptitudes del coordinador nacional de la coalición) al macro (por ejemplo, la historia, el bagaje y tradición de la sociedad civil en el país en cuestión). Una vez más, cabe ser cauteloso a la hora de hacer generalizaciones sobre esta temática, dado que estamos analizando contextos muy diversos. No obstante, es posible identificar patrones recurrentes.

En el marco de coaliciones, el hecho de que los miembros compartan un mínimo de creencias o **ideas fundamentales** funciona como un factor aglutinador muy efectivo. Encontramos, al menos, dos ideas clave que están presentes en todas las coaliciones estudiadas y que son ampliamente compartidas por sus miembros, a saber, «la educación es un derecho humano» y "el Estado es una institución central a la hora de

⁴

Véase UNESCO Institute for Statistics at www.uis.unesco.org/ [Consultado: 05/02/11].

garantizar el derecho a la educación". Las coaliciones de la EPT se acostumbran a componer de decenas de organizaciones muy diferentes y, dada su diversidad, no se puede esperar que todas ellas compartan todo tipo de ideas, valores y preferencias respecto a cuestiones de política educativa u otros temas relacionados con la educación. Sin embargo, sí es de esperar que compartan un conjunto de creencias fundamentales como las que acabamos de mencionar. Dichas creencias tienen que ser estables y no pueden ser impugnadas por los miembros constantemente (Sabatier, 2007). Los miembros pueden enzarzarse constantemente en discusiones sobre ideas secundarias (es decir, sobre ideas no fundamentales), e incluso cambiar sus percepciones y opiniones sobre ciertos temas como consecuencia de dichas discusiones. Pero cuando las creencias fundamentales son desafiadas de manera directa por una parte de sus miembros, las coaliciones no sólo corren el riesgo de perder su nivel de cohesión, sino que incluso su razón de ser.

Otro elemento que favorece el nivel de cohesión interna de las coaliciones se encuentra en la construcción de la agenda a través del **consenso**. Las coaliciones más cohesionadas son aquellas que definen una agenda de demandas, temáticas y objetivos teniendo en cuenta las opiniones y preferencias de todos sus miembros y a través de la deliberación abierta. Este tipo de procedimiento es el más democrático, pero también requiere más tiempo y/o puede abrir más conflictos que otras formas más centralizadas de construir agendas. Por ejemplo, construir agendas tipo "collage", es decir, establecer una agenda mediante la simple adición de las diferentes preferencias e intereses de las organizaciones miembros, es aparentemente más sencillo y menos conflictivo. Las agendas "collage", no obstante, suelen ser muy extensas y dispersas y, como consecuencia de ello, es muy difícil que todos los miembros de las coaliciones se apropien de la agenda en su complejidad. A través del consenso, sin embargo, se pueden construir agendas más bien delimitadas y que cubren temas y objetivos más concretos. De esta manera, los esfuerzos de los miembros pueden estar mucho más focalizados y las posibilidades de lograr impacto político son mayores.

También hemos observado que la construcción de coaliciones cohesionadas es una tarea menos costosa en países donde hay una **historia común** de lucha en el ámbito de la sociedad civil. Este es el caso de países como Brasil y Filipinas, donde los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil se han unido en el pasado reciente para luchar de forma intensa contra regímenes dictatoriales. Estas luchas han sucedido hace relativamente poco tiempo y, como resultado de ellas, existen mayores

niveles de complicidad y confianza entre activistas provenientes de distintas organizaciones. Además, la memoria de los beneficios de la acción conjunta sigue muy viva. Por lo tanto, la cultura política resultante de este bagaje compartido contribuye a la construcción de coaliciones transversales e intersectoriales, tales como las que han surgido en el campo educativo.

La relación entre los **sindicatos de maestros** y las organizaciones no gubernamentales es potencialmente conflictiva en la mayoría de países y condiciona en gran medida el nivel de cohesión interna y de inclusividad de las coaliciones. La convivencia entre estos dos tipos de colectivos, ONG's y sindicatos, es más fluida en aquellos países en los que no existe un sindicato de maestros único o claramente mayoritario. En la región latinoamericana, donde a menudo se da esta característica de sindicato único, la integración de los sindicatos en coaliciones más amplias es compleja porque, en cierta manera, se puede interpretar como una renuncia a su hegemonía en el campo de la lucha por la educación. También es difícil para muchos sindicatos de personal docente, que cuentan con estructuras y niveles de membresía muy grandes, trabajar con otras organizaciones sociales más pequeñas de una manera totalmente horizontal. Los sindicatos consideran que ellos representan una colectividad grande (miles de maestros, incluso millones, en el caso de algunos sindicatos como los de la India) y no les parece justo que, en el contexto de una coalición, tengan la misma capacidad de toma de decisiones o de voto que una pequeña ONG. Al mismo tiempo, hemos observado también que el nivel de inclusión y de participación de los sindicatos de profesores es mayor en aquellas coaliciones donde hay varias organizaciones diferentes que representan a los maestros (y ninguna de ellas es claramente hegemónica). En estos casos, trabajar en coaliciones puede beneficiar a los pequeños sindicatos a la hora visibilizarse en el campo educativo, así como a la hora de defender los derechos de sus miembros y de negociar con el gobierno con más fuerza. Por otro lado, los sindicatos de maestros a menudo rechazan que las ONG's quieran introducir en la agenda de la coalición temas que son aparentemente sensibles para los derechos de los docentes y su profesionalización, como la rendición de cuentas en las escuelas, los comités comunitarios de participación escolar o la evaluación docente. Finalmente, los sindicatos de maestros, que acostumbran ser grandes defensores de la educación pública, son recelosos a la hora de trabajar con ONG's que a menudo proveen servicios educativos para los gobiernos o para la comunidad internacional debido a que de esta manera, en mayor o menor medida, contribuyen a privatizar la educación.

La cohesión interna de muchas coaliciones se refuerza por el hecho de contar con un **coordinador** con dotes de mediación e intermediación. El perfil de coordinador más adecuado en el marco de coaliciones tan plurales como las de la EPT es aquel que comprende bien los diferentes intereses y necesidades de los miembros, que evita tomar parte cuando surge un conflicto, y que controla que los miembros no pierdan el foco de la agenda y los objetivos por los que trabajan. Las coaliciones también se benefician de contar con un coordinador que sabe cuándo es el momento de tomar la iniciativa o cuándo es mejor permanecer en la sombra, y que no busca constantemente ser el centro del proceso participativo que gestiona. En muchas ocasiones, el coordinador también tiene que convencer y hacer pedagogía entre los miembros sobre qué significa (y porque tiene sentido) invertir tiempo y recursos en hacer incidencia política. Ello se debe al hecho de que muchas organizaciones que se integran en las coaliciones no tienen siempre un bagaje fuerte en tareas de abogacía o de presión política por lo que acostumbran a necesitar de un cierto acompañamiento, al menos durante un cierto período. Finalmente, el rol del coordinador es clave a la hora de instaurar mecanismos y procedimientos claros para la circulación de la información en el marco de la coalición. Si la información más relevante sobre la coalición (como las actividades que llevan a cabo la secretaría, reuniones y eventos sobre educación que se organizan en el país, decisiones adoptadas por la junta, etc.) no circula correctamente o no se distribuye de forma sistemática es más probable que algunos de los miembros se descuelguen de la dinámica de la red.

Para acabar con esta cuestión, nuestra investigación ha identificado que en muchas coaliciones de la sociedad civil existe un problema de lo que podemos llamar **‘identidad colectiva’**. Este problema tiene sus raíces en que muchas organizaciones miembro no cuentan con suficiente ‘sentido de propiedad’ de la coalición o, incluso, no se identifican con la coalición como tal. A menudo, el discurso de las organizaciones miembros denota una especie de alteridad respecto a la coalición. Concretamente, se habla de la coalición como si ésta se restringiera a la ‘secretaría de la coalición’ de manera que se confunde una parte con el todo. Esto sucede sobre todo en aquellos casos en que las organizaciones miembro no están suficientemente involucradas en la dinámica de la coalición o se sumaron a la coalición en un momento de auge o por mimetismo con otras organizaciones, pero sin tener muy claro lo que implica formar parte de este tipo de redes desde el punto de vista del compromiso político.

La mayoría de coaliciones son flexibles por lo que respecta a los diferentes niveles de participación que pueden adoptar sus miembros: desde una participación más pasiva y de consumo de servicios (asistencia a talleres y cursos, firma de declaraciones y manifiestos, etc.) a participar activamente en comisiones de trabajo y/o en la dirección de la coalición. Ahora bien, una vez más, el papel del coordinador y la secretaría puede ser clave a la hora de abrir espacios para la participación de los miembros y para que estos hagan oír su voz a través de diferentes canales. De esta manera, a través de la praxis diaria, se puede fomentar que existan mayores niveles de apropiación y implicación en la coalición.

Estructuras de Oportunidad Política

El impacto y la capacidad de incidencia de las coaliciones que luchan por la EPT es relativo al contexto político en el que éstas operan. Los analistas de movimientos sociales suelen referirse a los factores contextuales y a otras circunstancias de naturaleza política, que habitualmente escapan al control de los actores sociales, mediante el concepto de ‘estructuras de oportunidad política’ (EOP) (Tarrow, 1994). Entre las EOP que favorecen el impacto de las coaliciones de la sociedad civil encontramos: a) una efectiva división de poderes en el Estado, b) una cultura política en el país que sea sensible a la participación de la sociedad civil, y c) el nivel de acceso a las elites políticas. En el caso de las coaliciones que defienden la EPT dada la naturaleza de sus demandas, es más sencillo establecer este tipo de alianzas cuando un partido político progresista se encuentra en el poder. El hecho de que el gobierno sea de ideología progresista abre muchas ventanas de oportunidad para las coaliciones, ya que este tipo de gobiernos está más predispuesto a invertir más recursos en educación. Lo mismo sucede con gobiernos con una agenda de competitividad económica, aunque su lógica para invertir en educación sea diferente a la de los gobiernos de corte progresista. Estos últimos consideran que la inversión en educación pública es importante desde el punto de vista del derecho a la educación. En cambio, los gobiernos orientados a la competitividad invierten en educación porque la conciben como un activo clave a la hora de desarrollar el país económicamente y de atraer inversiones. Ambos tipos de gobierno están más predispuestos a la inversión en educación que, por ejemplo, los gobiernos que se suscriben a una doctrina neoliberal, cuyo principal objetivo es

controlar el gasto público y hacer que el estado externalice el máximo de servicios posible.

En la última década, en América Latina se ha dado un giro político progresista generalizado ya que muchos partidos de izquierda han llegado al poder, a menudo con el apoyo de los movimientos sociales. Este ha sido, en cierta manera, el caso de dos países latinoamericanos incluidos en este estudio como son Brasil y Ecuador. En Brasil, con el Presidente Lula, el gasto público en educación creció de 10% en 2002 al 16,2% en 2006. Algo similar ha ocurrido en Ecuador con el Presidente Correa, quien ha duplicado los salarios del personal docente y ha puesto la educación en el centro de su "Revolución Ciudadana". En ambos países, las coaliciones de la CME están operando en contextos aparentemente muy beneficiosos y sensibles a sus demandas, especialmente por lo que respecta a aquellas demandas que implican un aumento del gasto educativo. Es por eso que, en el nuevo contexto político, tanto la coalición de Brasil como la de Ecuador han tenido que redefinir sus agendas y repertorios de acción de manera estratégica. Por ejemplo, la coalición del Ecuador, *Contrato Social por la Educación*, cuando fue creada contaba con una agenda de demandas muy "materialista" (en otras palabras, se centraba en exigir más recursos para la educación y en intentar que la educación ocupara un lugar más central en la agenda pública). Además, en el momento de su creación, el país atravesaba un largo período de inestabilidad política (Ecuador tuvo diez presidentes en diez años) y un sistema educativo muy fragmentado y debilitado. Dado que Ecuador cuenta hoy con más recursos que nunca en su historia para la educación, *Contrato Social* se ha reinventado y adoptado una agenda más compleja y ambiciosa. Su nuevo programa no está tan centrado en los recursos y más bien aboga por cambios radicales en la gobernanza de los sistemas educativos, así como por la constitución de Ecuador en una "sociedad educativa".⁵

La nueva coyuntura política en Ecuador también ha afectado a la coalición desde un punto de vista más bien político. En sus orígenes, el Contrato Social por la Educación fue promovido por un grupo de personalidades entre las que destacaban empresarios, banqueros y representantes de la iglesia católica. Con el paso del tiempo, el CSE adquirió un perfil más técnico y, en el día a día, la coalición cuenta con la participación de personas con un perfil político más bien progresista. No obstante, los fundadores del Contrato siguen teniendo un papel en la coalición como integrantes del llamado comité promotor. Si bien el comité promotor cuenta hoy con un rol más bien

⁵

Véase www.contratosocialecuador.org.ec/ [Consultado: 08/11/11].

simbólico, su presencia es percibida con preocupación por muchos miembros del Contrato ya que el presidente Correa está enemistado con algunos de los empresarios y banqueros que lo integran; considera que ello les puede restar oportunidades de incidencia política. Como solución, el CSE se está planteando ampliar el grupo promotor de manera que se integren también personas de izquierdas y más afines al actual gobierno (Sarfaty, 2012). El caso de *Contrato* representa un claro ejemplo sobre como el entorno político puede alterar el perfil y la naturaleza de la sociedad civil.

Los medios de comunicación, dada su función política y de creadores de opinión, afectan también las oportunidades de incidencia de las coaliciones. Independientemente de la calidad de la estrategia comunicativa de las coaliciones, su impacto en los medios de comunicación está muy mediado por la atención que los medios prestan a asuntos educativos. Hay países donde la "educación" es un tema muy presente en las agendas de los *media* y donde, por ejemplo, los periódicos más importantes destinan un periodista y/o una sección a la temática (este sería el caso, por ejemplo, de países como Ghana, Brasil y Ecuador). Sin embargo, en otros países, la educación es un tema que es a menudo marginado por los medios (y por la agenda política en general), por lo que las posibilidades de promover el debate educativo por parte de las coaliciones son más restringidas. De los países analizados en nuestro estudio, este último sería el caso de Indonesia e India.

Por último, la opinión pública y los 'sentimientos públicos' (cf. Campbell, 2004) sobre la temática educativa también pueden ayudar o dificultar la realización de las demandas de las coaliciones. Una vez más, la India es un buen ejemplo de cómo estas condiciones puede ir en contra de los objetivos de la coalición. En este país, como consecuencia de un elitismo muy arraigado históricamente en la sociedad, la opinión pública no apoya firmemente la "educación pública" ni el derecho a la educación de todos los niños y niñas (Grant, 2012). Es por ello que en este país es más difícil para la sociedad civil defender la educación pública que en otras zonas del planeta, como la misma región latinoamericana, donde hay un "sentido común" más arraigado alrededor de la idea de la educación como un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por el estado. En esta región, lemas como "Educación para Todos" resuenan de forma mucho más positiva en la sociedad lo cual permite a las coaliciones de la sociedad civil adoptar objetivos aún más ambiciosos.

Conclusiones

Las coaliciones de la sociedad civil que luchan por la EPT adoptan formas organizativas y agendas muy diferentes en función del país y del contexto en el que se encuentran. A pesar de ello, casi todas ellas coinciden a la hora de concebir el financiamiento del derecho a la educación como un punto clave en su agenda política. En la región latinoamericana es donde encontramos coaliciones con objetivos más ambiciosos, dado que los indicadores socio-económicos, y el contexto político-ideacional es más favorable a la realización del derecho a la educación que en otras partes del mundo.

Las coaliciones estudiadas han contribuido a introducir cambios muy significativos en el ámbito educativo de los países en los que operan. Dicho impacto se ha producido tanto en el terreno simbólico como en el procedimental y el político. Para alcanzar estos tipos de impacto, acostumbran a desarrollar estrategias originales y disruptivas con las que llaman la atención de la prensa y de los tomadores de decisiones, así como a combinar ideas de carácter científico con principios morales en su discurso político-educativo. A pesar de que la mayoría de coaliciones tienen alti-bajos por lo que respecta a niveles de cohesión e intensidad de su actividad, en general, en relativamente poco tiempo de existencia, se han posicionado de manera muy firme como interlocutores válidos y reconocidos en el debate educativo de sus respectivos países.

Sin duda, las coaliciones de la CME todavía le pueden sacar mucho más rendimiento al hecho de pertenecer a una organización pluri-escalar, pero el simple hecho de estar articuladas a escala global y regional las enriquece de forma importante a través del intercambio de ideas, experiencias y recursos. Si la diversidad de intereses y de organizaciones que caracterizan estas coaliciones es gestionada de forma adecuada, estos nuevos actores de la sociedad civil todavía tendrán mucho camino por recorrer y muchas batallas que luchar en el campo de la EPT.

Referencias

- Benford, R.D. & Snow, D.A. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology* 26, 611-639.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, J.L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Dale, R. & Robertson, S. (2007). Beyond Methodological “Isms” In Comparative Education in an Era of Globalisation. En A. Kazamias & R. Cowan (Eds.), *Handbook on Comparative Education*, 19-32. Netherlands: Springer.
- GCE (2009). *Education On The Brink: Will The IMF's New Lease On Life Ease Or Block Progress Towards Education Goals?* Extraído el 22 de noviembre de 2009 desde: <http://www.campaignforeducation.org/en/resource-center/func-startdown/47/>
- GCE (2010). *Real World Strategies – Towards EFA 2015*. Johannesburg: GCE.
- Giugni, M.G., Mcadam, D. & C. Tilly. (1999), *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gomà, R., Ibarra, P. y Martí, S. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Grant, L. (2012). National Coalition for Education India: The Second Freedom Struggle Against Illiteracy. En A. Verger & M. Novelli (Eds.), *Campaigning For ‘Education For All’: Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Social Movements in Education*. Sense, Rotterdam: 83-100.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. New York: Palgrave.
- Keck, M.E. & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks In International Politics*. New York: Cornell University Press.
- McAdam, D. (2001). Culture and Social Movements. En [Crothers](#), L. and [C. Lockhart](#) (Eds.). *Culture and Politics: A Reader*. NY: Saint Martin’s Press, pp. 253–68.
- Mundy, K. (2012). The Global Campaign for Education and the Realization of “Education For All”. En A. Verger & M. Novelli (Eds.), 2012. *Campaigning For ‘Education For All’: Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Social Movements in Education*. Sense, Rotterdam, pp. 17-30.
- Sabatier, P.A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

- Sarfaty, J. (2012). Civil Society and Education Advocacy in Ecuador: Building a Social Contract for Education. En A. Verger & M. Novelli (Eds.), *Campaigning For 'Education For All': Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Social Movements in Education*. Sense, Rotterdam, pp. 51-64.
- Snow, D.A. & Benford, R.D. (2005). Clarifying the relationship between framing and ideology. En H. Johnston & J.A. Noakes (Eds.), *Frames of protest: Social movements and the framing perspective*. Oxford: Rowman & Littlefield, pp. 205-212.
- Tarrow, S. (1994). *Power In Movement: Social Movements, Collective Action And Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van der Plaat, F. (2012). Striving for Education for All in Ghana: the role and impact of the Ghana National Education Campaign Coalition. En A. Verger & M. Novelli (Eds.), *Campaigning For 'Education For All': Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Social Movements in Education*. Sense, Rotterdam, pp. 65-82.
- Verger, A. & Novelli, M. (2012). *Campaigning For 'Education For All': Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Social Movements in Education*. Sense, Rotterdam.
- World Education Forum. (2000). *The Dakar Framework for Action*. Paris: UNESCO.

Las Escalas de Decisión Política sobre la Educación para Todos en América Latina

Xavier Rambla

Universidad Autónoma de Barcelona

Entre 2000 y 2015 un consorcio de donantes y de organismos internacionales liderado por UNESCO intenta conseguir en todo el mundo los objetivos del Programa de la Educación para Todos. Este es el segundo periodo de una iniciativa que empezó en 1990 con el fin de ofrecer la educación básica a toda la población mundial, si bien ahora se han sistematizado mucho más los objetivos y resultados deseables. De hecho, el núcleo operativo radica en dos unidades patrocinadas por todos los promotores del programa que ubican sus oficinas en la sede de UNESCO en París. El Equipo de Coordinación se encarga de buscar fondos entre los donantes internacionales y de recordarles la importancia de la educación para muchas de las iniciativas estratégicas que adoptan en múltiples foros. Por su parte, el Equipo de Seguimiento publica informes anuales con datos estadísticos sobre los avances, estudios monográficos e informes regionales.

Este capítulo pasa revista a las principales implicaciones de esta iniciativa global en América Latina. Para ello tiene en cuenta las ideas explícitas de los distintos actores políticos que participan en las políticas educativas latinoamericanas, pero también indaga qué instrumentos de influencia están acuñando y desplegando estos actores con la intención de defender sus distintas visiones de la Educación para Todos.

Los organismos internacionales

La UNESCO y el Banco Mundial han asumido la principal responsabilidad en el despliegue del Programa de la Educación para Todos. Ambos organismos forman parte del consorcio que lo dirige, la UNESCO ha facilitado el centro mundial de operaciones, y el Banco Mundial ha ordenado sus prioridades de financiación según sus criterios. Entre ambos se ha entablado una cierta competencia política por promover una concepción más amplia o más estrecha del objetivo. De hecho, mientras que las declaraciones oficiales se refieren a la importancia de universalizar la “educación básica”, los indicadores (también oficiales) se han cifrado tan solo en la escolarización y la finalización de la educación primaria (King, 2007).

Los informes de seguimiento de UNESCO han señalado que, a pesar de la prosperidad económica latinoamericana durante el primer decenio del siglo XXI, y del nuevo estatus de potencia emergente

que han adquirido algunos países, una serie de dificultades continúa lastrando algunos objetivos en la región. Por ejemplo, es improbable que en 2015 la escolarización llegue al núcleo duro constituido por las zonas rurales más remotas y los tugurios urbanos más degradados. Tampoco es esperable que toda la población haya sido alfabetizada. Hoy por hoy, si bien la paridad entre hombres y mujeres ha mejorado ostensiblemente, las fracturas entre clases sociales y grupos étnicos continúan malogrando el acceso a la educación infantil y la oportunidad de obtener un rendimiento académico medio (EFA Global Monitoring Team, 2008, 2008b, 2010b, p. 12).

Cuando se aprobó el plan mundial de la Educación para Todos en Jomtien (Tailandia) en 1990, la UNESCO recompuso su estrategia regional definiendo el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). El PRELAC opera mediante cumbres ministeriales periódicas en las que los gobiernos renuevan declaraciones comprometiéndose con la extensión de los instrumentos didácticos necesarios para construir el sentido de la identidad, la colectividad y el mundo; con el fortalecimiento del protagonismo de la profesión docente para que responda a las necesidades de aprendizaje de los alumnos; con la transformación de las escuelas en comunidades de aprendizaje y participación; con la oferta de oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de la vida; y con la responsabilidad social con la educación (PRELAC-UNESCO, 2007, p. 2). Sin embargo, no es sencillo documentar el grado de compromiso efectivo de los distintos participantes en estos compromisos retóricos.

La Oficina Internacional de la Educación de UNESCO ha aportado otro argumento a favor de la acepción amplia de la Educación para Todos. Su enfoque retoma la idea de ensanchar el alcance de la educación especial con el fin de generar una verdadera educación inclusiva, ya que hasta ahora este concepto sólo se ha aplicado a las instituciones escolares singulares. La propuesta inicial supone que un equipo docente capaz de diagnosticar los problemas de su alumnado puede adquirir nuevas capacidades de trabajo interdisciplinario para dar una respuesta institucional coherente a las necesidades educativas especiales, ya sean debidas a motivos físicos y psíquicos o a desventajas sociales y jerarquías culturales (Booth y Ainscow, 2002). Pero la OIE intenta extender esta visión integrada más allá del límite de cada escuela hasta convertirla en un eje de las políticas educativas, las cuales son susceptibles de proporcionar nuevas sinergias en la lucha contra la desigualdad al conjunto de las políticas sociales de un gobierno (Acedo, Ferrer, Pàmies, 2009).

Desde los años sesenta el Banco Mundial ha venido elaborando amplios diagnósticos y planes estratégicos referidos sobre todo a su política de préstamos. Además de incidir en la educación como un instrumento para luchar contra la pobreza, sus programas y condiciones de financiación

propugnan una forma determinada de organización escolar. De hecho, en torno al milenio dedicó muchos esfuerzos a difundir las lecciones del “modelo chileno” para la innovación pedagógica, el trabajo en equipo, la participación ciudadana en la escuela, y los bonos escolares.

“Students from countries as diverse as South Africa, Thailand, the United Kingdom, and Uzbekistan, when asked what makes a good school, agreed on three things: good teacher-pupil relationships, support for overcoming learning difficulties, and good communications with parents. The following ingredients from Chile’s successful recipe for education may be useful: develop the affective domain (...); affection and acceptance (...); school appearance counts (...); the importance and selective utility of group work (...); searching for answers (...); empowering group activities for teachers (...); keeping students in school longer (...); the value of early and continuing cognitive stimulation (...); special education (...); school vouchers targeted to the very poor” (World Bank, 2001, p. 3).

El cuadro 1 muestra cómo entre 1998 y 2010 los proyectos de planificación estratégica financiados por el Banco Mundial en América Latina se han basado sobre todo en el mejoramiento de las escuelas, su coordinación con la administración pública, su evaluación sistemática y el reforzamiento de sus infraestructuras. La base de datos de Proyectos Educativos del BM recopila ejemplos de Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México en todos los cuales la prioridad se ha centrado en las mejoras de los métodos docentes y de la gestión escolar, a menudo complementadas por medidas de gobernanza y de evaluación, y en ocasiones por la financiación directa de las infraestructuras escolares. Así pues, desde esta perspectiva las escuelas han llegado a ser el principal sujeto de la planificación educativa, para la cual necesitan coordinarse con distintas instancias administrativas.

Cuadro 1: Proyectos del Banco Mundial sobre Planificación Educativa y Estrategia en América Latina (1998-2010)

Componentes	BO'98	BR'01	CO'04	NI'05	ES'06	GU'07	MX'10
Innovación pedagógica y organizativa	X	X	X	X	X	X	X
Reforzar la gobernanza del sistema	X		X	X	X	X	X
Crear un mecanismo de evaluación			X	X	X	X	
Financiar equipamiento escolar	X		X		X		

BO'98: Education Quality and Equity Strengthening Project. BR'01: Bahia Education Project. CO'04: Cundinamarca Education Quality. NI'05: Education for All. ES'06: Excellence and

Innovation in Secondary Education. GU'07: Education Quality and Secondary Education Project. MX'10: Compensatory Education. Fuente: World Bank (2012).

La reciente estrategia del sector educativo del Banco Mundial reafirma su interés por transformar el funcionamiento de las escuelas. Algunos de sus nuevos ejes de trabajo retoman el hilo de toda esta actividad anterior, en América Latina y en el resto del mundo, para apoyar la efectividad y equidad de sus intervenciones acortando el ciclo de retroalimentación entre la financiación y los resultados (World Bank, 2011, pp. 5-6). Otros extienden la lista de los destinatarios de su planificación indicando que el sector abarca varios tipos de escuelas, tanto públicas como privadas, y de instituciones educativas, tanto las que se dedican a la educación formal como las que actúan en el campo de la educación informal (World Bank, 2011, p. 5).

En conclusión, la UNESCO y el Banco Mundial patrocinan interpretaciones distintas de la Educación para Todos. En el subcontinente sus diferencias afectan sobre todo a las prioridades y al sujeto de la planificación. Así, mientras que el PRELAC-UNESCO extiende los objetivos hacia la educación a lo largo de toda la vida, la defensa de las identidades culturales y la responsabilidad colectiva con el sistema educativo, el Banco Mundial coloca las tasas de escolarización y las medias de rendimiento académico en el primer plano. A su vez, mientras que la OIE- UNESCO considera que la política educativa debe articularse con otras políticas públicas que afectan a la desigualdad, el Banco Mundial cifra los principales retos de coordinación en la relación entre las escuelas singulares y la administración pública.

Los proyectos regionales

En América Latina los planes educativos inspirados en el Programa de la Educación para Todos han convergido con los proyectos de integración regional del subcontinente en la medida en que la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), las Metas Educativas de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) se han convertido en tres proyectos distintos de regionalización. Los expertos en relaciones internacionales usan este término para designar los proyectos políticos, tratados internacionales y formas de cooperación entre gobiernos que armonizan las políticas de varios estados que conviven en las mismas áreas mundiales (Grugel, 2006). Últimamente han surgido o se han revitalizado varias iniciativas de este tipo en África, América del Norte, Asia y el Pacífico, Europa y la misma Latinoamérica. Impulsadas por intereses comerciales, muchas de ellas han generado iniciativas conjuntas en otros ámbitos como la educación y las políticas sociales.

En nuestro caso la integración regional figura en los horizontes intelectuales y políticos latinoamericanos desde el mismo momento de las independencias. Por ello los tres proyectos anteriores hunden sus raíces en varios antecedentes históricos con múltiples referencias ideológicas. Además, su aparición todavía reviste mayor transcendencia en contraste con la pretensión globalizadora de las propuestas encabezadas por la UNESCO y el Banco Mundial.

En 2004 Cuba y Venezuela firmaron un tratado internacional para crear la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que desde entonces ha incluido a Bolivia, Nicaragua, Dominica, Honduras, Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, con Paraguay y otros como observadores. El ALBA aplica el denominado método de la “ventaja cooperativa” en que la colaboración bilateral entre dos países inicia un proceso de bola de nieve a través del cual dichos programas acaban llegando a otros miembros. Hasta el momento, ha operado en los campos de la educación y la cultura, la salud, las finanzas y la energía. En educación sus principales actividades han sido sendas campañas de alfabetización en Venezuela y Bolivia, la primera asesorada por personal cubano experto a partir de su experiencia nacional de los años sesenta, y la segunda por personal experto cubano y venezolano formado precisamente en la campaña lanzada previamente en su propio país (Artaraz, 2011). Este proyecto tiene una incidencia muy relevante en los países miembros, aunque de momento sus programas no han abarcado el conjunto de la región. Por estas razones es importante mencionarlo como un proyecto de regionalización, si bien no lo tendremos en cuenta en las comparaciones generales.

La Organización de Estados Iberoamericanos es el organismo ejecutivo permanente vinculado con la secretaría de las cumbres internacionales celebradas periódicamente desde los años cuarenta. Con sede en Madrid, la OEI colabora ante todo con España, Portugal y los estados formados a partir de sus antiguos imperios coloniales. Su tarea consiste en promocionar la educación y la ciencia de una manera muy parecida a la misión de la UNESCO.

En 2008 la OEI publicó un documento borrador pidiendo a los estados miembros que se comprometiesen con unas metas educativas comunes para 2021. Este texto fue debatido en foros digitales y en una serie de cumbres y congresos académicos hasta que una segunda versión ampliamente revisada fue aprobada a fines de 2010 (OEI, 2010). Se trata de un ambicioso plan estratégico, precedido de un extenso diagnóstico de la situación, que fija objetivos generales, objetivos específicos, estrategias concretas e indicadores de logro. Atendiendo a la variedad de circunstancias sociales en los países implicados, no determina un mismo punto de llegada para

todos los gobiernos sino que les invita a que marquen sus propios hitos y planifiquen su propio recorrido para avanzar en la línea de las metas comunes.

Las Metas Educativas de la OEI se hacen eco de los Informes de Seguimiento del Programa de la Educación para Todos al cifrar sus expectativas en el incremento de la participación social en la política educativa, en el compromiso oficial para remover los factores de discriminación, en la preocupación por institucionalizar una educación técnico-profesional que sea realmente efectiva, o en el voluntad de consolidar la educación y la formación a lo largo de toda la vida. En cuanto a la universalización de la escolaridad, no sólo remiten a una inspiración análoga sino que renuevan el compromiso de los gobiernos con la educación obligatoria, y lo amplían estableciendo umbrales numéricos de logro en la expansión de la educación infantil, la educación secundaria postobligatoria y la educación superior (OEI, 2010).

Las iniciativas mundial e iberoamericana también coinciden en mejorar la calidad académica del sistema escolar y en fortalecer la profesión docente. Las Metas Educativas de la OEI completan sus objetivos con la intención de contribuir a la creación de un espacio científico internacional, de incrementar las cantidades y afinar las prioridades de la inversión, y de estimular un esfuerzo común suplementario para evaluar el grado de cumplimiento de sus indicadores (OEI, 2010).

Llama la atención una importante coincidencia conceptual entre la UNESCO y la OEI en lo que concierne a la educación inclusiva. De hecho, las Metas Educativas retoman las reflexiones de la UNESCO sobre este tema al imaginar cómo deberían ser las escuelas y cómo deberían dar una respuesta educativa a las necesidades especiales. Sin embargo, en varias ocasiones coinciden también con la voluntad de ensanchar el sentido del término hasta convertirlo en un puntal de la cohesión y de la inclusión social.

“El objetivo final es lograr a lo largo del próximo decenio una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participe la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad. Existe, pues, el convencimiento de que la educación es la estrategia fundamental para avanzar en la cohesión y en la inclusión social” (OEI, 2010, p. 16)

La vocación de ampliar el alcance de la educación inclusiva llega incluso a las políticas públicas que moldean las condiciones mismas de la educación.

“Por lo tanto, los esfuerzos no deben descansar solamente en la ampliación de la cobertura en sí misma sino, además, en la creación de condiciones que garanticen el acceso de los niños y jóvenes a una educación de calidad, inclusiva, multicultural y que fomente la diversidad y la democracia” (OEI, 2010, p. 36)

El PREAL es una iniciativa coordinada del Diálogo Interamericano (con sede en Washington) y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (ubicada en Santiago de Chile). Hasta el momento, para sus actividades ha recibido fondos de la United States Agency for International Development (USAID), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial, de la Global Development Research Network, de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), de la Fundación Tinker y de la GE Foundation, entre otros donantes (PREAL, 2011).

Uno de sus programas más renombrados estriba en la publicación de un Informe de Progreso Educativo, especialmente de los países centro-americanos, pero también de algunos otros e incluso de regiones internas de algunos estados (PREAL, 1998, 2006, 2007, 2009). Para elaborar dichos informes una comisión de expertos decide la puntuación, estima la tendencia y emite un juicio sobre los resultados en las pruebas estándares, la matrícula, la permanencia en la escuela, la equidad, la autoridad y responsabilidad de las escuelas por los resultados, la inversión en educación básica, la adecuación formativa del personal docente, los estándares de aprendizaje y el sistema de evaluación de un sistema educativo. Los informes deben perfilar un cuadro exhaustivo y claro, que sea fácil de comunicar, con el fin de influir en la opinión y catalizar el debate sobre el tema.

Asimismo, el PREAL trabaja para detectar las “buenas prácticas” de los sistemas educativos de la región (PREAL, 2011). Esta tarea se basa en seleccionar varios programas educativos en los distintos países y difundirlos más adelante, con un comentario sobre sus principales puntos fuertes, a fin de favorecer el intercambio de ideas entre políticos y profesionales. Entre otros muchos ejemplos, las buenas prácticas del PREAL consisten principalmente en reforzar la innovación pedagógica y organizativa en las escuelas más vulnerables, en mostrar las virtudes de la regulación del financiamiento escolar de gobiernos como los de Chile o Brasil, en fortalecer la profesión docente mediante la formación continua, los microcentros, la definición de la carrera o la bonificación por resultados, y también en introducir las tecnologías de la información en la escuela.

La recopilación de buenas prácticas se complementa con un el Programa Alianzas Empresa &

Educación. Esta otra iniciativa procura generar redes en las cuales los empresarios se comprometan con las reformas educativas mientras que el sector educativo “aprende a ejercer un papel de liderazgo en el mejoramiento de la calidad de la educación” (PREAL, 2011). Estas experiencias se llevan a cabo sobre todo en América Central y la República Dominicana, aunque el PREAL también trabaja en una misma línea con fundaciones empresariales en América del Sur y con redes de responsabilidad social corporativa que actúan tanto en la región como fuera de ella.

A fin de elaborar y transmitir un mensaje significativo en los medios de comunicación, el PREAL ha usado el informe de McKinsey and Co. sobre los factores susceptibles de provocar el progreso de un sistema educativo desde niveles inferiores hacia niveles superiores de desempeño académico. El informe establece una escala entre las peores y las mejores situaciones e identifica unos factores de progreso comunes a todas las regiones y culturas del mundo. De ellos, el PREAL destaca que “los sistemas más avanzados se mantienen en el proceso de mejora equilibrando la autonomía de los colegios con una práctica de la enseñanza sostenible (...); [que para ello] los líderes del sistema se aprovechan de las circunstancias de cambio para lanzar las reformas (...); [y] la continuidad en el liderazgo es esencial” (PREAL, 2010, p. 1).

Como la UNESCO, la OEI defiende una acepción amplia de la Educación para Todos y un enfoque transversal que afecte a varias políticas públicas. A su vez, como el Banco Mundial, el PREAL concede la prioridad a la escolarización y al rendimiento académico, y pone su foco de mayor atención en dos sujetos: de una parte, las escuelas, dentro de las cuales supuestamente operan los procesos favorables a la efectividad; de otra, las alianzas entre escuelas y empresas, que deberían movilizar una serie de experiencias de innovación educativa.

Las iniciativas gubernamentales

Los gobiernos han sido el principal destinatario de las propuestas emitidas por los organismos internacionales mundiales y regionales. Ellos tienen que cumplir con la fecha límite del Programa Educación para Todos en 2015, reciben el grueso de los préstamos del Banco Mundial, deciden su participación en ALBA, son los miembros de la OEI, y reciben el asesoramiento del PREAL.

El cuadro 2 resume los planes educativos latinoamericanos recogidos en la base de datos Planipolis del IIEP- UNESCO (2012), que recopila varios tipos de documentos oficiales relacionados con la política educativa. Para facilitar la comparación, el cuadro apunta el período de vigencia y contrasta los objetivos particulares con la lista de las Metas Educativas de la OEI. Nótese que las metas sobre

escolarización (meta 4) y calidad (meta 5) aluden a objetivos comunes con el PREAL.

A grandes rasgos, el cuadro revela que ocho de los once objetivos de ambos proyectos regionales han encontrado eco en las iniciativas gubernamentales. Se trata normalmente de los ámbitos más cercanos a la educación inicial, primaria, secundaria y en ocasiones superior, ya que la educación a lo largo de toda la vida apenas recibe una sola mención. En cuanto a los otros puntos desconsiderados por los gobiernos, la configuración de un espacio iberoamericano aparece como una preocupación restringida al entorno de la OEI, y visto el momento de elaboración, los gobiernos todavía no habían programado la evaluación de las Metas Educativas.

Esta coincidencia temática contrasta con la disparidad de fechas, puesto que muchos de estos planes se habían elaborado antes de 2010 y otros consisten en programas de actuación a lo largo de una legislatura. Por un lado, la proximidad de los contenidos revela que el debate entablado en el seno de la OEI ha reflejado un trabajo gubernamental previo. Pero por otro, si el punto final se ha fijado en años tan alejados como 2012 en un caso y 2021 en otros, los gobiernos recibirán la evaluación oficial de la Educación para Todos en 2015 mientras estén desplegando sus propios planes con otros plazos de seguimiento.

En esta coyuntura en que las decisiones se están tomando en distintas escalas de gobierno saltan a la vista algunas ambigüedades. En primer lugar, el gobierno federal de Brasil interpreta la participación social como la creación de unos consejos escolares que asumen las funciones esperadas por el PRELAC de la UNESCO (Ministério da Educação BR, 2004); en cambio, los gobiernos de Colombia y El Salvador asocian este objetivo con la colaboración de las escuelas públicas con el sector privado, en un sentido análogo a la propuesta de PREAL.

En segundo lugar, también salta a la vista la polisemia del objetivo de universalizar y ampliar la escolaridad. En este extremo, Brasil, Paraguay y la República Dominicana subrayan el mismo compromiso de la OEI con el acceso a la educación superior, pero los demás planes educativos limitan la cuestión a los niveles primario y secundario o bien la dejan de lado. El cuadro señala con 'X' los primeros y con 'x' los segundos.

Cuadro 2: Planes educativos nacionales en América Latina

	BR	COL	EC	ES	GU	MX	PAR	PER	RDO M
Período	2011- 2020	2006 - 2016	2006 - 2015	2005 - 2015	2006 - 2021	2007 - 2012	2008 - 2020	2007 - 2012	2008- 2018
1. Participación social	X				X	X			
2. Superar discriminación	X					X	X		
3. Ampliar educación inicial	X	X	X		X			X	X
4. Universalizar la educación primaria y secundaria, y ampliar el acceso a la superior	X	x	x	x	x		X	x	X
5. Mejora de la calidad académica	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Educación Técnico- Profesional efectiva	X			X			X		
7. Educación a lo largo de toda la vida			X						
8. Fortalecer la profesión docente	X	X	X	X	X		X	X	
9. Espacio iberoamericano de conocimiento									
10. Invertir más e invertir mejor	X	X	X		X		X		
11. Evaluar las Metas Educativas									

Fuente: International Institute for Educational Planning- UNESCO (2012)

El Plan Nacional de Educación 2011-2021 de Brasil (Câmara dos Deputados BR, 2011) requiere un comentario especial en tanto en cuanto es el reflejo más completo de los objetivos de la OEI y del PREAL, y además, su duración coincide con las Metas Educativas. A partir de una revisión del plan desplegado en la década anterior (denominada Plano de Desenvolvimento da Educação) y de los debates de la Conferência Nacional de Educação (CONAE) clausurada en 2010, comparte con la OEI el objetivo de acceso inclusivo en un sistema proclive a respetar la diversidad cultural.

“Como se vê, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social– que são desdobramentos conseqüentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar conseqüência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional” (Ministério de Educação BR, 2008: 11-12)

“79- Debater a qualidade remete à apreensão de um conjunto de variáveis que interfere no âmbito das *relações sociais mais amplas*, envolvendo questões macroestruturais como concentração de renda, desigualdade social, garantia do direito à educação, dentre outras (...) É fundamental, pois, ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação é, assim, perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade”(CONAE, 2010: 40).

En la CONAE participaron entidades que han pugnado durante los últimos veinte años por materializar una lectura amplia del derecho a la educación en Brasil. Destacan sobre todo la rama brasileña de la Global Campaign for Education, denominada Campanha Nacional pelo Direito à Educação, y el principal sindicato docente, la Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Estas dos organizaciones se acogen a la perspectiva de UNESCO y de la OEI. Sin embargo, junto a ellas también participó la red Todos pela Educação, apoyada por el PREAL, que reúne el patrocinio de varias grandes empresas como el Banco de Santander, Unibanco, la Fundação Bradesco, la Fundação Itaú o Microsoft. Desde entonces, varias veces se ha manifestado la tensión entre el sindicato docente y esta red, pero ambos actores políticos continúan integrados en el consenso general sobre el plan nacional de educación.

Con este desenlace, los gobiernos de las administraciones de Lula y de Rousseff han conseguido superar la tensión que enfrentó al sindicato docente y a los movimientos por el derecho a la educación con sus antecesores en el poder ejecutivo. A comienzos de los años noventa estos movimientos habían llegado a acuerdos para ampliar la cobertura y el alcance de la educación con

el gobierno, los cuales no obstante fueron leídos en clave minimalista por su sucesor Fernando Henrique Cardoso. La discrepancia llevó a varios conflictos sociales en los que el sindicato buscó la alianza de organismos mundiales para ejercer presión sobre el gobierno (Frigotto y Ciavatta, 2003; Gindin, 2008).

El caso brasileño pone de relieve las estrategias con que los actores políticos se desenvuelven en este entorno tan complejo donde se superponen planes educativos globales, regionales y locales. En un sentido, el gobierno federal ha ganado cotas de legitimación reuniendo en un mismo foro a todos los agentes sociales inspirados tanto por los proyectos políticos más próximos a la UNESCO y la OEI como a los proyectos más acordes con el Banco Mundial y el PREAL. Con ello refuerza su prestigio y su influencia regionales al mismo tiempo que atrae apoyos internacionales para su política. En otro, tanto la OEI como el PREAL obtienen también réditos de legitimación por el hecho de que uno de los gobiernos más decisivos del subcontinente se inscriba tan explícitamente en sus proyectos de planificación educativa regional. Ambos organismos han encontrado el apoyo de distintos sectores de la sociedad civil brasileña para que sus métodos de trabajo se apliquen en el sistema escolar de este país.

Análisis comparativo

La Educación para Todos se ha desplegado en América Latina a través de un abanico de iniciativas adoptadas por distintos agentes sociales en la escala global de los organismos internacionales, en la escala regional de la integración latinoamericana, y en la escala nacional de varios países. Esta multiplicidad de niveles de decisión, y de influencias mutuas entre quienes operan en unos y en otros, suscita una serie de cuestiones de análisis basadas en la comparación de las distintas connotaciones políticas de los distintos objetivos.

Los apartados anteriores han esbozado una panorámica de los debates sustantivos entre los enfoques del Banco Mundial y la UNESCO, de la OEI y el PREAL, o también de la campaña Todos pela Educação y la Conferência Nacional de Educação (CONAE). A grandes rasgos, la disensión gira en torno a la amplitud del concepto de “educación básica” que el Programa de la Educación para Todos pretende universalizar. Como es bien sabido, una acepción restringida de este concepto centra la prioridad en los rendimientos cuantitativos estimados por los exámenes internacionales, mientras que la acepción extensa compagina esta prioridad con la búsqueda de sinergias entre los distintos sub-sectores educativos y entre la educación y otras políticas públicas.

Pero la comparación de los proyectos políticos que subyacen a las iniciativas oficiales en América

Latina también pone de relieve la panoplia de instrumentos políticos que los agentes implicados utilizan. De un lado, los actores vinculados a la red de las políticas educativas siguen echando mano de la capacidad económica de condicionar la financiación internacional o de la capacidad de movilización social, en suma, de las mismas herramientas comunes en décadas anteriores. De otro lado, se detecta un creciente uso de las herramientas de “poder blando” asociadas con las capacidades políticas de interpretar el conocimiento experto y de mediar en la comunicación. Hoy en día las redes transnacionales de activistas y de fundaciones desafían o revisan las propuestas oficiales subrayando su propia lectura de la investigación científica, y los gobiernos y organismos internacionales intentan hacer lo propio por medio de convenciones participativas nacionales como la CONAE o internacionales como el foro de la OEI sobre sus Metas Educativas. Asimismo, la generación de mensajes susceptibles de retransmisión mediática ha llegado a ser un instrumento político de primer orden, muy especialmente cuando un actor político como Todos pela Educação dispone de una considerable experiencia profesional en este terreno.

En este contexto de controversia político- académica y de despliegue de unas capacidades políticas diferentes, cabe entender la nueva propuesta de considerar por igual a todas las instituciones públicas y privadas involucradas en el sector educativo (World Bank, 2012). Salta a la vista que esta propuesta coincide parcialmente con la idea de las alianzas de la empresa con la escuela avalada por el PREAL, aunque también es notorio que interpela en varios aspectos a las definiciones “amplias” de la responsabilidad social con la educación de PRELAC-UNESCO y de la participación social de la OEI. Muy probablemente la competición entre los defensores y detractores de cada punto de vista no se dirima solamente en términos de un debate entre expertos sino también en términos de la habilidad de cada parte para conseguir que su aproximación prevalezca entre las nociones de sentido común que la comunidad educativa y la opinión pública den por descontadas. En este aspecto, la compleja red de actores y de conflictos observada en Brasil contiene elementos innovadores que podrían marcar pautas muy relevantes a medio plazo.

Por último, la heterogeneidad de los planes educativos que acreditan tanto la UNESCO como la OEI también destaca otra manera de recurrir al “poder blando” del discurso y la comunicación. En especial, si la fecha límite de la Educación para Todos es 2015 y la fecha límite de las Metas Educativas es 2021, las principales evaluaciones del programa mundial tendrán una importancia más relativa en América Latina que en otras regiones del mundo. Sus gobiernos podrán valorar los avances y las limitaciones de cada país en el camino de la ofrecer la educación básica a toda la ciudadanía al mismo tiempo que podrán recordar las iniciativas que ya han puesto en práctica con la vista puesta en el quinquenio ulterior. Este efecto todavía se acentúa más al observar la variedad de

períodos de vigencia de los distintos planes nacionales. Por tanto, es razonable apuntar que la disparidad de fechas probablemente ofrezca otro instrumento de “poder blando” con el que reaccionar ante los posibles resultados negativos del programa mundial.

Conclusión

La UNESCO y el Banco Mundial en el mundo, la OEI y el PREAL en América Latina, y la CONAE y la campaña Todos pela Educação en Brasil apoyan distintas interpretaciones de la Educación para Todos. Si bien la UNESCO, la OEI y la CONAE pretenden articular unas políticas educativas de desarrollo internacional y de integración nacional, el Banco Mundial, el PREAL y la campaña Todos pela Educação abogan por una actuación más concreta sobre las escuelas singulares, que opere por medio de la innovación organizativa sobre todo y, cada vez más, de la colaboración entre las instituciones públicas y privadas.

En los apartados anteriores he intentado desvelar el sentido preciso que los actores políticos atribuyen a estas grandes iniciativas. Sus mismos documentos y bases de datos proporcionan datos muy útiles para perfilar su lectura de los objetivos y sus intereses políticos particulares. Este ejercicio también destaca que, además de la dialéctica de la controversia, entran en juego instrumentos políticos como las capacidades de facilitar fondos, movilizar sectores de la sociedad, utilizar la investigación científica y emitir mensajes a la opinión pública.

El abanico de los participantes en este debate también muestra la compleja trama de interacciones políticas establecidas entre las distintas escalas de gobierno. En especial, es muy llamativo que la UNESCO colabore con un organismo de orientación y organización análogas como la OEI, así como que el Banco coincida con la orientación del PREAL (que también ha financiado), y aun más, que todos ellos hayan encontrado interlocutores en la trama de consensos y disensos forjada por la política educativa de Brasil en la última década. Todo ello subraya la complejidad de las interacciones políticas globales, regionales y nacionales toda vez que las estrategias políticas desplegadas en estas tres instancias de decisión se retroalimentan unas a otras en varias direcciones.

Referencias

- Acedo, C., Ferrer, F., & Pàmies, J. (2009). Inclusive education: Open debates and the road ahead. *Prospects*, 39, 227–238.
- Artaraz, K. (2011). New Latin American networks of solidarity? ALBA's contribution to Bolivia's National Development Plan (2006–10). *Global Social Policy*, 11(1), 88–105.
- Booth, T., & Ainscow, M. (2002). *Index for inclusion: Developing learning and participation in schools*. Bristol (UK): Centre for Studies on Inclusive Education.
- Câmara dos Deputados BR. (2011). *Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020*.
- CONAE- National Conference of Education. (2010). *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*. Brasília: Ministério da Educação.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2008b). Regional Review: Latin America and the Caribbean. *Education for All by 2015. Will we make it?* Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2008a). *Education for All by 2015. Will we make it?* Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2010a). *Education for All: reaching the marginalized*. Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2010b). Regional overview: Latin America and the Caribbean. *Education for All: reaching the marginalized*. Paris: UNESCO.
- Frigotto, G., & Ciavatta, M. (2003). Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, 24(82), 93–130.
- Gindin, J. (2008). Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 351–375.
- Grugel, J. (2006). Regionalist governance and transnational collective action in Latin America. *Economy and Society*, 35(2), 209–231.
- International Institute for Educational Planning- UNESCO. (2012). Planipolis. UNESCO. Extraído el 24 de abril desde: <http://planipolis.iiep.unesco.org>.
- King, K. (2007). Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education. *Comparative Education*, 43(3), 377–391.
- Ministério da Educação BR. (2004). *Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania*. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Secretaria de Educação Básica.). Brasília: Ministério da Educação.
- Ministerio de Educação BR. (2008). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razoes, Princípios*

e Programas. Brasilia: Ministério da Educação.

OEI- Organización de Estados Iberoamericanos. (2010). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final*. Madrid: OEI y CEPAL.

PREAL. (2010). Informe McKinsey & Company: ocho claves para pasar de un sistema educativo de bajo desempeño a uno bueno. *Sinopsis educativa. Selecciones que iluminan el cambio educativo*, 31(Diciembre), 1.

PREAL- Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. (2007). *Mucho por Hacer*. Washington D.C.: PREAL.

PREAL- Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica. (1998). *El futuro está en juego*. Washington D.C.: PREAL.

PREAL- Consejo consultivo. (2006). *Cantidad sin calidad*. Washington D.C.: PREAL.

PREAL- Conselho Consultivo pra Brasil, & Fundação Lemann. (2009). *Saindo da inêrcia? Boletim da Educação no Brasil*. Washington D.C.: PREAL.

PREAL (Partnership for Educational Revitalization in the Americas). (2011). Extraído el 24 de abril desde: <http://www.preal.org>.

Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC- UNESCO). (2007). Informe final II Reunión de Ministros del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. ED-2007/PRELAC II/INF.FINAL. Extraído el 24 de abril desde: <http://portal.unesco.org/>.

World Bank. (2001). Chile's Model for Educating Poor Children. *Operations Evaluation Department Précis*, 212, 1–4.

World Bank. (2011). *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington D.C.: The World Bank Group.

World Bank. (2012). WB Education Projects Database. Extraído el 24 de abril desde: <http://web.worldbank.org/>.

Políticas educativas y derecho a la educación en Argentina: un análisis de las metas educativas en el nuevo escenario latinoamericano

Myriam Feldfeber y Fernanda Saforcada

Universidad de Buenos Aires

1. Introducción

Un recorrido por las agendas promovidas por los organismos internacionales en las últimas tres décadas pone en evidencia el fracaso en la materialización del derecho a la educación. Las iniciativas se multiplican, las metas se superponen, los planes de acción se renuevan, pero el acceso a la educación continúa siendo una asignatura pendiente para muchos.

En el actual contexto de crisis del capitalismo, América Latina, la región más desigual en términos de distribución del ingreso, se encuentra en una coyuntura particular, caracterizada por gobiernos de diverso signo, varios de los cuales vienen desarrollando políticas que tienen como resultado la reducción de los índices de pobreza y desigualdad, mientras otros sostienen políticas de corte neoliberal.

En esta coyuntura, discutir las agendas en materia de escolarización adquiere sentidos distintos respecto de aquellos que orientaron los debates educativos promovidos durante la hegemonía neoliberal en la región y los procesos de mercantilización y privatización en el terreno educativo. Es por ello que interesa analizar las políticas educativas que se están desarrollando en este nuevo escenario, en comparación con aquellas implementadas como parte de la agenda reformista de los años '90, en cuya definición jugaron un papel destacado los organismos internacionales (OI).

Sostenemos que las políticas educativas adquieren sentido en el marco de los procesos y las políticas que los Estados desarrollan para materializar los derechos de los ciudadanos, entre ellos el derecho a la educación. Es desde esta perspectiva que hemos abordado el caso de Argentina, tanto en lo que refiere a las políticas educativas actuales como a las desarrolladas en los '90.

En el presente capítulo, analizamos las orientaciones de política educativa y las iniciativas de los OI, especialmente la iniciativa Educación para Todos (EPT) de UNESCO, en la actual coyuntura de América Latina y, en particular, en Argentina, un país caracterizado por su temprana expansión de

la educación primaria y los altos índices de cobertura, pero que presenta grandes desigualdades internas.

Comenzamos por describir el nuevo escenario latinoamericano, caracterizado por la asunción de gobiernos con mayor autonomía política y económica respecto de los factores de poder internacionales, que han intentado, con distinta profundidad y en diferentes condiciones políticas internas, implementar políticas que, en general, cuestionan las premisas del consenso neoliberal de los '90.

A continuación analizamos las iniciativas que los organismos internacionales han promovido en la región en materia educativa, con especial énfasis en UNESCO.

Por último, abordamos las políticas educativas en Argentina y la implementación de la EPT, analizamos sus metas en función de los datos de escolarización y presentamos las políticas de inclusión llevadas adelante en la última década.

2. El nuevo escenario en América Latina

La discusión sobre las políticas educativas destinadas a superar las desigualdades cobra particular relevancia en la actual coyuntura en América Latina, caracterizada por la asunción de gobiernos de nuevo signo que ponen en cuestión el consenso reformista hegemónico de los años '90. Desde una perspectiva crítica de las políticas de ajuste estructural, las reformas pro-mercado y la subordinación a la lógica del capitalismo financiero global, los denominados “nuevos gobiernos” están intentando, con alcances y resultados diversos, restablecer el poder estatal para definir la orientación de sus políticas económicas y sociales (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008; Thwaites Rey, 2010). Mientras algunos países se proponen refundar el Estado y construir el socialismo del siglo XXI (Sader, 2008; García Linera, 2010), otros, sin formular alternativas al capitalismo, buscan recuperar el protagonismo estatal impulsando cambios sustantivos en las orientaciones y en los contenidos de las políticas públicas. Sin embargo, los procesos anteriores coexisten con gobiernos que sostienen el modelo de mercado y profundizan las reformas de ajuste estructural.

La actual configuración de América Latina es la de una crisis hegemónica en la que Neoliberalismo y pos-neoliberalismo, con diversos formatos, conviven de manera compleja y contradictoria en un escenario en el que prima la búsqueda de integración regional y que, en términos sociales, resulta

ambivalente. Por un lado, persisten las tendencias estructurales que refuerzan las desigualdades en la región. Por otro, se observan avances en términos de disminución de la pobreza y de la desigualdad. En efecto, los 15 países tomados por el informe redujeron la incidencia de la pobreza en el período 2002-2010, aunque en distinta magnitud: desde un -36,8% en Argentina hasta el -1,3% en Costa Rica (CEPAL, 2011). A pesar de esta heterogeneidad, es interesante resaltar que esta mejora proviene principalmente del incremento en los ingresos laborales y, en menor medida, de las transferencias monetarias implementadas a través de diversas políticas sociales. No obstante, en relación con la distribución del ingreso, la región sigue siendo la más desigual, si bien la tendencia actual es hacia la mejora distributiva.

En lo que respecta a la integración regional, es importante destacar la creación de espacios de cooperación impensables unos años atrás, en los que priman objetivos vinculados con un desarrollo basado en las necesidades de los países de la región antes que en las imposiciones de los países del norte y de los OI.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos o ALBA-TCP fue creada en 2004¹. La declaración que la crea afirma "que el principio cardinal que debe guiar el ALBA es la solidaridad más amplia entre los pueblos de América Latina y el Caribe [...] sin nacionalismos egoístas que nieguen el objetivo de construir una Patria Grande en la América Latina, según lo soñaron los héroes de nuestras luchas emancipadoras"². El ALBA fue propuesto como una alternativa al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que, en aquel momento, impulsaba Estados Unidos. Es decir, se funda en la intención de una construcción contra-hegemónica frente a la presión creciente por avanzar en un acuerdo que profundizara en América los compromisos ya asumidos en la Organización Mundial de Comercio.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)³ se crea en 2008. Su Tratado Constitutivo manifiesta que la integración es necesaria para avanzar en el bienestar de estos pueblos y contribuir a resolver los problemas de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, y que constituye "un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz".

¹ El ALBA-TCP se integra por Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Venezuela.

² Declaración Conjunta de la Primera Cumbre del ALBA, 14 de diciembre de 2004, La Habana, Cuba.

³ La UNASUR se integra por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se inicia en el año 2010, a partir del acuerdo de un conjunto amplio de países del continente americano, excluyendo a Estados Unidos y Canadá. El acta de creación subraya la necesidad de construcción de un orden internacional más justo, la igualdad soberana de los Estados, la no intervención en los asuntos internos y la plena vigencia de los derechos humanos. Se trata de un organismo que disputa con la Organización de Estados Americanos (OEA), creada a mediados del siglo XX y que fue un instrumento político de Estados Unidos para intervenir en los asuntos latinoamericanos.

Este recorrido permite dar cuenta de que, si bien son experiencias incipientes, están poniendo en cuestión una historia vertebrada en la colonialidad del poder (Quijano, 1993) y la imposición de agendas definidas fuera de la región. La apuesta por la integración y la construcción autónoma comienza a ocupar un lugar destacado frente a los tradicionales modelos de cooperación internacional. No obstante, las iniciativas educativas para América Latina impulsadas desde países del norte y/o desde los OI tradicionales continúan multiplicándose sin reflejar estos nuevos procesos.

3. Los Organismos Internacionales y las metas educativas para América Latina

La cantidad de iniciativas educativas internacionales que se han puesto en marcha en las últimas décadas resulta asombrosa. ONU, UNESCO, CEPAL, OEI, OEA, Banco Mundial, BID, OCDE, son algunos de los OI con propuestas en América Latina. Los compromisos y las acciones se superponen sin coordinación, lo que se traduce en una demanda sostenida de rendición de cuentas de las políticas implementadas (Torres, 2001). Esta superproducción de iniciativas se vincula con el propósito de incidir en las políticas educativas, pero también, en muchos casos, deviene de la búsqueda de protagonismo y legitimación por parte de los organismos; protagonismo y legitimidad que se traduce en fortaleza para obtener recursos económicos.

En qué medida todas estas iniciativas inciden en la definición de las políticas educativas de cada uno de los países de la región constituye un interrogante sin respuesta cierta. No obstante, no se puede desconocer la influencia de los organismos internacionales en la producción y circulación de ideas, investigaciones o agendas políticas (Bonal et al, 2007). Como sostiene Barroso, “la adopción simultánea y en espacios geopolíticos tan distintos de medidas semejantes configura lo que algunos autores designan como un proceso de ‘convergencia’ en la configuración y regulación de las políticas educativas a escala mundial, ya sea por fuerza de las constricciones derivadas de la

llamada ‘globalización’, ya por un efecto de ‘contaminación’ o ‘préstamo’ político-discursivo, generados por las redes internacionales de consulta y de decisión política, normalmente dominadas por los países centrales” (2004, p. 118).

Dale (2004) refiere a una “agenda globalmente estructurada”, construida a través de tres conjuntos de actividades –económicas, políticas y culturales– relacionadas entre sí y cuyas perspectivas son el híper-liberalismo, el gobierno sin gobierno y la mercantilización y el consumismo. Existen diferentes mecanismos mediante los cuales se transmiten y distribuyen los efectos externos de esta agenda sobre los sistemas educativos nacionales (armonización, diseminación, imposición, estandarización, instalación de interdependencia, préstamo político, aprendizaje) (Dale, 2007).

En el marco de esta agenda globalmente estructurada para la educación, existen grandes orientaciones comunes entre los distintos OI, pero también algunas divergencias. En la última década, los cambios políticos en América Latina y ciertos cuestionamientos en relación con las reformas impulsadas llevaron a una revisión de las orientaciones de política en el ámbito internacional (Torres, 2001). Probablemente contribuyó a esta tímida revisión las acciones de crítica y protesta sostenidas, en el cambio de siglo, por diversas organizaciones y movimientos sociales como el Foro Social Mundial, la Alianza Social Continental, las manifestaciones en diversas partes del mundo contra el FMI, el Banco Mundial o la OMC, etc. (Feldfeber y Saforcada, 2005).

No obstante, estos cambios parecen ser más de forma que de fondo. Se modifica la retórica, pero permanecen las estrategias, las concepciones sobre la educación y las orientaciones de los '90. Una mirada global sobre los documentos propositivos actuales permite reconstruir cómo el énfasis en la evaluación y la medición, la autonomía escolar, las propuestas de *accountability*, entre otras, son grandes orientaciones que se mantienen intactas, aún cuando se presenten con un discurso renovado. Verger y Bonal (2011), en un estudio sobre la reciente Estrategia de Educación 2020 "Aprendizaje para Todos" del Banco Mundial, demuestran cómo la misma no presenta grandes diferencias respecto de las anteriores estrategias educativas de esta agencia.

Sin embargo, como vimos en el apartado anterior, en el ámbito latinoamericano comienzan a tener mayor visibilidad los nuevos posicionamientos y temas de agenda en base al fortalecimiento nacional y la integración regional. Estos nuevos posicionamientos también se manifiestan, en el último lustro, en algunos documentos de OI americanos de larga data.

En los documentos firmados en los años '90 en las Cumbres de las Américas, es factible observar cómo los mandatos y lineamientos respondían a tres orientaciones. Por un lado, la educación como estrategia de atención de la pobreza desde la perspectiva de la focalización. Por otro, la educación desde una perspectiva economicista dirigida a la formación de recursos humanos e identificada como servicio comercializable en el marco de un área de libre comercio. Por último, la redefinición del rol del Estado y las reformas educativas neoliberales, con énfasis en la evaluación de la calidad, los nuevos modos de gestión, la autonomía de las escuelas y la modificación de la carrera docente en el marco de la flexibilización de las relaciones laborales (Feldfeber y Saforcada, 2005).

La V Cumbre, llevada a cabo en 2009, marca un giro sustantivo en la declaración suscripta los mandatarios, que enfatiza la necesidad de atender las profundas desigualdades de los países de la región y de desarrollar políticas de protección e inclusión social. Se reconoce que “la educación es un proceso de toda la vida, que promueve la inclusión social y la ciudadanía democrática” y, por primera vez en las Cumbres de las Américas, se reconoce explícitamente el derecho a la educación, no se condiciona la educación a la productividad y el desarrollo económico, y se asumen compromisos de acceso a la educación terciaria (Saforcada, 2009b).

No obstante, estos cambios no parecen modificar en forma sustancial las iniciativas que la OEA - organismo responsable de las acciones de cooperación para dar respuesta a los compromisos asumidos por los mandatarios en las Cumbres de las Américas- impulsa en materia educativa.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también ha ejercido históricamente una notable influencia en las políticas de la región. La propuesta “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad”, formulada junto a UNESCO en 1992, orientó la agenda reformista de gran parte de los países latinoamericanos, entre ellos, Argentina.

El documento formulaba tres pares de objetivos: ciudadanía y competitividad; equidad y desempeño; e integración y descentralización. Proponía lograr un acceso equitativo a la educación y superar el aislamiento del sistema y de los establecimientos educativos a través de modalidades que privilegiasen una mayor autonomía con una creciente responsabilidad por los resultados. El concepto de equidad reemplazaba el otrora mandato de igualdad para la educación.

A partir del cambio de siglo, en el contexto de la centralidad que asumen, para varios gobiernos de la región, las políticas tendientes a una mayor inclusión social, se produce un desplazamiento del

discurso, en el que la equidad pierde peso específico y la igualdad constituye el horizonte para pensar la inclusión.

Este desplazamiento se verifica en la producción actual de la CEPAL. El documento *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, del año 2010, plantea que el principal desafío hoy en América Latina es cómo se crece al tiempo que se reducen las desigualdades. Para ello, coloca a la igualdad en el centro de los esfuerzos por alcanzar un mayor bienestar de los pueblos. Reconoce que, pese a los avances alcanzados en materia económica y social en los últimos años, la región continúa presentando grados importantes de pobreza y desigualdad que anclan en cinco siglos de discriminación económica, racial, étnica y de género, así como en una fuerte heterogeneidad productiva que deriva en un deterioro del mundo del trabajo y en una segmentación de la protección social. Por ello, no se trata de la igualdad de oportunidades, sino de la titularidad de derechos.

Frente a esta realidad, señala que igualdad social y dinamismo económico no están reñidos entre sí y, buscando distanciarse de las perspectivas desarrollistas que la caracterizaron, propone crecer para igualar e igualar para crecer, universalizando derechos y logrando convergencias entre sectores y territorios, lo que requiere políticas públicas de Estado que trasciendan la frontera de una simple administración. En suma, se trata de alcanzar una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad. En este sentido, plantea un abanico de políticas de Estado que concurren a dinamizar el crecimiento y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva.

La igualdad se define a partir de la experiencia de la desigualdad en el continente:

Hablamos de igualdad a la luz de una amarga experiencia en materia de desigualdad. La evidencia de las últimas dos décadas del siglo pasado en la región muestra números rojos en cuanto a la igualdad. La nueva alianza público-privada redundó en una mayor segmentación de la calidad de los servicios [...] La heterogeneidad estructural, relativa a la segmentación en el mundo productivo del trabajo y que desde allí multiplica las desigualdades sociales en todas las esferas de la sociedad, aumentó durante las tres últimas décadas en la mayoría de los países de la región. Además, dos áreas en que los arreglos entre Estado, mercado y familia exacerbaban la segmentación fueron la protección social y la educación (2010: 44).

Así, la nueva coyuntura en esta región comienza a cobrar visibilidad en el ámbito internacional a través de discursos y propuestas que implican un cambio significativo de rumbo y de concepciones

en torno al sentido de la política y de la cooperación. Sin embargo, estos cambios, aún no logran traducirse en estrategias e iniciativas concretas en materia de política educativa.

En los años '90, la agenda reformista de los OI orientó en gran medida las políticas de los países de la región con propuestas destinadas a la inserción competitiva en un mundo global, la transformación productiva con equidad, el desarrollo de políticas de contención de la pobreza y la redefinición del rol del Estado en materia educativa. En la primera década del siglo XXI, muchos países de esta parte del mundo han comenzado a definir sus propias agendas sociales a partir de la recuperación de la capacidad regulatoria del Estado y de la centralidad de la política frente a la lógica economicista hegemónica en el último cuarto del siglo XX, avanzando en propuestas que, por lo menos a nivel discursivo, se proponen un horizonte de igualdad.

En este sentido, podríamos plantear que, en materia educativa, las propuestas de los OI parecen ir a la zaga de lo que los países vienen haciendo en la región. Esto resulta más notorio si nos adentramos en las metas educativas de iniciativas internacionales.

En la cooperación internacional, dentro de la enorme producción documental, debemos distinguir los documentos programáticos de las metas educativas, que constituyen objetivos claramente definidos, asumidos como compromisos por los Estados y que suelen organizar buena parte de las iniciativas de cooperación. La mayoría de las metas educativas se vinculan con objetivos de escolarización (de acceso o de culminación), permanencia, calidad educativa, equidad de género y alfabetización.

El desajuste entre las transformaciones que se están produciendo en América Latina y las orientaciones educativas en la cooperación internacional se manifiesta con mayor claridad en las metas, que se sostienen inalterables.

Las iniciativas internacionales con metas educativas acordadas por los países y en las que América Latina está o estuvo implicada, desde 1990 hasta la actualidad, son:

- Educación para Todos (EPT), en sus dos etapas, Jomtien y Dakar.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Cumbres de las Américas.
- Proyecto Principal de Educación (PPE).
- Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).

- Metas 2021.

Las dos primeras son de alcance mundial. La tercera involucra al continente americano. Los dos Proyectos refieren a América Latina y el Caribe. La última abarca a Iberoamérica.

Iniciativa	Organismo coordinador	Período	Principales metas
Proyecto Principal de Educación PPE	UNESCO/OREALC	1981 - 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años. - Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos. - Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.
Educación para Todos (Jomtien) EPT	UNESCO	1990-2015	<ul style="list-style-type: none"> - Expansión de las actividades de desarrollo de la primera infancia, especialmente para los niños pobres y desaventajados; - Progreso hacia el acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (o hacia cualquier nivel más alto de educación considerado como "básico"); - Mejoramiento de los logros de aprendizaje; - Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000, con énfasis en la alfabetización femenina a fin de cambiar la desigualdad entre hombres y mujeres; - Expansión del suministro de educación básica y capacitación en otras técnicas esenciales necesarias a los jóvenes y adultos; - Aumento de la adquisición de conocimientos, técnicas y valores para vivir mejor, a través de

			todos los canales de educación.
Educación para Todos (Dakar)	UNESCO	2000-2015	<ul style="list-style-type: none"> - Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos; - Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen; - Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa; - 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; - 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; - Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación..
Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe PRELAC	UNESCO/OREALC	2002-2017	Retoma las metas EPT
Cumbres de las Américas	OEA	1994-2010	- Acceso universal a la educación primaria y conclusión de la escuela primaria del 100%.

			<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo. - Desarrollo de programas para erradicar el analfabetismo. - Acceso de todos a una educación básica de calidad. - Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el 2005.
Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM	Naciones Unidas y Banco Mundial	2000-2015	<p>Sólo dos de los 8 objetivos refieren a educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lograr la enseñanza primaria universal. La meta es que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. - 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.
Metas 2021	OEI	2011-2021	<p>Se definieron 11 metas generales y 27 metas específicas. Las metas generales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora. - Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación. - Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo. - Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior. - Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar. - Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional. - Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.

			<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la profesión docente. - Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica. - Invertir más e invertir mejor. - Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto «Metas Educativas 2021».
--	--	--	--

Elaboración propia a partir de documentos de las iniciativas y los OI, Torres (2001) y Feldfeber y Saforcada (2005).

En el caso específico de UNESCO, son dos las líneas de metas impulsadas por esta organización para la región: por un lado, el PPE, luego renovado como PRELAC; por otro, la EPT.

El PPE se inició en Quito, en 1991, previendo que se extendería hasta el año 2000, y se proponía tres objetivos:

- Asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años antes de 1999.
- Eliminar el analfabetismo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos antes del fin del siglo.
- Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

Luego de 20 años, los Ministros de Educación evaluaron que no se habían alcanzado los objetivos y acordaron el lanzamiento del PRELAC, presentado por América Latina y el Caribe en la 31ª Conferencia General de la UNESCO. Esta nueva iniciativa regional se monta sobre la EPT –que se había iniciado 10 años después del PPE y había sido renovada en Dakar un año antes–, y se propone promover cambios sustantivos en las políticas educativas para alcanzar, para el año 2015, las seis metas mundiales de Educación para Todos.

Como vemos, existe una marcada continuidad entre el PPE, el PRELAC y la EPT. No obstante, en los datos más “duros” de escolarización básica y alfabetización, el PPE era más ambicioso que la EPT:

	PPE	EPT Jomtien	EPT Dakar
Escolarización básica	Asegurar la escolarización de todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.	Progreso hacia el acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (o hacia cualquier nivel más alto considerado como básico).	Velar por que todos tengan acceso a enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
Alfabetización	Eliminar el analfabetismo	Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad del nivel de 1990.	Aumentar el número de adultos alfabetizados en un 50%.

Fuente: elaboración propia

Asimismo, el PPE, firmado por el conjunto de los gobiernos, sugería que, para el logro de los objetivos, se destinarían a la educación presupuestos que llegarían progresivamente al 7 u 8% del PBI.

De este modo, si bien las metas de la EPT podían significar un avance en otras regiones, para el caso de América Latina supuso un movimiento contradictorio. Significó un retroceso en materia de alfabetización, de años de escolarización y del esfuerzo en el financiamiento (la EPT no establece referencias claras sobre este último aspecto) e implicó un avance en lo referido a educación de la primera infancia y la capacitación de jóvenes. Ya con la EPT de Dakar, el avance adquirió nuevo énfasis con objetivos vinculados con la igualdad de género y la educación gratuita.

Estas diversas metas, de UNESCO, Naciones Unidas, Cumbres de las Américas, etc., que se han ido fijando de manera uniforme, son asumidas por todos los Estados, a pesar de la heterogeneidad de los países e independientemente de las propias realidades sociales y educativas.

Si se realiza un recorrido por el conjunto de metas educativas de los diferentes organismos, puede apreciarse cómo la tendencia es a reducir las expectativas y estirar los tiempos. Lograr la educación para todos en el 2015 (UNESCO) o el aprendizaje para todos en el 2020 (Banco Mundial) constituyen ejemplos elocuentes de cómo las metas se “encogen” al tiempo que los plazos se extienden (Torres, 2001; Torres, 2000). América Latina “ha visto desfilar muchas agendas

regionales, continentales e internacionales, cuyas metas se reiteran, incumplen y postergan cíclicamente. Los planes se superponen y se manejan de manera paralela, sin coordinación entre sí. [...] Gobiernos nacionales y organismos internacionales formulan y firman estos planes, se comprometen a su cumplimiento en los plazos que ellos mismos fijan, para luego incumplirlos e iniciar nuevas agendas en el vacío. Nuestros pueblos son por lo general ajenos a estas agendas internacionales que se firman en cumbres y conferencias, y se monitorean en comisiones y en voluminosos informes" (II Pronunciamiento Latinoamericano de Educación)⁴.

De este modo, actualmente América Latina desafía el campo de la cooperación internacional por la diversidad de tradiciones y realidades educativas, como en todas partes del mundo, pero especialmente por cómo esas diversidades se articulan hoy con procesos políticos en marcha que ponen en cuestión las orientaciones de política vigentes hasta los inicios del presente siglo y las lógicas de la cooperación internacional.

4. Las políticas educativas en la Argentina y la "instalación" de la EPT

Argentina es un país con una larga y fuerte tradición de educación pública. Su primera Constitución, de 1853, ya reconocía el derecho de enseñar y de aprender, y sentaba primeras bases para organizar la instrucción. La temprana constitución de un sistema educativo público, así como las políticas implementadas tendientes a la expansión de la educación, fueron parte del proceso de construcción del Estado nacional; un proceso fuertemente orientado por la mirada hacia Europa.

En 1884 se sancionó la primera ley de educación común que establecía la escuela primaria obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas del país, y la coeducación de los sexos. La rápida expansión de la escuela primaria y la conformación de un importante sistema de formación de docentes, la consolidación de una educación media que se amplía a mediados del siglo XX con la incorporación de sectores históricamente excluidos, la reforma universitaria de Córdoba en 1918 y sus bases en términos de la constitución de un sistema universitario público, gratuito y con ingreso relativamente abierto, son algunas de las dimensiones que dan cuenta de la centralidad histórica de la educación pública en este país.

⁴ Disponible en <http://pronunciamentolatinoamericano.blogspot.com.ar/2011/06/documento-ii-pronunciamiento.html>

En los '90, bajo la presidencia de Menem, se implementó una profunda transformación educativa como parte del proceso de Reforma del Estado y de las políticas de privatización y descentralización de los servicios sociales (Feldfeber, 2000).

Ya desde fines de los '80, múltiples diagnósticos nacionales e internacionales desatacaban la crisis de los sistemas educativos. En la confluencia entre las perspectivas de sectores nacionales identificados con la Nueva Derecha y los diagnósticos de diversos OI, se construyó un consenso sobre la crisis de la educación y la necesidad de introducir reformas que permitieran abordar el problema de la calidad (Saforcada, 2009). El paradigma de la transformación trataba de compatibilizar las exigencias de calidad educativa, las condicionalidades de las agencias internacionales de financiamiento (Banco Mundial y BID) y las propuestas de los organismos de cooperación técnica como UNESCO, OEI, PREAL, OEA (Tiramonti, 2001; Rigal, 2004). Se trataba, en definitiva, de compatibilizar la educación con la reestructuración capitalista del último cuarto del siglo XX y sus consecuencias en términos de expansión del desempleo y la pobreza; con la reforma del Estado que se imponía en el marco del Consenso de Washington; y con los nuevos modelos de organización “flexible” en el sistema productivo (Gentili, 1997; Saforcada, 2009).

En el marco de ese paradigma y del modelo más amplio de reforma del Estado, la “transformación educativa” exigía la redefinición del rol del Estado en materia educativa, a partir de la orientación estratégica, la regulación a distancia, el impulso de la autonomía escolar, la evaluación de resultados, la focalización de las acciones, la movilización de diversas fuentes de financiamiento, la implementación de criterios de *accountability* para las escuelas y los educadores, y la introducción de incentivos que permitieran la revalorización de la profesión docente desde una lógica meritocrática e individualizada (Feldfeber, 2009; Feldfeber y Saforcada, 2005).

Como parte de este proceso de reforma, se aprobaron la Ley de Transferencia de las instituciones de nivel medio y superior no universitario que dependían del gobierno nacional y la Ley Federal de Educación, que, a la par que sentó las bases para la reforma educativa basada en los principios del “consenso neoliberal”, incrementó la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años.

Es en este contexto que Argentina firmó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y su Marco de Acción en Jomtien, en 1990, y luego suscribió el Marco de Acción de Dakar, en 2000. Así, en los años que median entre Jomtien y Dakar, Argentina implementó una reforma educativa que, si bien amplió los años de educación obligatoria, estuvo más al servicio de la reestructuración

capitalista y la contención social en el marco de una sociedad más desigual y polarizada, que al de un modelo de inclusión social.

Ya en la última década, en 2006, se sancionó la Ley de Educación Nacional, que incrementó nuevamente los años de escolaridad obligatoria, llevándolos a 13 años, incluyendo así un año de preescolar, la escuela primaria y toda la educación secundaria, tanto básica como superior.

4.1 La EPT en Argentina y su expresión institucional

Las iniciativas internacionales –la EPT entre ellas– se formulan, negocian y acuerdan en espacios externos a cada uno de los países. Las voces de los diversos actores involucrados cotidianamente en las decisiones y el desarrollo de los procesos educativos no participan de esos ámbitos. Así, las metas se introducen en los espacios nacionales y sub-nacionales (provinciales en el caso argentino) como frutos de consensos externos a esos espacios. Es por ese motivo que hablamos de "instalación": las metas se fraguan en los organismos internacionales y luego se instalan, se emplazan en los espacios locales.

En este sentido, lo que resulta paradójico de la inscripción de Argentina en la EPT es que es el estado nacional quien firma y asume los compromisos que las metas implican pero las primeras responsabilidades respecto de la escolarización y los resultados son de los estados provinciales.

La relación y la distribución de atribuciones entre el Estado nacional y los estados provinciales fue variando a lo largo de la historia. A partir de la década del 60 comenzó un proceso de transferencia del ámbito nacional a las provincias que se concreta para el nivel primario durante la dictadura, en 1978, y para el nivel secundario y superior no universitario, en 1992. A partir de allí, todas las instituciones educativas pasaron a estar bajo la órbita de los estados jurisdiccionales y el Estado nacional dejó de tener escuelas y docentes a su cargo. De este modo, son los gobiernos provinciales, quienes no participan de los ámbitos deliberativos en la EPT, los responsables por el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Argentina es parte de la iniciativa de Educación para Todos desde sus inicios. Su participación se traduce en el desarrollo de diversas acciones en tres ámbitos diferentes. Por un lado, el Ministerio de Educación de la Nación. Por otro lado, un conjunto de organizaciones no gubernamentales que integran la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE). Por último, un grupo de

instituciones escolares que integran la "Red de escuelas PEA", es decir, aquellas instituciones pertenecientes al Plan de Escuelas Asociadas a UNESCO⁵. Esto se sustenta en la misma dinámica organizadora de EPT a nivel mundial, que se propone la participación tanto de los gobiernos como de las organizaciones de la sociedad civil.

En Argentina, si bien estos actores claramente disímiles han venido desarrollando algunas líneas de trabajo, las mismas han tenido un bajo grado de articulación. A su vez, una mirada general a la realidad educativa argentina permite dar cuenta de que el grado de impacto es acotado y que la presencia de Educación para Todos como tal es muy limitada.

El Ministerio de Educación creó una dependencia institucional específica, dentro de la Dirección de Cooperación Internacional: la Comisión Nacional Argentina de Cooperación con la UNESCO (CONAPLU). Su creación se inscribe en la Carta de las Comisiones Nacionales de UNESCO, es decir que forma parte de los compromisos asumidos por el país como estado miembro de esta organización. Estas Comisiones Nacionales tienen el propósito de generar un enlace entre UNESCO y los gobiernos de los Estados miembro y de garantizar la articulación con los ámbitos no gubernamentales, a través de la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC).

La CONAPLU es la dependencia responsable –al menos en lo formal– de llevar adelante todas las iniciativas de UNESCO. Está presidida por el Ministro de educación nacional y la secretaría la ejerce el director de cooperación internacional en educación. Tiene como funciones ser referente en todas las actividades de cooperación con la UNESCO de los diversos organismos locales y asesorar al gobierno en la aplicación de los programas de UNESCO.

Resulta llamativo que la CONAPLU tenga como función asesorar al gobierno cuando es el gobierno el que la conduce. Por otro lado, la participación de OSC es prácticamente inexistente. Si bien se han desarrollado reuniones con representantes de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación y las diversas OSC involucradas, no se trata de un espacio de toma de decisiones conjuntas ni de trabajo sostenido en el tiempo. De hecho, no hay información oficial que dé cuenta de la participación de las OSC. La CONAPLU sí mantiene vínculos con la red de escuelas PAE, pero no se trata de ámbitos de diálogo ni de consulta, sino de entrega de materiales producidos por la oficina central de UNESCO.

⁵ La Red de escuelas PEA (Plan de Escuelas Asociadas a UNESCO) se compone, en Argentina, por alrededor de 126 establecimientos educativos públicos y privados. De acuerdo con UNESCO, estas escuelas difunden el ideario de la organización y funcionan como "laboratorios" para crear propuestas innovadoras.

En el Ministerio, se presentan muchas líneas de trabajo vinculadas con la EPT y con los compromisos asumidos en Jomtien y Dakar. Sin embargo, las mismas resultan de decisiones de otra índole que el hecho de “responder” a los compromisos asumidos.

Dentro de las actividades desarrolladas específicamente en vinculación con EPT se encuentra la Semana de Educación Para Todos. Dicha actividad es organizada por la Campaña Mundial por la Educación (CME) a nivel internacional y se realiza todos los años a fines de abril. No obstante, se trata de una acción limitada tanto en el tiempo como en el impacto que produce.

Los otros actores vinculados con EPT en Argentina son algunas OSC nucleadas en la CADE. Esta iniciativa se enmarca en la CME y su expresión a nivel regional, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). La CADE comenzó a funcionar en el año 2006 y la integran organizaciones de muy distinto tipo: ONG, organizaciones vinculadas con la defensa de derechos ciudadanos, OSC del campo educativo y fundaciones empresariales. En los dos últimos años han comenzado a organizarse Mesas Provinciales, pero se trata de una línea aún muy incipiente que sólo ha logrado resultados en unos pocos casos.

La EPT es una iniciativa que busca la acción conjunta entre instancias gubernamentales y OSC. En el caso de Argentina, nos encontramos con un espacio de diálogo esporádico y limitado. El Ministerio desarrolla políticas públicas sin una influencia directa del programa de la UNESCO. Las Organizaciones Sociales, por otro lado, se nuclean en la CADE pero sin lograr constituirse en un espacio de referencia y debate político en defensa del derecho a la educación. Así, el impacto de EPT, sea desde las acciones específicas emprendidas por el gobierno o por las iniciativas de la CADE, parece ser muy limitado.

4.2. La educación en Argentina y las metas de la EPT

En lo que refiere a la cobertura y la expansión de la escolaridad, los mandatos de la EPT podrían sintetizarse en los siguientes puntos:

- a. Expansión de las actividades de desarrollo de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- b. Acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (Dakar) o progreso hacia el acceso y cumplimiento universal de un nivel más alto considerado básico (Jomtien).

- c. Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados para el 2015 (Dakar) o reducir en el año 2000 la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad respecto de 1990 (Jomtien).
- d. Lograr la igualdad entre los géneros en la educación.

Veamos cuál es la situación de Argentina en cada uno de estos aspectos.

a. Expansión de las actividades de desarrollo de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos

En Argentina, la expansión de la escolaridad en la primera infancia ha sido notoria en las dos últimas décadas. Si tomamos los índices de escolarización de la población de 5 años en los dos últimos censos nacionales, podemos observar cómo en 9 años pasó del 79% en el 2001 a superar el 90% en el 2010.

Esta expansión, sin dudas, se debe por un lado a la disposición de la obligatoriedad del preescolar en la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993 y, por otro, al desarrollo de políticas tendientes a garantizar las condiciones de asistencia a la escuela, como veremos más adelante.

En tanto el nivel inicial está fuertemente atravesado por las desigualdades sociales, este crecimiento de la población de 5 años escolarizada se vincula fundamentalmente con la inclusión en el preescolar de los sectores más desfavorecidos. La progresión de la tasa de escolaridad de este grupo etario en función del clima educativo del hogar nos muestra cómo el salto más pronunciado se produce en los niños y las niñas de hogares con clima educativo bajo:

Tasa de escolarización de la población de 5 años según clima educativo del hogar⁶ por año

Clima educativo	1993	2000	2005	2010
Bajo	47,7	64,3	72	96,7
Medio	71,1	72,9	85,9	97,1
Alto	72,3	81,3	93,9	99

⁶ El clima educativo del hogar se define por el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más. Se establecen 3 valores:

- Clima educativo bajo: menos de 6 años
- Clima educativo medio: de 6 a menos de 12 años
- Clima educativo alto: 12 años y más

Total	67,3	73,3	86,9	97,9
-------	------	------	------	------

Fuente: base de datos de SITEAL, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Indicadores correspondientes a población urbana.

De este modo se observa que la escolaridad previa a la escuela primaria se expandió al punto de universalizarse en la población urbana y superar los 90 puntos en la población total, con un crecimiento más pronunciado en los sectores sociales más desfavorecidos.

b. Acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (Dakar) o progreso hacia el acceso y cumplimiento universal de un nivel más alto considerado básico (Jomtien)

Argentina presenta tasas de acceso y de cumplimiento de la educación primaria superiores al 90% desde hace varias décadas. De acuerdo con el *Atlas de las desigualdades educativas* de SITEAL, ya en 1955 más del 80% de los niños y las niñas en la edad correspondiente completaban la escuela primaria, siendo, en aquel momento, el único país de América Latina con esa tasa de culminación. En 1975, logra superar el 90% y, para el momento en que se lanza la EPT en Jomtien, Argentina tenía índices de culminación mayores al 95% de la población en la edad correspondiente:

Porcentaje de población entre 14 y 17 años con primaria completa por año

Año	Porcentaje
1955	81,7%
1965	89,6%
1975	93,4%
1985	95,5%
1995	97,4%
2005	97%

Fuente: SITEAL, Perfiles de países, Argentina.

Esta meta de la EPT sufre dos modificaciones sustanciales de Jomtien a Dakar. Una es que en Jomtien dice "progreso hacia el acceso y cumplimiento universal", de manera que la formulación es más débil que la de Dakar, donde se establece el compromiso de logro. En este sentido, la meta gana fuerza. Sin embargo, en otro sentido se debilita, pues en Jomtien el objetivo era el acceso y la culminación universal de la educación primaria o de otro nivel superior considerado como básico, lo que abría a la consideración de la escuela secundaria como parte de la educación básica. En

Dakar, esta posible ampliación no aparece, reduciendo la meta exclusivamente a la escuela primaria (Torres, 2001).

En la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) actual (aprobada en 2011) no se estipula qué se define como educación básica, pero en la versión anterior (correspondiente a 1997) se especificaba que se consideraba educación básica a la educación primaria y el primer ciclo de la educación media.

De este modo, tanto en la EPT como en la CINE –desarrollada por la propia UNESCO y que incide fuertemente en la construcción de indicadores–, entre 1990 y lo que va del siglo se encoge el concepto de educación básica a la educación primaria, aún cuando existe cierto consenso en que debe considerarse como formación básica de todo ciudadano tanto la educación primaria como la secundaria. En el caso de Argentina, la ley vigente no define qué se considera educación básica, pero establece como educación obligatoria el preescolar, la escuela primaria y la secundaria completa.

Observemos entonces las tasas de escolaridad de la población en edad teórica correspondiente a la educación básica:

Tasa de escolaridad		
Edad	año 2001	año 2010
6 a 11 años	98,2	99
12 a 14 años	95,1	96,5
15 a 17 años	79,4	81,5

Fuente: elaboración propia en base a Censos Nacionales 2001 y 2010.

Es en la educación secundaria superior donde se observa un crecimiento pero también el mayor rezago respecto del logro universal. No obstante, de acuerdo con la definición de Dakar, esto no forma parte del compromiso asumido por el país

Estudiar las tasas de escolaridad en función de otras variables sociales permite reparar en que los índices esconden profundas desigualdades:

**Tasa neta de escolarización secundaria
según clima educativo del hogar por año**

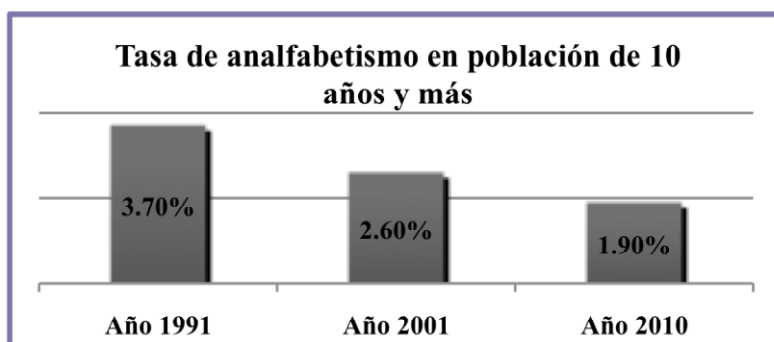
Clima educativo	1993	2000	2005	2010
Bajo	28,3	62,2	67	61,4
Medio	53	81,9	80,3	82,1
Alto	72,9	91,8	92	90,2
Total	52,8	81,4	82,1	83,4

Fuente: base de datos de SITEAL, en base a EPH. Indicadores correspondientes a población urbana.

Las tasas varían notablemente de acuerdo con el clima educativo del hogar. Desde esta perspectiva y considerando que la educación básica incluye a la escuela secundaria, podemos sostener que si bien Argentina siempre tuvo una cobertura sobresaliente en el contexto de la región, aún hay deudas pendientes significativas.

c. Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados para el 2015 (Dakar) o reducir en el año 2000 la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad respecto de 1990 (Jomtien)

Acorde a las altas tasas de escolarización primaria, el analfabetismo presenta cifras acotadas y las tasas fueron disminuyendo en los últimos 20 años:



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de 1991, 2001 y 2010.

No obstante, estas cifras esconden importantes desigualdades al interior del país. Así, para el 2010, con una tasa nacional de analfabetismo del 1,9%, en el Gran Buenos Aires la misma es de 0,9%, y en la zona del nordeste (una de las más rezagadas) es de 2,3%.

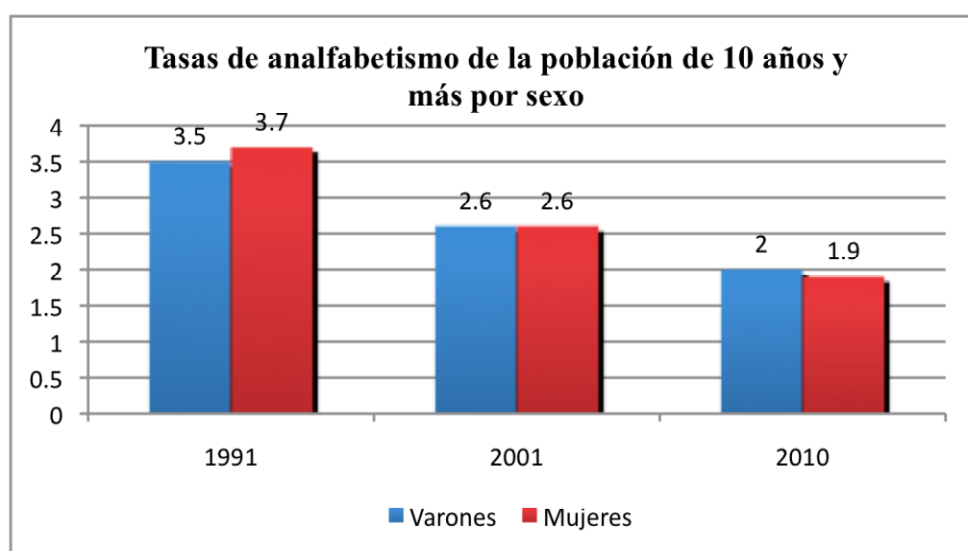
d. Lograr la igualdad entre los géneros

A nivel nacional, la igualdad de géneros ya era una meta cumplida al momento de firmar la EPT. En general no hay disparidades y, cuando las hay, son pequeñas y a favor de las mujeres:

Tasas de escolarización por nivel, sexo y año

	1993		2000		2005		2010	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Tasa neta de escolarización primaria	93,3	94	97,8	98,4	91,9	93,2	93,2	96,3
Tasa neta de escolarización secundaria	50,2	55,4	79,6	83,4	81,3	82,9	82,6	84,2

Fuente: base de datos de SITEAL, en base a EPH. Indicadores correspondientes a población urbana.



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Análisis de datos.

Lo visto hasta aquí permite observar cómo la mayor parte de las metas de la EPT estaban prácticamente cumplidas al momento de la firma de estos compromisos y los logros se vinculan con los procesos y las coyunturas internas, y no con el desarrollo de políticas definidas para dar cumplimiento a las metas suscriptas.

4.3. Las políticas de inclusión después de los 90

Las políticas educativas que comienzan a implementarse en la Argentina a partir de la asunción del presidente Kirchner, luego de la profunda crisis del 2001, contienen tanto elementos de ruptura como de continuidad respecto de las orientaciones de las políticas reformistas de los '90.

Como dijimos, en los '90 se transfirieron a las provincias las instituciones que aún estaban bajo jurisdicción del Estado Nacional, proceso que agudizó la fragmentación al interior del sistema. A partir de la recuperación económica de los últimos años y de un cambio en la concepción del rol del estado en materia de políticas públicas, el Estado Nacional comenzó a asumir un rol más protagónico en lo que respecta al funcionamiento y al financiamiento del sistema educativo para garantizar el derecho a la educación (Feldfeber, 2011).

En términos generales, se puede señalar que las políticas educativas del gobierno de Kirchner (2003-2007) estuvieron centradas en transformaciones importantes en la legislación y menores en términos de políticas concretas que garanticen su efectivización. Por su parte, el gobierno de Fernández de Kirchner evidencia importantes avances en las políticas destinadas a la inclusión social (Feldfeber y Gluz, 2011).

La Ley de Educación Nacional (LEN) sancionada en el año 2006 extendió la obligatoriedad a 12 años incluyendo a todo el nivel secundario. Si bien mantiene algunos de los principios de la ley de los '90, incluye algunos elementos relevantes, en especial la conceptualización de la educación como derecho social y la centralidad que le otorga al Estado en la garantía de este derecho.

En lo que respecta a las políticas destinadas a superar las desigualdades al interior del sistema, el gobierno de Kirchner produjo un desplazamiento, al menos a nivel de formulación política, desde la

lógica compensatoria que orientó las políticas de los '90 a través del Plan Social Educativo⁷ hacia un modelo de inclusión en términos de igualdad. El Plan Social Educativo fue sustituido por el Plan Integral para la Igualdad Educativa, que se propuso generar la igualdad de oportunidades educativas como una dimensión constitutiva de la igualdad social. Si bien el programa fue definido como una política para todos, las acciones se iniciaron en escuelas con niñas y niños en situación de mayor vulnerabilidad social y los modos de implementación mantuvieron algunos de los mecanismos propios de la focalización asistencial de los '90 (Gluz y Chiara, 2007). Así, se retomó la idea de políticas universales pero sin abandonar la lógica focalizada de actuación sobre los sectores más postergados (Gluz, 2008).

El gobierno también ha impulsado políticas de inclusión que intentan articular políticas sociales y derecho a la educación, entre las cuales debemos destacar la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), lanzada por Fernández de Kirchner a fin del año 2009. Consiste en una prestación monetaria de carácter mensual, no sujeta a aportes ni contribuciones. Beneficia a los trabajadores informales, desocupados y de servicio doméstico que tengan hijos menores de 18 años y a las embarazadas.

La AUH es la misma asignación que perciben por sus hijos los trabajadores activos y los beneficiarios de la prestación por desempleo. El 80% de esta suma se percibe directamente y el 20% restante se acumula y es puesto a disposición de los beneficiarios una vez al año, al momento de acreditar ciertas condiciones de salud, educación y trabajo. Los beneficiarios deben presentar los certificados requeridos de vacunación y asistencia escolar, y se realiza un seguimiento de la trayectoria escolar de cada hijo de beneficiario. Este mecanismo de control diferencia a la AUH de las asignaciones que perciben los trabajadores formales.

Esta política constituye la iniciativa más importante en materia de protección social de los últimos años. De acuerdo con Agis et al. (2010), el análisis conjunto de resultados pone en evidencia que la AUH se encamina a ser la medida de política social más exitosa implementada en Argentina en los últimos 50 años, especialmente en materia de su impacto sobre la indigencia y la desigualdad extrema entre ricos y pobres. No obstante, sus efectos sobre la pobreza son mucho más moderados que los inicialmente imaginados.

⁷ El desarrollo de políticas asistenciales focalizadas fue la respuesta a los procesos de fragmentación social creciente resultantes de un modelo socio-económico que excluía a vastos sectores de la población. La orientación a grupos meta (Sthal, 1994) fue la tendencia predominante de política social estatal en los '90, justificada por la escasez de recursos y la necesidad de concentrarlos en los sectores más necesitados (Feldfeber, 2002). En educación, la principal política fue el Plan Social Educativo, que se estableció en 1993. Este plan cristalizó un quiebre respecto de la lógica universalista que orientó las políticas del Estado de Bienestar Keynesiano.

Según el gobierno, la AUH “es parte fundamental de una política social cuyos ejes son el abordaje integral, la equidad territorial y el fortalecimiento de las familias como medio para lograr la máxima satisfacción de los derechos de la niñez y la adolescencia entre los que se encuentra el derecho a la obtención de una buena calidad de vida, a la educación y a la salud⁸”.

La AUH se inscribe dentro de un modelo de inclusión educativa porque promueve la inserción de niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y acompaña las trayectorias de los que, estando escolarizados, presentan dificultades que ponen en riesgo su continuidad.

A partir del año 2009, las políticas educativas desarrolladas por el Ministerio de Educación enfatizan la inclusión de los sectores excluidos del sistema para cumplir con la obligatoriedad escolar establecida en la LEN. Las políticas hacia la educación secundaria se dirigen centralmente a revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel. El discurso oficial se centra en la necesidad de construir una escuela secundaria capaz de motivar, incluir y retener a las y los jóvenes, otorgando especial importancia a la recuperación de quienes abandonaron la escuela. Para ello, proponen una revisión integral que abarca desde los contenidos hasta el gobierno escolar. En mayo del 2009, el Consejo Federal de Educación aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria. Al año siguiente, se lanzó el Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria, con una importante inversión para reformas de las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas, pedagógicas e institucionales, y el desarrollo de nuevos planes curriculares, con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y acompañar las trayectorias escolares de los estudiantes. La Propuesta de Apoyo Socioeducativo para alumnos, escuelas y jurisdicciones se orienta a promover el derecho a la educación de jóvenes y adolescentes, así como garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.

Otra medida relacionada con las anteriores, tendiente a democratizar el acceso al conocimiento, es el Programa Conectar Igualdad, que busca la inclusión digital a través de la entrega de netbooks a cada alumno y docente de educación secundaria de escuela pública, educación especial e Institutos de Formación Docente de todo el país y del desarrollo de contenidos digitales para propuestas didácticas (Feldfeber y Gluz, 2011).

Estas políticas estuvieron acompañadas por un incremento del financiamiento educativo. Cuando se inicia la actual etapa, en el año 2003, la inversión en educación era de 3,7% del PBI. En el año

⁸ http://www.me.gov.ar/me_prog/asignacionuniversal/pdf/informacion_aspectoseducativos.pdf

2009, la inversión superó la meta prevista en la Ley de Financiamiento Educativo llegando al 6,4 %. Sin embargo, el crecimiento de los recursos no ha logrado modificar los desiguales niveles de inversión educativa entre provincias (CIPPEC, 2011) y resultan insuficientes para cumplir con la educación secundaria obligatoria.

Con este recorrido, podemos observar en qué medida la política social y educativa en Argentina, formulada en términos de la inclusión y la igualdad, se distancia de la racionalidad política que orienta la Educación para Todos.

5. Reflexiones finales

El análisis desarrollado en el presente capítulo permite identificar la coexistencia de viejas y nuevas formas de cooperación internacional en América Latina. En la región conviven las iniciativas promovidas por los tradicionales OI junto a propuestas definidas en forma autónoma que, en el marco de una revisión de los diferentes modos de construcción política ligados a la colonialidad del poder, ponen en cuestión la histórica cooperación internacional.

A partir del desarrollo realizado queda claro que la iniciativa EPT en Argentina ha sido un típico caso de “instalación” de una agenda externa. Así, mientras las metas definidas en los acuerdos se multiplican y los plazos se extienden, nos preguntarnos en qué medida estas iniciativas internacionales tienen una real incidencia en el desarrollo de las políticas y los sistemas educativos de la región.

El nuevo escenario en América Latina pone en evidencia las limitaciones de las agendas definidas en forma heterónoma. Aún cuando los acuerdos son suscriptos por los gobiernos, las políticas que se implementan encuentran sentido en los procesos sociales y la historia de los sistemas educativos de cada país, y en las diversas formas mediante las cuales nuestras sociedades buscan materializar el derecho a la educación.

Referencias

Agis, E.; Cañete, C. & Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL- PIETTE – Conicet.

Andrenacci L. y Repetto, F. (2007). Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. En: C. G. Molina (Ed.) *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*. Washington: BID – Planeta.

Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski; M. Nores y M. Andrada (Eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica.

Barroso, J. (2004). La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués. *Revista de Educación*, 333, 117-140.

Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (Ed.) (2007). *Globalización y educación: textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 2010.

CEPAL/UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe y OREALC-Oficina Regional de Educación para América latina y el Caribe, Naciones Unidas.

CIPPEC (2011). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Cuarto informe anual 2010*. Buenos Aires.

Dale, R. (2007). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada para a educação’? *Educação e Sociedade*, 25(87), 423-460

Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. En X. Bonal; A. Tarabini-Castellani y A. Verger (Eds.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Feldfeber, M. (2011). ¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino. En Da Cunha, C.; Vieira de Sousa, J. y Da Silva, M. A. (Eds.) *Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas: Autores Associados y Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

Feldfeber, M. (2009). Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En: Feldfeber, M. (directora) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: FFyL, UBA/Aique.

Feldfeber, M. (2007). La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la 'agenda educativa' en América Latina. *Educação & Sociedade* 28(99), 444-465.

Feldfeber, M. (2000). Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. *Versiones* (11), 8-20.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade* 32 (115), 339-356.

Feldfeber, M. y Saforcada, F. (2005). *La educación en las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*. Buenos Aires: Miño y Dávila y Laboratorio de Políticas Públicas.

García Linera, A. (2010). *La construcción del Estado*. Conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, 8 de abril de 2010.

Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas del derecho a la educación. *Revista Iberoamericana de Educación* 49, 19-57.

Gentili, P. (1997). Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías. En P. Gentili (Ed.) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Buenos Aires: Losada.

Gluz, N. (2008). Pobreza y escolarización en contextos de exclusión: los alcances de las políticas públicas sobre la cuestión. *Actas del Congreso de ALACIP*, Costa Rica.

Gluz, N. y Chiara, M. (2007). *Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE). Momento 1: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto*. Buenos Aires: DINIECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Documento de trabajo).

López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996). *Anuario Estadístico Educativo 1996*. Buenos Aires: Dirección General Red de Información Educativa.

Moreira, C; Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (coord.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Montevideo: FLACSO Uruguay, UNLa, UARCIS y Ediciones TRILCE.

Quijano, A. (1993). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, E. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Fundación Arcor y Fundación Roberto Noble.

PNUD (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Rigal, L. (2004). *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco latinoamericano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA-CLACSO.

Saforcada, F. (2009). *Las políticas de autonomía escolar en la década del 90: el caso Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.

Saforcada, F. (2009). Organismos internacionales, educación y políticas sociales. En *Primer Workshop Internacional "Particularismo y universalismo en las políticas sociales: el caso de la educación"*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Provincia de Buenos Aires.

Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação e Sociedade* 32 (115), 287-304

Senén González, S. (2008). Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica". En R. Perazza, R. (Ed.). *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.

SITEAL (2010) *Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, Buenos Aires: UNESCO, IPE-UNESCO; OEI.

Tedesco, J.C. (Comp.) (2005). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IPE, UNESCO y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Tenti Fanfani, E. (Comp.) (2008). *Nuevos Temas en la Agenda de Política Educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tenti Fanfani, E. (2004). Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de Francois Dubet. En E. Tenti Fanfani (Org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE –UNESCO.

Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipatoria?* Buenos Aires: FLACSO y Temas Grupo Editorial.

Torres, R. M. (2001). Cooperación Internacional en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema? *Cuadernos de Pedagogía*, 308.

Torres, R. M. (2000). *Una década de Educación para Todos: la tarea pendiente*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación–IPE/UNESCO.

Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?. *OSAL*, XI (27), 19-43.

Verger, A. y Bonal, X. (2011). La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el 'aprendizaje para todos'. *Educação & Sociedade*, 32 (117), 911-932.

Los derechos de la infancia y el derecho a la educación en América Latina

Paulí Dávila y Luis María Naya¹

Universidad del País Vasco

La defensa de los derechos del niño se ha convertido en los últimos años en un tema clave para identificar los conflictos y las violaciones que se producen en el ámbito de los Derechos Humanos. Asimismo, ante los problemas que plantean la globalización y las políticas neoconservadoras, el derecho a la educación se está viendo conculcado de manera que, en lugar de fortalecer las obligaciones gubernamentales de los Estados, como figura en tantos pactos internacionales, muchos gobiernos están optando por políticas privatizadoras en el ámbito escolar. En este contexto, América Latina es un ejemplo más para comprender esta situación. A lo largo de este capítulo vamos a tratar de analizar el derecho a la educación en América Latina desde la perspectiva de los derechos de la infancia. Para ello vamos a servirnos del esquema de análisis de las cuatro “Aes” de Katarina Tomaševski (2005, 2006): Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad. La aplicación de este esquema para el estudio del derecho a la educación está resultando básico, pues nos permite conjugar un conjunto de derechos, cuya plasmación más efectiva se produce con la aprobación por parte de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989 (Dávila y Naya, 2011). De esta manera, este tratado internacional sirve de herramienta útil para analizar el derecho a la educación en toda su complejidad.

Por otra parte, el estudio del derecho a la educación en América Latina debemos insertarlo en un marco más general para comprender los límites en los que nos movemos. No obstante, queremos plantear una cuestión previa relativa a la diferencia entre los niveles en los que se producen los acuerdos gubernamentales en el campo del derecho internacional y los pactos o convenios internacionales en el marco de las Naciones Unidas. Este matiz debemos tenerlo en consideración, pues el nivel de obligaciones de cada uno de estos compromisos es diferente. Así, mientras la CDN o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) son

¹ Los autores son miembros del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT 298/10 y de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54)” de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU

acuerdos vinculantes producidos en el marco de las Naciones Unidas; los Objetivos del Milenio, las Metas 2021 o la Educación Para Todos (EPT) no tienen este carácter vinculante y, en algunos casos, se transforman en meras declaraciones retóricas. Tal es así que los compromisos iniciales pueden ir variando sin que exista ningún sistema sancionador por su incumplimiento. Se trata de un conjunto de estrategias encaminadas a promover, en el campo de la educación, procesos que permitan eliminar el analfabetismo, el logro de la escolarización primaria o la promoción de la educación inicial. Por lo tanto, son objetivos que tienen sus propios límites en el tiempo.

Nuestro trabajo se va a centrar en el estudio de las observaciones y recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño a los informes presentados por los Estados Partes. No obstante, queremos señalar que los otros acuerdos-marco citados tienen objetivos y metas diversas en la región. Así, por lo que se refiere al logro de los seis objetivos de la EPT podemos indicar que en 2010 Argentina, Cuba y Uruguay ya los habían alcanzado; Chile, México y Venezuela estaban a punto de hacerlo; Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana se hallaban en una posición intermedia; y Nicaragua distaba mucho de alcanzarlos (UNESCO, 2010, p. 10).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por su parte, también tienen a la educación como un elemento importante en las agendas políticas internacionales. Así, dos de sus objetivos están directamente relacionados con la educación: el objetivo 2 es lograr para el 2015 que todos los niños y niñas del mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y el objetivo 3 plantea 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 antes de finales de 2015. El logro de estos objetivos, a escala mundial, está teniendo serias dificultades, aunque en América Latina parte de ellos está en camino de lograrse.

Además, a nivel regional, América Latina se ha embarcado en un ambicioso proyecto liderado por la OEI denominado Metas 2021. En este proyecto tres de sus metas tienen relación directa con la educación: la meta 2, que plantea garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo; la meta 3, que pretende romper la brecha de desigualdades, optando por una educación no

discriminatoria y, finalmente, la meta 4 cuyo objetivo es garantizar la educación intercultural bilingüe a las minorías étnicas y pueblos originarios. Como no podía ser de otra manera, los niveles de logro de estas metas varían entre los diversos países de la región.

El discurso que mantienen estos tres acuerdos son congruentes con los contenidos de la CDN, tal y como podemos observar en lo recogido en sus artículos 28 y 29, aunque también existen otros principios de este tratado que también tienen su reflejo en estos acuerdos, como son la no discriminación o la participación. En este sentido, no podemos olvidar dos cuestiones; la primera es que la CDN se fraguó en el decenio 1979-1989, siendo un gran avance en su momento pero, como se ha visto en los tres protocolos facultativos aprobados, no pudo alcanzar todas las posibilidades previsibles en un futuro cercano en el ámbito de los derechos de la infancia; y la segunda, es que la CDN es un tratado internacional sujeto a una lógica jurídica propia, mientras que los objetivos derivados tanto de la EPT, Objetivos del Milenio o Metas 2021, son acuerdos internacionales tasados en el tiempo y con determinados objetivos, los cuales siempre se van aplazando en el tiempo a la vista que las políticas públicas, la situación económica y las ayudas al desarrollo permitan implementarlos.

1. El Derecho a la Educación: perspectiva teórica y metodológica

La CDN ha supuesto un avance de los derechos de los niños y niñas, en cuanto que se trata de un instrumento jurídico internacional firmado por todos los países, aunque todavía no la han ratificado, por razones distintas, los EE.UU., Somalia y Sudán del Sur. Por otra parte, la CDN plantea un conjunto de derechos civiles y libertades fundamentales, y otros derechos de protección social, cultural y económica que, visto desde la perspectiva de los derechos del niño, suponen un nuevo paradigma, al considerar al niño como sujeto de derecho y no como objeto de protección. El conjunto de derechos que contiene este tratado está atravesado por unos principios generales como son la no discriminación, la participación, el interés superior del niño y la supervivencia, concepto que incluye también una buena calidad de vida (Dávila y Naya, 2011). Como tantos tratados internacionales, la CDN tiene un órgano de garantía, el Comité de los Derechos del Niño, compuesto por 18 miembros, que revisa a través de diversos informes la implementación en los Estados Partes de los compromisos

adquiridos con la firma de dicho tratado. Este Comité ha sido objeto de crítica debido a que sus funciones se ciñen únicamente al seguimiento de la CDN, sin capacidad sancionadora (Ravetllat, 2006).

La CDN recoge también el derecho a la educación, que ya se había mencionado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y, singularmente, en el PIDESC de 1966, donde su artículo 13 es el paradigma de este derecho. El derecho a la educación se ha plasmado en una doble vertiente. Por una parte, el reconocimiento de las obligaciones del Estado para que se cumpla la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza elemental o básica, posibilitando el acceso a otros niveles de enseñanza y, por otra, la libertad de los padres para la elección de centro. Los artículos que explícitamente recogen este derecho son el 28 y el 29, aunque existe una lectura educativa de toda la CDN (Dávila y Naya, 2011). Al margen de este tratado, en la mayoría de los países de América Latina el derecho a la educación está reconocido en sus constituciones (Georgetown University Political Database of the Americas, 2006) y, por lo tanto, lo que se recoge en la CDN debe complementarse con las propias leyes nacionales de educación.

Desde el punto de vista metodológico hemos establecido unas categorías de análisis, de acuerdo con el contenido de los artículos 28 y 29 y hemos analizado todas las observaciones y recomendaciones que el Comité ha realizado a los países de la región en sus informes. Este diseño metodológico permite analizar y comparar la situación de los diferentes países de América Latina. Estos informes conforman un corpus relevante, pues son la culminación del proceso siguiente: la presentación de los informes de los Estados Partes, los informes de las ONG de cada país y la sesión pública de cada uno de los países ante el Comité. Este es un proceso que obliga a los países que han ratificado la CDN, según los artículos 43 y 44. Por lo tanto, es pertinente analizar dichos informes, pues permiten contrastar todas las informaciones previas. Asimismo, hay que tener presente que para poder comparar toda esta información hemos de considerar dos tipos de limitaciones que tiene todo el proceso seguido. La primera es el tipo de informes que redactan los diferentes países, que son, en general, autocomplacientes y poco proclives a reconocer la insuficiencia o escasa aplicación de la CDN, a pesar de que, en una presentación pública en la sede del Comité, se contrastan con informaciones procedentes de diferentes fuentes; la segunda limitación

es el propio Comité, compuesto en la actualidad por dieciocho expertos elegidos por la Asamblea de Naciones Unidas y cuyos itinerarios personales y preocupación por los derechos de la infancia no son coincidentes, al menos por lo que se refiere a la perspectiva educativa. A todo ello hay que sumar otras cuestiones como la acumulación de informes hasta fechas recientes, la falta de función sancionadora del propio Comité y el papel del UNICEF y ONG en todo este proceso, como se recoge en los artículos finales de la CDN. Entre 1993 y 2011 todos los países de América Latina presentaron informes ante dicho Comité y, en líneas generales, han cumplido satisfactoriamente los requisitos normativos, llegando algunos países a presentar hasta cuatro informes; otros países, como Cuba, Uruguay o Venezuela, han presentado dos informes. De todos modos, el caso más llamativo es Brasil que en un periodo tan largo de tiempo ha presentado un único informe. Nuestro análisis se ha centrado más en los informes finales del Comité emitidos en el último periodo, correspondiente al último lustro, ya que tienen una mejor elaboración y actualidad de sus datos, además de sistematizar las recomendaciones y hacer un seguimiento de las mismas por parte del Comité.

Por otra parte, como hemos señalado anteriormente, nuestra aproximación teórica al análisis del derecho a la educación se ha realizado partiendo del esquema de las 4 Aes de Katarina Tomaševski, que permite analizar los diversos indicadores que configuran el disfrute de este derecho. La utilidad de este esquema es evidente pues supone poner en marcha toda una serie de dispositivos que afectan a las obligaciones gubernamentales, a los padres (Asequibilidad); a las diferentes situaciones sociales y personales de los niños y niñas (Accesibilidad); a unos objetivos educativos que tengan presente el enfoque de los derechos humanos (Aceptabilidad) y que responda a la diversidad educativa de nuestras aulas (Adaptabilidad). Es necesario, no obstante, distinguir entre el **derecho a la educación**, en los términos que normalmente está recogido en los instrumentos jurídicos internacionales y que goza de un amplio consenso por parte de la comunidad internacional, y los **derechos en educación**, que suponen un enfoque complementario donde se privilegian los derechos humanos y su adecuación a cada uno de los sujetos de la educación.

En el siguiente gráfico hemos recogido los aspectos relativos al derecho a la educación, tal y como cabe interpretarlo desde la CDN y el Pacto, incluyendo las

consecuencias educativas que hemos analizado en el estudio de otros casos (Dávila y Naya, 2007, 2011).

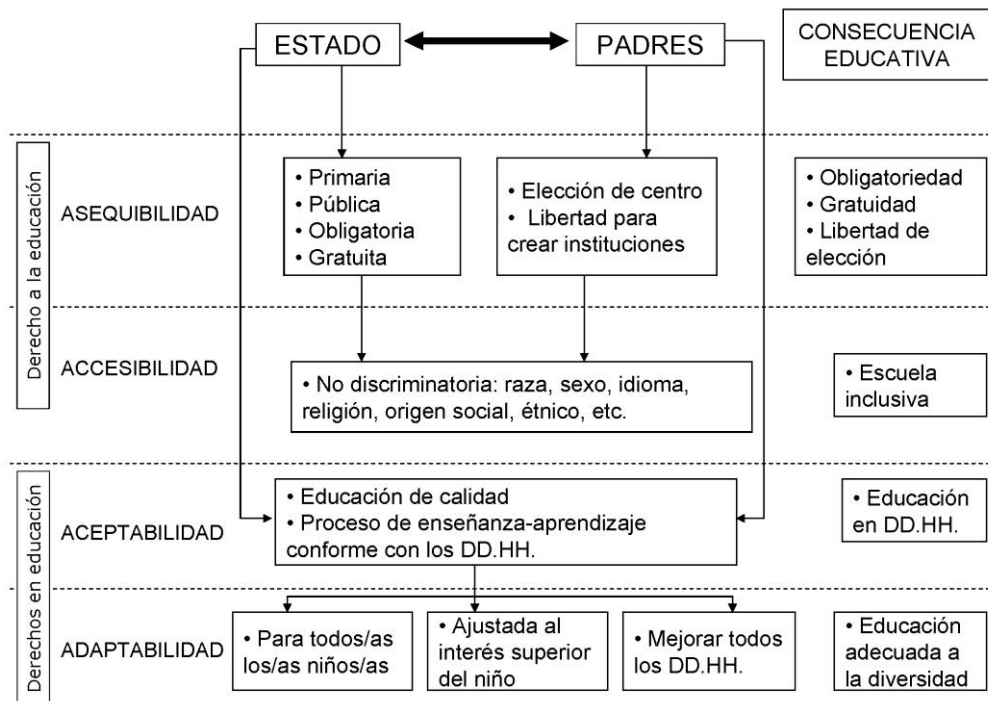


GRÁFICO 1: Las 4 Aes y sus consecuencias escolares y educativas

2. Las observaciones del Comité de los Derechos del Niño

Antes de proceder al análisis del derecho a la educación, que es el objeto de este trabajo, conviene tener presente una panorámica general de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de los informes finales del Comité, donde se recogen las recomendaciones a los informes presentados por los Estados Partes. El resultado del análisis puede resumirse en que se constata la existencia de cinco ámbitos de preocupación por parte del Comité: 1) falta de armonización entre la legislación nacional y la CDN; 2) preocupación por la indefinición de los principios generales de la CDN; 3) persistencia de malos tratos, abusos y castigo corporal; 4) abuso de la privación de libertad en la justicia juvenil, y 5) escasa información sobre la CDN además de la falta formación de los profesionales (Dávila y Naya, 2011).

1.- Así, con respecto al primer ámbito de preocupación, sorprende que todos los países analizados por el Comité reciban observaciones relativas al cumplimiento de lo previsto en los códigos o leyes integrales de la infancia. Éstas se refieren bien a la lentitud de la puesta en marcha de instituciones previstas, como los defensores de los niños (Argentina y Bolivia), bien a la falta de coordinación entre los organismos dedicados a la infancia (Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay), o bien porque algunas leyes relativas a la infancia no se adecuan a la CDN (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Uruguay). En el caso del informe de Perú, presentado en 2006, se solicita la derogación de algunas leyes ya que son contrarias a la CDN.

2.- Con respecto a los principios generales, el Comité constata que países como Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay no son especialmente sensibles al principio de interés superior del niño, demandando una mejor definición e implicación de los profesionales. Asimismo, el principio de no discriminación no se aplica en Costa Rica, con referencia a los niños indígenas. El Comité, cuando realiza estas observaciones, es especialmente cauteloso, utilizando una frase casi tópica en la que señala que “aunque el Comité acoge con satisfacción los avances registrados [...] recomienda”. No podemos olvidar que el Comité no tiene función sancionadora.

3.- En relación a los malos tratos, abusos y castigo corporal, tanto en el ámbito escolar como familiar, el Comité se refiere a los casos de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Uruguay y Venezuela, incluso reiteradamente como ocurre con Bolivia y Honduras. Se constata que, a pesar de la prohibición recogida en la legislación nacional, su aplicación no es efectiva.

4.- La justicia juvenil es otro ámbito de preocupación, sobre todo porque no se aplican con el rigor necesario las medidas “socioeducativas” previstas en los códigos y se opta por el internamiento o la privación de libertad, como ocurre en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Perú y, finalmente, el Comité insiste en que se realicen campañas de divulgación de los códigos o de la CDN y en que se forme a los profesionales en el ámbito de la infancia (Brasil, Ecuador, Honduras, y Uruguay).

3. El Derecho a la Educación en América Latina: una visión comparada

Previamente a la presentación de los resultados de nuestro análisis, conviene recordar algunos indicadores estandarizados para contextualizar la información obtenida de los informes finales del Comité. Uno de los indicadores usuales para estudiar el derecho a la educación a escala internacional es el de inicio/fin de la obligatoriedad escolar. En la mayoría de los países de la región ésta se inicia a los 6 años para concluir a los 14-15; lo cual supone que la obligatoriedad escolar es de unos 9 años, aunque la esperanza de vida escolar, que nos muestra la cantidad de años que un niño de 4 o 5 años puede esperar permanecer en cualquier grado del sistema educativo a lo largo de su vida es de unos 13 años, yendo, por lo tanto, más allá del periodo obligatorio. Asimismo, en la mayoría de los países estudiados, el porcentaje de matriculación en primaria es cercano al 100 por cien de la población. Con respecto a la financiación también existen indicadores que pueden ser orientativos de la inversión en educación, como son, por ejemplo, la gratuidad y el porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a educación. Así, y aunque en la gratuidad está reconocida en la mayoría de los países de la región, se dan casos en los que hay que pagar los libros de texto, el material escolar, las actividades extraescolares, manutención o el transporte (Tomaševski, 2004). Con respecto al porcentaje del PIB destinado a la educación, éste fluctúa entre un 1% en Ecuador y un 13% en Cuba, siendo la media cercana a un 4%. Todo este conjunto de indicadores estadísticos, recogidos por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, son el telón de fondo en el cual deben insertarse las recomendaciones del Comité sobre el derecho a la educación (UNESCO, 2011).

Asequibilidad: escuela para todos

La asequibilidad, cuya traducción más correcta al castellano sería disponibilidad, es uno de los elementos que más directamente está relacionado con las obligaciones del Estado. Tiene una doble vertiente, por un lado, como derecho civil y político implica que el gobierno debe garantizar el derecho de los padres a la elección de centro escolar y la libertad de establecerlos y dirigirlos. Por otro lado, como derecho social y económico, supone que los gobiernos deben asegurar que haya educación primaria gratuita y obligatoria para todos los niños y niñas en edad escolar. Por lo tanto, todos estos

aspectos suponen que el Estado debe garantizar la existencia de un sistema escolar y la libertad de elección de los padres.

Las recomendaciones del Comité se centran en aspectos más relacionados con la disponibilidad real, que con aspectos legislativos. Para ello analiza aquellos casos en los cuales la obligatoriedad se ve mermada por diversas razones como son la deserción y el absentismo escolar, la privación del derecho a la educación; o la escasez de centros en zonas rurales, así como la inadecuación entre la edad de finalización de la escolarización obligatoria y la edad mínima para poder iniciar la vida laboral, como ocurre, por ejemplo, en el caso de Perú, donde la edad mínima para el empleo son los 12 años y la educación obligatoria finaliza a los 18. Por lo que respecta al *abandono, deserción y absentismo escolar*, que está relacionado con el fracaso escolar y la disponibilidad de oferta, el Comité se ha referido a las altas tasas de abandono y deserción en primaria, entre otros en los casos de Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay o Venezuela. A modo de ejemplo, recomienda a Argentina en 2010 que “tome medidas para que los niños puedan completar su escolaridad” y celebra, en 2009, que Bolivia haya creado el “Bono Juancito Pinto” que ha reducido el abandono escolar. Hay que tener en cuenta que una de las causas de este fenómeno es que los niños y niñas comienzan a trabajar, como observa el Comité, entre otros, en los casos de Honduras o Perú y otra, muy insistente, es que esta elevada tasa de deserción se produce entre los niños y niñas indígenas, afrodescendientes y, como veremos seguidamente, la población residente en el campo.

Asimismo, el acceso a la escuela de la población infantil situada en zonas rurales es preocupante, pues impide, en muchos casos, el ejercicio de la obligatoriedad escolar, como ocurre en casi todos los Estados Partes, con la excepción de Cuba. Además esta situación tiene el agravante de que va acompañada de otras dos realidades discriminatorias, que afectan, por una parte, a las niñas y, por otra, a los niños y niñas indígenas y a familias migrantes. Por lo tanto, donde más se aprecian las dificultades de acceso a la educación es en este tipo de disparidades, por lo que el Comité insiste en la necesidad de desglosar los datos estadísticos por zonas rurales y urbanas, etnia y sexo, como se le recomienda a Colombia.

Las referencias a la gratuidad son menos numerosas y, en la mayoría de los casos, inciden en que se sobrecarga el presupuesto familiar con la compra de material escolar o de los libros de textos, cuando no de tasas escolares que afectan a las familias más pobres (Colombia), lo que el Comité denomina “gastos ocultos o indirectos en la enseñanza primaria” (Perú) o la necesidad de realizar gastos de la enseñanza obligatoria no relacionados con la escolaridad (Panamá). Es de reseñar que el Comité recomienda tanto a México como a Guatemala tomar medidas eficaces para garantizar la educación gratuita en la práctica. En este sentido, Tomaševski en un análisis global de la situación de la educación en el mundo ponía de relieve que la declaración de gratuidad no siempre se hacía efectiva, debido a la existencia de muchos costos, directos e indirectos (compra de libros, comedores escolares, etc.) (Tomaševski, 2004).

Otro elemento muy importante para que el derecho a la educación pueda garantizarse es lo que se recoge en el artículo 4 de la CDN cuando dice que deben dedicarse a la infancia todos los recursos de los que dispongan. Por lo tanto, el Comité no cesa de aconsejar el aumento de la inversión en educación. En algunos casos reconoce los avances realizados; el más sobresaliente es el caso de Costa Rica que ha incorporado a través de la reforma del artículo 78 de la Constitución Política en 2010, el aumentó al 8% del porcentaje del PIB destinado a la educación, que contrasta con el gasto en educación del resto de países de la región, con la excepción de Cuba. En la misma línea se puede citar los casos de Nicaragua o Chile que han aumentado los recursos, aunque todavía resulten insuficientes. En sentido contrario, Colombia y Perú han disminuido los recursos destinados a la educación en sus presupuestos.

No todas las observaciones que realiza el Comité son negativas, ya que reconoce el acierto de los programas implementados por algunos países para disminuir el absentismo escolar o favorecer la asistencia a la escuela, así subraya el programa Bono Escolar de Panamá, los Maestros Comunitarios en Uruguay o el Bono Juancito Pinto en Bolivia. También celebra el logro de la matriculación universal que se produce en Uruguay y los evidentes progresos de Venezuela, país en el que la educación es una prioridad gubernamental.

En síntesis, el objetivo que supone la asequibilidad de lograr una escuela para todos todavía no es una realidad en el conjunto de los países de la región, a pesar de lo que digan las estadísticas. El elemento más sobresaliente es la gran disparidad existente

entre los países y en el interior de cada uno de ellos. Al respecto, se puede establecer un perfil, donde ser niña, pertenecer a una minoría étnica y/o vivir en zona rural suponen altas probabilidades de recibir una educación de mala calidad, cuando no de quedar alejado de la posibilidad de disponer de una plaza escolar. De manera que se confirma el detestable principio de que los países pobres reciben una educación pobre.

Accesibilidad: escuela sin discriminación

La accesibilidad hace referencia a uno de los principios clave de la CDN, y también de los Derechos Humanos y de la educación, como es la no discriminación. En este sentido, son muchos los tratados donde se fija la posición de los organismos internacionales contraria a todo tipo de discriminación. En general, la discriminación en la esfera educativa afecta, sobre todo, a las niñas, a los niños con discapacidad o a las minorías étnicas (Sieminski, 1997; Tomaševski, 2004 y Muñoz, 2006). La accesibilidad también se refiere a la posibilidad de cursar formación profesional o educación secundaria y otros niveles educativos que, en algunos casos, van a ser de pago.

El Comité, en la mayoría de los casos, constata la carencia de una red adecuada de formación profesional (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú o Venezuela) o el escaso número de alumnos que continúan los estudios secundarios (República Dominicana, Ecuador o El Salvador). Entre las medidas favorables, el Comité destaca la introducción de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, y también de la preescolar, en Argentina y el aumento de cobertura de la enseñanza secundaria en Bolivia. Estas observaciones se ven refrendadas por los datos estadísticos de los países de Centroamérica, que indican que la esperanza de vida escolar en estos países ronda los 11-12 años, mientras que en el resto de América Latina se superan los 13 (UNESCO, 2011).

Volviendo a la parte más importante del acceso a la educación, como es la no discriminación, tenemos que recordar que la CDN se refiere a dos casos que tienen repercusiones educativas: los derechos de los niños y niñas con discapacidad relativo al disfrute de una vida plena y decente y el “acceso efectivo a la educación, la capacitación, (...) la preparación para el empleo” (artículo 23), y el segundo sobre la discriminación de niños de minorías o de pueblos indígenas, a quienes reconoce el derecho a “tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión, o a emplear su

propio idioma” (artículo 30). Este planteamiento supone que el acceso debe poder realizarse sin discriminaciones y posibilitando una escuela inclusiva (Dávila, Naya y Lauzurika, 2010), como se aprecia cuando el Comité recomienda “sistemáticamente que se adopten todas las medidas necesarias para integrar a los niños con discapacidad en el sistema general de educación” (Hodgkin y Newell, 2004, p. 357).

En el estudio de esta cuestión, casi podríamos imaginarnos un “mapa de la discriminación” de los *niños y niñas con discapacidad* en América Latina. De manera que observamos que en casi todos los países existe un posicionamiento positivo en las legislaciones nacionales y donde prevalece el principio de no discriminación. No obstante, el Comité también constata que este reconocimiento legal, o bien no se extiende lo suficiente a los niños con discapacidad, o en la realidad existen discriminaciones patentes, tanto en el acceso a las escuelas, como por su no integración. Con diversos matices, el Comité se refiere a la situación de los niños con discapacidad en cada uno de los países, señalando de manera más negativa que positiva la situación en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Estos matices se refieren al limitado acceso a la educación, a la ausencia de política integradora, al exceso de institucionalización, la falta de información o la falta de capacitación del profesorado. En sentido positivo, resalta los casos de Argentina, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador o Nicaragua. Este último país ha incluido en la Ley General de Educación el principio de la educación integradora, que ha hecho que se duplique la matriculación de niños con discapacidad en las escuelas

Con respecto a las *minorías o de pueblos indígenas*, y tal como señala el Comité, “podrían parecer superfluas las disposiciones del artículo 30. Sin embargo, la sobrecogedora evidencia de la discriminación grave y persistente que padecen grupos minoritarios o pueblos indígenas justifica que se afirmen sus derechos en un artículo aparte” (Hodgkin y Newell, 2004, p. 489). Es decir, al igual que ocurría con el caso anterior, la sola aplicación del principio de no discriminación, evitaría esta especificación, que se hace, no obstante, necesaria para evitar situaciones de violación de los derechos reconocidos. Los motivos de discriminación son, en la mayoría de los casos, étnicos o lingüísticos, propios de las minorías existentes en los Estados Partes. Otro motivo de discriminación es la lengua, de manera que aquellos Estados que no

tienen regulado el uso de la lengua minoritaria, o que lo violan de hecho, también reciben recomendaciones del Comité, sugiriendo la enseñanza de las lenguas minorizadas (Hodgkin y Newell, 2004, p. 496). Correlativo a todo ello, el Comité detecta carencias en la formación de maestros para atender a esas minorías lingüísticas, así como en la elaboración de material didáctico en dichas lenguas. En sentido positivo reconoce los avances que se han dado en algunos países en los programas de educación intercultural bilingüe (Ecuador, Nicaragua o Panamá), así como que en algunos lugares su alcance es limitado (Bolivia, Colombia y El Salvador) o necesita expansión (Chile). Por otra parte hay que tener en cuenta que la ausencia de estos programas está relacionada directamente con las tasas de deserción escolar que sufre este colectivo.

Aceptabilidad: escuelas de calidad y respetuosas con los Derechos Humanos

La aceptabilidad se orienta hacia una educación de calidad y en consonancia con los Derechos Humanos, por ello tiene especial relevancia que los procesos de enseñanza-aprendizaje se adecuen a estos principios. Por una parte, los gobiernos deben establecer, controlar y exigir determinados estándares de calidad, independientemente de la red educativa en la que esté escolarizado el sujeto. Asimismo, algunas de las cuestiones señaladas anteriormente, como son el uso de las lenguas propias en las escuelas por parte de las minorías son derechos que suponen una mejor aceptabilidad educativa. La prohibición de los castigos corporales, el uso adecuado de programas educativos, libros de textos y métodos de enseñanza adecuados también son indicadores de la aceptabilidad en educación.

En este sentido hay que señalar que uno de los aspectos que ha sido objeto permanente de las observaciones del Comité es el relativo a la disciplina escolar que, conforme con el artículo 19 de la CDN, obliga a los Estados Partes a tomar medidas “contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”, y también con el artículo 28.2, donde se recoge que “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”. Así, el Estado es responsable de la prevención de toda la violencia contra los niños, ya sea ésta inflingida por funcionarios del Estado o por los padres, maestros u otras personas a cargo de su cuidado. Por otra parte, el Comité ha subrayado

que el castigo corporal en la familia, en las escuelas u otras instituciones o en el sistema penal, por leve que sea, es incompatible con la CDN (Hodgkin y Newell, 2004, pp. 278 y 285). El Comité señala que son necesarias tanto las medidas legislativas como las educativas para cambiar las actitudes y las prácticas en este campo. De esta manera, hay países en los que existe legislación que prohíbe todo tipo de violencia o maltrato contra los niños y niñas, en diferentes ámbitos, como en Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana o Venezuela, lo cual no evita que en la realidad estos malos tratos ocurran en la sociedad, pues la mayoría de la población ve como razonable o aceptable la aplicación de cierta disciplina, donde están presentes los malos tratos, tanto en la escuela como en la familia. En ese sentido, en países como Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Guatemala, Paraguay, Chile o Colombia, el Comité constata que los castigos corporales en el seno de la familia y en la escuela son práctica aceptada por la población. En cualquier caso, no parece que las disposiciones sean suficientes para cambiar comportamientos sociales y escolares que han tenido una larga tradición.

Adaptabilidad: educación para la diversidad

La adaptabilidad es uno de los elementos que exige un mayor esfuerzo creativo para que, siguiendo el principio del interés superior del niño, las escuelas se adapten a los niños y no viceversa. Se trata de responder a la diversidad cultural, religiosa, lingüística, etc. lo que supone el respeto de los derechos de cada sujeto de la educación. Asimismo, se trata de responder también a todos aquellos niños que, por razones diversas, quedan olvidados y se convierten en excluidos e invisibles: refugiados, privados de libertad, trabajadores, etc., colectivos que se ven privados del acceso al sistema escolar normalizado, y a los que, por lo tanto, no se les reconocen sus derechos en educación. Por ello se exige que la adaptabilidad garantice la mejora de los derechos humanos a través de la educación. En este sentido, se demandan programas de educación en derechos humanos tanto a nivel mundial como en la práctica en cada escuela. En el caso de América Latina el IIDH realiza un estudio anual sobre la Educación en Derechos Humanos en la región (IIDH, 2011).

Al Comité le preocupa la escasa presencia de los derechos humanos en la educación de los niños y niñas y, especialmente, en la formación de los profesionales de

la educación, que es la mejor garantía del respeto a la diversidad en la educación. La mayoría de los Estados reciben parecidas recomendaciones, más o menos expresadas de la siguiente manera: “El Gobierno debería estudiar la posibilidad de incorporar la Convención en los planes de estudios escolares” en cualquiera de los niveles educativos. A modo de ejemplo, reconoce que Argentina la ha incorporado a la docencia universitaria, pero no lo ha hecho a la enseñanza básica. La inclusión de la CDN en los planes de estudio no debe responder a la sola voluntad de dar una respuesta puntual al artículo 42, sino que significa que el conocimiento de los derechos se enmarca en un proceso continuo que incluye y afecta a las futuras generaciones de niños. También otros aspectos relevantes son los referidos a otros tipos de respeto de las minorías, que ya han sido tratados anteriormente.

Como se puede observar, hay una carencia clara con respecto al conocimiento de los Derechos Humanos y del Niño en los programas escolares, de manera que el Comité, siendo consciente de esta situación, aconseja repetitivamente que no solamente se incluyan estos derechos en los programas, sino que los miembros de la Comunidad Educativa practiquen una educación basada en los Derechos Humanos. Lo mismo ocurre con otros objetivos relativos al respeto a los padres, a la identidad cultural, al idioma y valores morales, a los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya, pues “hay muchos países que promueven activamente el patriotismo, a expensas de inculcarles el respeto de diferentes culturas, en especial las culturas de los grupos minoritarios. Algunos países están preocupados porque ya no se enseña el respeto de los valores nacionales, por juzgarlos anticuados” (Hodgkin y Newell, 2004, p. 479). La idea que quiere transmitir el Comité es que todas las personas de todas las culturas merecen la misma valía y respeto, además de desarrollar políticas educativas encaminadas a una vida responsable en sociedad, a la igualdad de los sexos, a una educación por la paz o al respeto al medio ambiente. El objetivo, por lo tanto, es llegar a una educación que se adapte a la diversidad de sujetos de derecho a la educación, donde “el requisito previo de que los chicos y las chicas se adapten a la escuela ‘normal’ se reemplaza adaptando la educación al derecho igual de cada uno a la educación y a iguales derechos de cada uno en la educación. La adaptación de la educación a cada uno sigue siendo un sueño. No hay país en el mundo que haya puesto en vigor garantías efectivas para todos los componentes de la

educación basada en derechos y para todas las categorías en las que hemos parcelado la raza humana” (Tomaševski, 2004, p. 260). Horizonte posible si creemos que la educación debe encontrar ese lugar en el campo de los derechos de la infancia.

4. A modo de conclusión

América Latina, desde la perspectiva del cumplimiento del derecho a la educación, y basándonos en la información facilitada por el Comité de los Derechos del Niño, ofrece una visión caleidoscópica y compleja, donde el derecho a la educación está recogido en el plano legislativo. La tendencia general, en los años que lleva de vigencia la CDN, ha sido implementar los contenidos de este tratado en sus legislaciones internas, con lo cual se puede reconocer uno de los logros mayores de esta región, al tomar como horizonte legislativo los principios de este tratado.

Pero el cumplimiento de los derechos humanos, en muchas ocasiones, reclama condiciones democráticas y recursos económicos que faciliten su desarrollo. Existe poca inversión económica y poca tradición en la defensa de los derechos humanos, tanto en las instituciones de protección a la infancia como en el entramado administrativo de la aplicación del derecho a la educación.

Si analizamos la situación del derecho a la educación en América Latina podemos ver que, por ejemplo, existen indicadores suficientes para afirmar que hay una discutible asequibilidad, debido a la escasa inversión en educación. Es decir, a pesar del cumplimiento de la obligatoriedad escolar o de la gratuidad que, en general, están garantizados, se manifiestan ciertos déficits, denunciados por el Comité, en cuestiones relativas al abandono escolar en sus diferentes formas y que, normalmente, muestran un claro fracaso escolar. Por lo que respecta a la accesibilidad, ésta parece estar poco garantizada, a pesar de su importancia, pues se constata la suma de recomendaciones y observaciones relativas a las diversas discriminaciones que sufren determinados grupos de población: niñas, habitantes de zonas rurales, pueblos originarios, minorías étnicas y lingüísticas o personas con discapacidad. Por lo tanto, el derecho a la educación, en toda su plenitud sufre déficits importantes tanto en la accesibilidad como en la asequibilidad. Las obligaciones gubernamentales no llegan a cubrir la oferta de las plazas escolares, y

cuando lo hacen, no pueden garantizar que los niños y niñas no sufran discriminaciones en el disfrute de sus derechos en el espacio escolar.

Con respecto a la aceptabilidad y adaptabilidad, los otros dos elementos que componen el esquema de análisis del derecho a la educación, puede afirmarse que existen situaciones sobre la práctica de formas de disciplina no compatibles con los derechos del niño que no garantizan que estas escuelas sean aceptables. Asimismo, en cuanto a la existencia de un currículum escolar que refleje y contenga los Derechos Humanos y del Niño, el Comité ha criticado su escasa presencia, a pesar de su existencia. Finalmente, la adaptabilidad, parece mostrarse como un horizonte deseable, pero que tiene serias dificultades en ser alcanzado, ya que todavía son los niños, niñas y adolescentes quienes tienen que adaptarse a la institución y no viceversa.

Referencias:

- Dávila, P. y Naya, L.M. (2007). Education and the Rights of the Child in Europe. *Prospects*, 37 (3), 357–367.
- Dávila, P. y Naya, L.M. (Ed.) (2011). *Derechos de la infancia y educación inclusiva en América Latina*. Buenos Aires: Granica.
- Dávila, P., Naya, L.M. y Lauzurika, A. (2010). Las personas con discapacidad, el derecho a la educación y la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 4 (2), 97-117. Extraído el 24 de abril de 2012 desde: <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art5.pdf>
- Georgetown University Political Database of the Americas (2006). *Constitutions and Comparative Constitutional Study*. Extraído el 24 de abril de 2012 desde <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>
- IIDH (2011). *X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Hodgkin, R. y Newell, P. (2004). *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra: UNICEF

- Muñoz, V. (2006). *El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Comisión de derechos humanos 62º período de sesiones. Naciones Unidas. E/CN.4/2006/45
- Muñoz, V. (2011). *El derecho a la educación: una mirada legislativa comparada. Argentina, Uruguay, Finlandia y Chile*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Naya, L. M. y Dávila, P. (Coords.) (2006). *El Derecho a la educación en un mundo globalizado*. Donostia: Erein.
- Ravetllat, I. (2006). El Comité de los Derechos del Niño. En I. Ravetllat y C. Vilagrasa. *El desarrollo de la Convención sobre los derechos del niño en España*. Barcelona, Bosch, 47-62.
- Sieminski, G. (1997). *Los Derechos de las Minorías a la Educación. Las recomendaciones de La Haya*. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Grupo de Trabajo sobre las Minorías. Tercer período de sesiones. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.3
- Tomaševski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Madrid: Intermon Oxfam.
- Tomaševski, K. (2005). El derecho a la educación: panorama internacional de un derecho irrenunciable. En Naya, L.M.: *La educación, un derecho humano* (pp. 63-90). Donostia: Erein.
- Tomaševski, K. (2006). *Human Rights Obligations in Education. The 4-As Scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- UNESCO (2010). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Panorámica Regional: América Latina y el Caribe*. París: UNESCO.
- UNESCO (2011). *Compendio Mundial de la Educación, 2011. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Aplicación del enfoque de capacidades a las desigualdades educativas en Brasil

Liliana Gallego Duque
Universitat Autònoma de Barcelona

Mauro Mediavilla
Universitat de Valencia

Rosangela S. Pereira
Universidade Federal de Mato Grosso

La Educación para Todos 2015 (EPT) ha planteado dos objetivos fundamentales: universalizar la educación primaria y reducir el analfabetismo. Para ello considera la existencia de múltiples desigualdades sobre las cuales es imprescindible actuar, pues en los objetivos planteados se hacen evidentes las preocupaciones sobre, primero, la vulnerabilidad y las situaciones desfavorables de la primera infancia, que puede afectar tanto el acceso como la calidad de la educación recibida; segundo, las disparidades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria; y por último, el analfabetismo en los adultos.

Este programa de EPT también resalta la educación y la necesidad de acción global en torno a ésta, como el eje central en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la igualdad entre géneros, la reducción de la mortalidad de los niños, la mejora de la salud materna, el combate contra el VIH/SIDA, la sostenibilidad del medio ambiente y el fomento de una asociación mundial, también dependen de la educación.

Sin embargo, en la actualidad en algunas regiones del mundo se siguen observando grandes desigualdades educativas como lo es el caso de Brasil donde, a pesar de haber logrado que la tasa de alfabetización superara el crecimiento demográfico entre 2000-2007, el país sigue concentrando un porcentaje alto de niños sin escolarizar, cifra que fue del 0,7% en el 2008 (Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2011:47). Además, prevalece una alta proporción de estudiantes que no alcanzan unas competencias académicas mínimas a pesar de la larga escolarización, y un conjunto de estudiantes con problemas de atraso escolar.

Con respecto al analfabetismo de los adultos, Brasil figura entre los 10 primeros países del mundo, con aproximadamente 14 millones de analfabetos entre el 2005-2008, los cuales se concentran en la región del Nordeste. Pero es importante resaltar que el país ha realizado importantes esfuerzos, dado que en el periodo 2000-2007 logró disminuir en 2,8 millones el número de analfabetos (Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2011:47,79)

Las interrelaciones entre educación y entorno pueden ser la clave para determinar por qué no se están logrando los objetivos trazados en EPT. En el “Informe de seguimiento de la EPT en el

Mundo 2011” se hace evidente que los factores asociados a la falta de libertades están aumentando las desigualdades y las privaciones en múltiples dimensiones, con connotaciones fuertemente asociadas al entorno:

[...] Los conflictos armados siguen arruinando la vida de millones de personas que se cuentan entre las más vulnerables del mundo. Las guerras están destruyendo también las posibilidades de recibir educación [...] más del 40% de los niños del mundo que no van a la escuela viven en países afectados por conflictos. En esos mismos países se registran algunas de las mayores desigualdades entre los sexos y algunos de los niveles más bajos de alfabetización de todo el mundo (Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2011:47).

Los conflictos armados o la violencia armada tienen una implicación directa en el logro real de educarse, por ejemplo en Brasil *dos tercios de los residentes de las favelas afectadas por la violencia no tienen el certificado de educación primaria*. Dicha violencia puede generar primero, ineducabilidad por la *desactivación de las posibilidades de aprovechamiento educativo por parte del menor* (Bonal y Tarabini, 2010:143); segundo, la interrupción de la escolarización; o tercero, un mayor gasto de recursos públicos en seguridad en vez de política educativa (OCDE 2010:28-30).

Pero la falta de libertades abarca también las económicas, como las que se presentan en el mercado laboral, pues la proliferación de puestos de trabajo informales o la falta de un empleo formal implica el no acceso a las prestaciones sociales y a la seguridad laboral. En las áreas urbanas de Brasil, el empleo informal como porcentaje del empleo total no agrícola fue del 50% para los hombres y del 52% para las mujeres entre el 2003-2005 (ODM, 2010:24). Ello implica la vulnerabilidad de los miembros de la familia, lo cual no solo afecta a los ingresos disponibles de la familia sino además a su bienestar y capacidad de agencia, aspectos que pueden tener fuertes implicaciones en la educación de los menores del hogar.

De tal manera que el análisis concienzudo de los objetivos de la Educación para Todos debe implicar una visión holística, en la cual se recurra a elementos teóricos que lleven a entender la interacción de los logros educativos con la presencia de las desigualdades. ¿Cuáles son los elementos que están impidiendo el logro de los objetivos educativos? ¿Por qué persisten las desigualdades a pesar de los esfuerzos en materia de política educativa? Con este fin, el capítulo centra su atención en, primero, la teoría de las capacidades, la pobreza multidimensional y la educabilidad como aspectos que pueden ser integrados para el análisis de la educación; segundo, en las desigualdades educativas en Brasil.

El marco teórico de las capacidades y la educación

El enfoque de las capacidades distingue entre los funcionamientos y las capacidades del desarrollo humano. Los funcionamientos se refieren a los diferentes estados a los cuales puede llegar una persona y las acciones que emprende para el logro de lo que quiere hacer o ser (Sen,

1985:39-41). Las capacidades, en cambio, se refieren al potencial de autonomía y las condiciones mínimas para llevar una vida digna (Sen, 1985). Este enfoque ha motivado la distinción entre los valores intrínsecos, instrumentales y posicionales de la educación. Los valores intrínsecos indican las aportaciones de la educación al desarrollo del individuo, los instrumentales la interacción entre este desarrollo y una serie de bienes colectivos, y los posicionales las ventajas relativas derivadas de unas acreditaciones educativas (Walker, M.; Unterhalter, E., 2007).

En los primeros años de vida el niño aprende a caminar, hablar y leer, posteriormente a atender, cumplir deberes en la escuela, estar en calma, hasta llegar a participar en la vida social de una comunidad, etc. (Walker, M.; Unterhalter, E., 2007:4), los cuales son realizaciones obtenidas o niveles de logros asociados que afectan los valores intrínsecos de la educación y que tienen implicancias en el bienestar o en la agencia. Todos estos aspectos tienen implicancias con la capacidad a ser educado (Lorela Terzi 2007, 25-43)

La capacidad a ser educado puede ser definida como la libertad para que un niño participe plenamente en el proceso de aprendizaje escolar. Esto por lo tanto implica factores que permiten a un niño atender en la escuela, una vez que físicamente asista a la escuela, sea capaz de participar y entender, y participar en el aprendizaje con confianza y éxito. En cierto modo, esto podría ser considerado como el pleno funcionamiento de la “mecánica” del proceso educativo (Vaughan, 2007:116).

Cuando observamos que la educación abre los horizontes, ayuda a definir una identidad propia, orienta al descubrimiento vocacional, lleva a la persona a sentirse segura para desenvolverse y alcanzar su autorrealización etc., estamos haciendo mención a unas realizaciones en las que están implicados los valores intrínsecos de la educación y que afecta el bienestar de la persona. Si bien estos logros son observables, también son de difícil medición, pero podemos acercarnos con indicadores indirectos, por ejemplo, el nivel de competencias académicas o, de forma negativa, el nivel de inseguridad o violencia del barrio o sector.

Por otra parte, si bien la educación tiene una implicación directa sobre el bienestar a través de sus valores intrínsecos, también se debe considerar cómo los bajos niveles de bienestar pueden condicionar los resultados educativos más loables. Ello parte de la relación existente entre los funcionamientos elementales y complejos, pues los primeros se convierten en la base de los segundos. Por ejemplo, si un niño ha sufrido desnutrición durante sus primeros años de vida es muy difícil que logre cumplir con los deberes de la escuela, entre otros logros.

También es posible distinguir cómo los valores intrínsecos de la educación son generados por logros en los cuales la misma persona ha desempeñado una parte activa es decir, ha empleado su agencia. Específicamente en la educación, el establecimiento individual de la lógica de su formación, y lo que hace cada persona para conseguirlo, están insertos en estos análisis. Aquí la heterogeneidad personal es clave para entender que las lógicas formativas pueden no responder

a motivaciones comunes, pues actúa el criterio propio y las valoraciones diferenciadas. Sin embargo, la propia agencia se puede ver afectada por aspectos comunes como el atraso de curso escolar con respecto a la edad y también por las deficiencias en las competencias, pues establece barreras para la toma de decisiones propias dadas características como la baja autoestima y la falta de responsabilidad.

Otro aspecto fundamental es cómo las libertades afectan los valores instrumentales de la educación y, a su vez, estos ejercen un efecto en el bienestar y la agencia. Las consideraciones sobre cómo a través de la educación se van a lograr beneficios o también los motivos individuales o sociales que buscan llegar a algo de manera extrínseca se refieren a los valores instrumentales de la educación; por ejemplo, cuando se alude a la disminución de la pobreza o los niveles de desigualdad con el aumento de la alfabetización.

El valor instrumental que tiene la educación en el bienestar depende de la formación docente, del capital cultural familiar y la distribución del bienestar multidimensional entre grupos. Con ello, los resultados en términos de bienestar pueden ser igualitarios o desiguales como consecuencia lógica del impacto entre las categorías. En un contexto de pobreza la escuela puede actuar como un atenuante de los efectos negativos del entorno e incluso crear dinámicas positivas que implican el aumento de las libertades y el bienestar, tendiendo a sistemas más igualitarios. En el caso de un conjunto de personas que tienen pocos bienes culturales y un hábitus cultural marcado por dicha escasez, el valor instrumental de la educación que no tiene en cuenta lo anterior puede hacer aumentar la desigualdad educativa con respecto a grupos sociales que cuentan con ellos.

De esta manera, el bienestar está profundamente ligado a ser o estar educado. Si la persona no tiene esta oportunidad real, tampoco tendrá todas las herramientas con las cuales decidir sobre su vida, y así, verá limitado el bienestar que quiere alcanzar o el que podría alcanzar.

Como se ha señalado, la limitación en la capacidad de ser educado puede marcar las trayectorias y los logros a lo largo de la vida, por ejemplo, primero, la ausencia de educación en los niños plantea desventajas y dificultades individuales que en algunos casos son imposibles de compensar a lo largo de la vida (Lorela Terzi 2007, 30); segundo, la desigualdad dada por la clase social, la cual está marcada por asuntos de color, raza o etnia o incluso, por la estratificación social, es un factor determinante del nivel de competencias académicas, ambos se traduce en un logro de bienestar menor e incompensable y costoso en términos de política social.

De otra parte, la forma en que cada persona ejerce su agencia en la educación depende de aspectos como la distancia entre su hogar y la escuela, la fatiga, el estrés y las privaciones familiares, lo cual limita la autonomía educativa. En edades tempranas los padres o tutores ejercen su agencia como elemento fundamental del desarrollo de la infancia, sin embargo, es

posible asociar al *status quo* del bienestar del hogar y a los limitantes que encuentran los adultos para ejercer dicha agencia de manera efectiva, las carencias de desarrollo infantil, aspecto que se traduce, en buena medida, en el atraso escolar. Las prácticas educativas familiares y escolares pueden proporcionar indicadores de la carencia infantil.

También la libertad de agencia puede verse limitada por las motivaciones sociales y económicas, las cuales incluso pueden ir en detrimento de los valores intrínsecos de la educación al limitar las acciones propias. Por ejemplo, en aquellas sociedades donde se privilegia la educación de los niños más que el de las niñas por los aportes económicos que puede generar para la familia o por las normas culturales (Nussbaum, 2000).

Tabla 1. La interacción de los valores intrínsecos de la educación y los valores instrumentales con el Bienestar y la agencia.

	El nivel de logro (<i>achievement</i>) afecta a los valores intrínsecos de la educación	Las libertades (<i>freedom</i>) afectan a los valores instrumentales de la educación
Bienestar (<i>well-being</i>)	(1) •Consiste en abrir horizontes, definir la identidad, descubrir la propia vocación, y naturalmente, sentirse seguro para ello. •Son indicadores de ello el nivel de competencias académicas, y en negativo, el crimen y la inseguridad en el barrio.	(3) •Depende de la formación docente, el capital cultural familiar, y la distribución de la pobreza multidimensional entre grupos sociales. •Además de la clase social, en Brasil la 'raza y color' es muy determinante del nivel de competencias académicas.
Agencia (<i>agency</i>)	(2) •Consiste en establecer una lógica de formación propia. • El atraso de curso escolar indica un logro muy limitado de agencia. •Un indicador positivo sería el nivel de aspiraciones educativas.	(4) •La autonomía educativa se restringe por la lejanía de la escuela, la fatiga y estrés, las privaciones familiares, etc. •En Brasil, el atraso de curso depende en buena medida, entre otras factores, de las carencias de desarrollo infantil. •Las prácticas educativas familiares y escolares pueden proporcionar indicadores estadísticos de esta carencia.

La capacidad de ser educado y los resultados de la interacción entre los valores intrínsecos e instrumentales, infiere en la libertad efectiva que pueden tener las personas, la cual está caracterizada por: primero, la *participación en los procesos de toma de decisiones* y segundo, en la *consecución de las oportunidades para lograr resultados valorados* (Sen, 1999:282-298). Con la potenciación de la educación la persona tendrá un mayor acceso a los derechos y a los

procesos políticos, sociales y económicos, con lo cual podrá potenciar sus capacidades y enriquecer su vida.

El enfoque de capacidades también distingue los valores posicionales de la educación (Walker y Unterhalter, 2007). Estos valores surgen de las ventajas que los títulos educativos y las competencias académicas pueden proporcionar a un individuo en relación con otros. Por ejemplo, la competencia de leer y escribir es muy valiosa en este sentido en un contexto en que la mayoría de la población es analfabeta; del mismo modo, un título que acredite la finalización satisfactoria de la educación secundaria ofrece muchas ventajas en un entorno con una enorme proporción de personas que sólo han terminado los estudios primarios. Aunque no se restrinja a este tipo de valores, la enseñanza universitaria normalmente se analiza con respecto a las ventajas relativas que aporta. A pesar de la importancia de este aspecto, en el capítulo no lo trataremos puesto que no es la cuestión clave para entender las conexiones entre la población y la pobreza.

La pobreza multidimensional

La pobreza multidimensional parte de considerar que existen varias dimensiones por las cuales una persona o un hogar pueden encontrarse en situación de pobreza. En las mediciones multidimensionales generalmente se asume que varios atributos o dimensiones del bienestar de las personas pueden ser agregados en un índice y la pobreza se calcula estableciendo el umbral de acuerdo al índice. Sin embargo, existen otros enfoques en los cuales se definen los déficits o privaciones con respecto a umbrales establecidos para cada una de las dimensiones de bienestar del individuo (Bourguignon y Chakravarty, 2003: 27), y finalmente, se encuentra la medición que incluye ambos métodos como la presentada en el Informe sobre Desarrollo Humano (2010) y conocida como “línea de corte dual”.

Las visiones de pobreza multidimensional se relacionan en su mayoría con la falta de desarrollo de capacidades. En la siguiente tabla hemos incluido siete enfoques (ver tabla 2). Por ejemplo, UNICEF fue uno de los primeros en exponer una concepción de la pobreza multidimensional, sobre la cual consideró que puede ser provocada por la negación de la democracia, connotada por fenómenos como la desigualdad social, la distribución injusta de oportunidades y los limitantes en la satisfacción de las necesidades humanas (UNICEF, 1977).

En términos generales, la pobreza multidimensional reúne dimensiones que pueden ser identificadas como: primero, la falta de dotaciones o satisfactores y las necesidades en bienes y servicios; segundo, los estados o los logros (funcionamientos) obtenidos como el nivel de educación, la recreación, la participación social, etc.; tercero, las capacidades o las libertades, incluidos los derechos; y finalmente, la agencia, la cual está incluida, por ejemplo, en el enfoque

de la Organización Mundial de la Salud como la autonomía personal activa y consistente con los intereses propios.

Las diferencias en los enfoques consisten en la propuesta metodológica que en algunos casos no se traduce necesariamente en un indicador, por ejemplo, la no correspondencia entre necesidades y satisfactores caracterizando las primeras como pocas y universales y las segundas como variantes de acuerdo al tiempo y el contexto. Otros enfoques incluyen propuestas normativas universales de capacidades con un criterio de mínimos requeridos como el que propone (Nussbaum, 2000).

Los indicadores más relevantes en el ámbito internacional han sido los Índices de Pobreza Humana I y II (IPH-I; IPH-II), y actualmente el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), en gran parte debido a su cualidad de comparabilidad internacional. En los análisis de pobreza multidimensional, la educación ha sido una de las dimensiones más relevantes al lado del estándar de vida y la salud.

En la actualidad, el Informe de Desarrollo Humano incluye el IPM que desde 2010 ha sustituido los IPH. Este último centraba su atención en “la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones” medida a través de la tasa de analfabetismo de adultos (IPH-I) y la carencia de aptitudes de alfabetización funcional (IPH-II). Ahora bien, el IPM en su dimensión educativa incluye los años de instrucción y la matriculación escolar, variables que si bien son importantes y permiten una amplia comparación internacional, no son suficientes para caracterizar la privación educativa. A continuación se ampliará el concepto de educación como dimensión del bienestar para que así, junto con lo expuesto antes, se logren captar algunas ideas sobre los indicadores que deberían incluirse en el análisis de esta dimensión.

Tabla 2 Resumen enfoques de pobreza como falta de desarrollo de las capacidades

Enfoques		Variables
Negación de la democracia	UNICEF	Físico-biológicas Socio-económicas Socio-políticas.
Negación de los derechos del niño	CEPAL- UNICEF, 2010	Nutrición Agua Potable Saneamiento Vivienda Educación Información
No correspondencia entre necesidades y satisfactores	Escuela Escandinava Manfred Max-Neef Antonio Elizande Martín Hopenhayn	Categorías axiológicas Categorías existenciales.
Falta de bienestar y autonomía	Doyal y Gough OMS	Necesidades básicas universales Necesidades intermedias Indicadores de condiciones sociales

Negación de oportunidades de desarrollo. Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.	El Índice de Desarrollo Humano IDH. 1990-2011	Longevidad Conocimientos Nivel de vida digna
	IDH ajustado por la desigualdad IDH-D	Salud Educación Ingresos
	El Índice de desigualdad de Género IDG	Salud reproductiva. Empoderamiento Mercado Laboral
	El Índice de Pobreza Multidimensional 2011	Salud Educación Estandar de vida
No expansión de las capacidades	Amartya Sen	Funcionamientos elementales Funcionamientos Libertades y derechos
No llegar a un mínimo requerido de las capacidades	Martha Nussbaum	La vida La salud corporal La integridad corporal Los sentidos, la imaginación y el pensamiento Las emociones La razón práctica La afiliación La capacidad de vivir con otras especies El juego El control del propio entorno

Nota: parte de esta tabla ha sido elaborada utilizando Álvarez, M. y Martínez, H. 2001

La educabilidad

La educabilidad es concebida como un proceso en el cual los factores asociados a la pobreza tienen un impacto en la educación, dicha pobreza tiene una connotación estrictamente multidimensional pues no solo la falta de ingresos tiene un impacto negativo en la educación. Otro aspecto que se resalta en la literatura de educabilidad es la implicancia de varios actores, es decir, la familia, los educadores, los agentes del contexto y el Estado,¹ dado que, según sus características y su relación con la persona educable, pueden existir efectos positivos o negativos. Por ejemplo López y Tedesco (2002) plantean cuestiones tales como:

[...] ¿Puede la familia lograr que sus hijos sean educables? La idea de educabilidad se instala cuando se analizan las dificultades de los sistemas educativos de garantizar sus objetivos en contextos de extrema pobreza y crisis social. [...] ¿Cuál es el mínimo de bienestar necesario para que los niños y adolescentes cuenten con los recursos -materiales, culturales y actitudinales- que el proceso educativo requiere de ellos? (López y Tedesco 2002:12).

De tal manera que el éxito educativo no solo depende de lo que la familia pueda hacer por sus hijos; de ahí que el diseño de los programas y las políticas para que la familia influya sobre la educación de sus hijos no es del todo eficiente, pues los factores externos pueden llegar a cambiar totalmente los resultados. Pueden encontrarse casos en los que situaciones de ventaja o adversidad familiar no estén directamente relacionados con los resultados educativos, dado que existen otras dimensiones del bienestar que pueden estar influyendo. De ahí que surjan cuestiones tan relevantes como:

“[...] ¿Es posible educar en cualquier contexto? ¿Cuál es el mínimo de equidad necesario para que las prácticas educativas sean exitosas? Cada vez se hacen más visibles las limitaciones de los sistemas educativos frente a escenarios tan devastados, en que sus alumnos no cuentan con condiciones mínimas que les permitan participar del proceso educativo. Aparece así la necesidad de destacar que hace falta un mínimo de bienestar para poder educar.” (López y Tedesco, 2002:7)

Al vincular las posibilidades de educar o no y el contexto, podemos hablar de diferentes escenarios de educabilidad o ineducabilidad, lo cual nos lleva a reflexionar sobre la

1

Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso, 2007, aluden a que los principales ámbitos de educación del niño en edad escolar son: el barrio, la familia y la escuela como elementos que influyen y causan diferenciables de educación.

diferenciación de los pobres y el tipo de pobreza que puede persistir en una comunidad y sus efectos en la capacidad de educarse.

En los menores de un hogar pobre se puede dar la educabilidad por la oportunidad (ya sea porque sus condiciones de vida son mejores en términos de pobreza relativa, o porque sus ocios escolares o personales son coherentes con los desarrollos psicosociales, cognitivos, psicomotrices, motivacionales o demás necesarios para *vivir la experiencia escolar*), o también obtener la educabilidad por inversión (entendida como *el aprovechamiento de la oportunidad de escolarización para invertir en la posibilidad de escapar de la pobreza*) (Bonal y Tarabini, 2010). Sin embargo, también es posible que los niños de un hogar pobre sufran ineducabilidad por una serie de razones:., primero, carencia afectiva-normativa (las vivencias en el espacio familiar son el desencadenante de esta ineducabilidad, ellas *pueden estar marcadas por la ausencia o abandono, la distancia o incomunicación y la conflictividad*); segundo, por estigma (la cual *afecta las prácticas, las percepciones y las expectativas escolares del alumnado pobre; los mecanismos de estigmatización pueden ser escolares y sociales*); tercero, por violencia (*es un mecanismo desactivador de las posibilidades de aprovechamiento educativo, se refleja en sus prácticas, en sus opiniones, en su concepción del mundo*); y por último, ineducabilidad crónica (*refleja una situación límite, donde la multidimensionalidad de la pobreza se refleja simultáneamente en todas las esferas de actividad del menor, en todas sus actitudes y en todas sus prácticas*) (Bonal y Tarabini, 2010).

Ser pobre y estar en la escuela implica retos para quien se educa y para la sociedad, lo preocupante es que dicha situación de pobreza con características particulares, en algunos casos, se convierte en barrera infranqueable, que no permite soslayar la situación y algunos menores terminan sumando a los casos de ineducabilidad. El logro de los objetivos planteados en la EPT en América Latina está condicionado por la inclusión de los posibles escenarios en la formulación de los programas y las políticas educativas a implementar, lo que exige un microanálisis y no la supuesta concepción de unas características generales sobre las cuales se pueden lograr unos resultados específicos.

Convergencia entre los enfoques de las capacidades, la pobreza multidimensional y la educabilidad

El bajo nivel de capacidades es el elemento fundamental de la pobreza multidimensional, la cual a su vez puede incidir en los niveles de educabilidad o falta de ella. Si bien el enfoque de educabilidad ha sido desarrollado al margen de las consideraciones específicas de la teoría de las capacidades, en estas existen los siguientes puntos convergentes: primero, la implicación de

actores como el alumno mismo, la familia, los profesores y directores, y demás agentes de entorno; segundo, los retos que plantea la interacción entre la educación y el bienestar; y finalmente, los ámbitos y las heterogeneidades presentes.

En primer lugar, los alumnos son los protagonistas de su proceso educativo pero dependen también del bienestar de sus padres o cuidadores y de la agencia que ellos puedan y tengan capacidad de realizar. De hecho, en algunos casos, la situación al interior de la familia puede ser determinante para que el niño tenga educabilidad por oportunidad caracterizada por la normatividad y los valores que recibe en el entorno familiar que se identifican con la cultura escolar (Bonal y Tarabini, 2010:70) o padezca de ineducabilidad por carencia afectiva-normativa cuando se den aspectos como la ausencia o abandono, la distancia o incomunicación y la conflictividad en el seno de la familia (Bonal y Tarabini, 2010:100).

Sin embargo, es posible encontrar casos en los cuales el niño tenga educabilidad, aunque padezca de carencia normativa-afectiva, porque los profesores y los directores del centro y, desde luego, sus métodos de enseñanza como los modelos de escuela, permiten hacerle frente a dicha carencia y así llegar a resultados exitosos en términos educativos. Pero la interacción y el desarrollo del niño va más allá de la familia y los profesores, pues en su tiempo libre interactúa con otros actores como los vecinos o agentes del barrio, que pueden ofrecer ocios contraproducentes o riesgosos al implicar una serie de acciones y características complejas de las que puede ser participe el niño o joven y que le pueden llevar a un estado de ineducabilidad por el estigma, por la violencia e ineducabilidad crónica.

En segundo lugar, al analizar la educación y los problemas de bienestar se plantean dos retos: la igualdad de oportunidades educativas y la necesidad de un mínimo bienestar. En los debates de justicia desarrollados en la teoría de las capacidades se han planteado dos cuestiones ¿igualdad de qué? Y ¿qué es más justo, la igualdad de oportunidades o lograr un mínimo de bienestar para todos? En educación es imprescindible actuar buscando ambos objetivos de justicia.

Partiendo de una igualdad de oportunidades educativas, por ejemplo, escuelas con igual dotación, metodologías, contenidos, calidad docente y modelos educativos, añadiendo el acceso universal a la educación, pueden llevar a que los resultados entre los alumnos sean totalmente dispares, posiblemente encontrando casos de educabilidad e ineducabilidad. Ello puede suceder porque las oportunidades educativas no sean reales si no se parte de una base de mínimos de bienestar, es decir, un niño que durante sus primeros años de vida haya sufrido de desnutrición crónica no logrará desarrollar apropiadamente su capacidad de conocimiento, haciendo impropios los valores intrínsecos de la educación e inoperantes los valores instrumentales.

Por otra parte, partiendo de una situación de mínimos de bienestar, se asegura por ejemplo, una salubridad adecuada, niños nutridos, todos los hogares en viviendas que cumplen con requerimientos habitacionales, entornos caracterizados por niveles mínimos de seguridad y respeto, donde se pueda participar y convivir, además de escuelas habilitadas para educar y donde se pueda educar. Pero ello necesariamente no se traduce en una igualdad de oportunidades, por ejemplo, los niños pueden seguir sufriendo de discriminación o presentar menor nivel de rendimiento escolar porque el modelo de escuela no es apropiado para su educabilidad, con lo cual las oportunidades educativas son y seguirán siendo diferentes.

Por último, los ámbitos donde se desarrolla el alumno tienen características propias, su hogar, el barrio, los entornos locales, la escuela y el Estado son espacios heterogéneos que pueden ofrecer elementos aportantes, así como desestabilizadores o limitantes del desarrollo educativo del alumno. De lo anterior surge la siguiente cuestión ¿cómo igualar oportunidades educativas con contextos de educabilidad e ineducabilidad diferenciados en una misma sociedad?

La escuela es un espacio que afecta los valores instrumentales de la educación y que esencialmente tiene efectos en el bienestar y la agencia de quien se educa. Según la clasificación que realizan Bonal y Tarabini, podemos tener escuelas innovadoras, abiertas, resistentes al cambio, tradicionales y gerencialistas (Bonal y Tarabini, 2010: 51-63) las diferencias entre ellas están marcadas por el reconocimiento o no del alumno que atienden y las prácticas que establecen, ya sean con el propio alumno, la comunidad y la administración pública. Estas escuelas son clave en la generación de procesos de educabilidad, y por ende, un espacio que puede ir más allá de lo académico para hacer reales los valores instrumentales de la educación y ayudar a sobrepasar las barreras que plantea la pobreza.

Las carencias en el hogar y las necesidades habitacionales y urbanísticas marcan el entorno de pobreza, la cual va más allá, pues las características más asiduas de la pobreza son las bajas capacidades y la falta de derechos de las personas. Así, la pobreza también es heterogénea pues puede ser diferente en los ámbitos familiares y en los ámbitos vecinales o locales, impactando de forma diferencial sobre los valores instrumentales o intrínsecos de la educación.

En el ámbito familiar se puede gozar de buenas disposiciones materiales, un buen nivel de capacidades, derechos y agencia que pueden ayudar a la educabilidad pero ¿qué sucede en caso contrario? Según Bonal y Tarabini, la pobreza de la familia puede estar connotada por: primero, un ámbito estructurado- afectivo que *se caracteriza por una cierta estabilidad, tanto material como afectiva y normativa*, la cual ofrece buenas condiciones para la educabilidad del menor; segundo, un ámbito con carencia material, donde la pobreza está marcada por las bajas dotaciones y por ende el padecimiento de bajos funcionamientos, como estar desnutrido, impidiendo asumir

la actividad educativa y sus demandas, llevando así a resultados de bajas capacidades de conocimiento en los niños del hogar; tercero, con carencias normativa-afectivas, que caracterizan a la familia por las bajas capacidades adquiridas de, por ejemplo, razón práctica, afiliación, emociones, integridad corporal etc. -lo anterior según la lista de Nussbaum-, y que se manifiestan en estados de *violencia, consumo de drogas, embarazos precoces y falta de recursos afectivos y normativos* en la familia *que impiden hacer frente a los requisitos escolares*; y por último, el ámbito familiar con carencia múltiple, que reúne las características de los antes mencionados (Bonal y Tarabini, 2010: 42-44).

Los entornos locales de igual forma son heterogéneos y pueden ser socialmente favorecidos o desfavorecidos. Específicamente, el espacio local limita lo que los niños pueden hacer, pues los ocios están caracterizados y ofrecen pocas oportunidades de desarrollo de capacidades y muchos riesgos, con consecuencias sobre la educación. Cuando Nussbaum (2000) elabora una lista de las capacidades básicas, establece una relación directa entre ellas y el entorno, sus características y sus agentes: por ejemplo la capacidad de la afiliación, implica vivir con otros y establecer relaciones necesariamente en un entorno; igualmente, el juego se desarrolla en un espacio dentro de casa, en la calle, al aire libre, espacios recreativos o en la escuela.

Es posible encontrar una lógica entre el tipo de ocio, el entorno y las capacidades. Según Bonal y Tarabini (2010), en entornos de pobreza el ocio puede ser institucionalizado, estructurado, ausente, abandonado o de riesgo. El primero, ofrece oportunidades para el desarrollo de la capacidad de ser educado porque son actividades extraescolares guiadas o institucionalizadas. El segundo, aunque no es institucionalizado está basado en actividades estables y regulares con un papel central del juego y de convivencia. El tercero, es la inexistencia del ocio dado por los límites y riesgos del contexto y por las labores de trabajo infantil, con las consecuentes limitaciones de capacidades; su inexistencia se debe a una falta de control del entorno. En cuarto lugar, estos autores señalan un ocio abandonado por la ausencia de la familia, de dotaciones o de recursos culturales, así que no existen referentes ni protección. Finalmente, el ocio de riesgo se caracteriza por bajas capacidades de la reflexión sobre las propias prácticas y de control del entorno, pues no existe un plan de vida ni una concepción del bien, de tal manera que quienes practican dicho tipo de ocio se ven abocados en actividades ilícitas, manejo de armas, drogas, delincuencia común, bandas etc. (Bonal y Tarabini 2010: 44-46).

De esta manera, se evidencia la dinámica que existe entre capacidades, pobreza multidimensional y educabilidad. La pobreza multidimensional debe ser inclusiva de las privaciones más representativas de las personas que componen una sociedad, las particularidades que esta agrupe

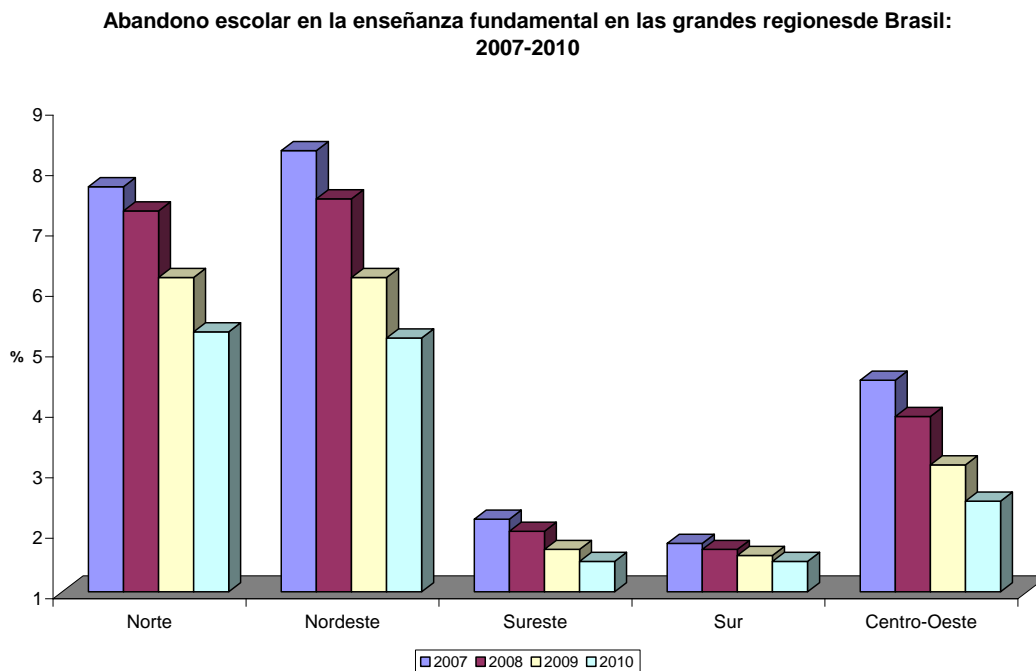
pueden indicar la existencia de uno u otro caso de educabilidad o ineducabilidad; ello bajo la influencia de la heterogeneidad de los agentes y los entornos.

Las desigualdades educativas en Brasil

En Brasil persisten las desigualdades educativas, las cuales son observables en variables como el abandono escolar, la sobre-edad, la baja aprobación y las bajas competencias académicas. Pero para descubrir cuál es la dinámica que lleva a tal desigualdad en Brasil y que establece claras distancias entre los niños educables y los que padecen ineducabilidad, debemos preguntarnos ¿cuál es la interrelación entre los logros y las libertades con el bienestar y la agencia al ser pobre en la escuela?

Al explorar las desigualdades educativas en Brasil, se encuentra que existen grandes distancias en los resultados educativos en el país por grandes regiones. Con respecto al abandono escolar en la enseñanza fundamental durante 2007-2010, encontramos que si bien en todas las regiones ha descendido, las regiones del norte y el nordeste tienen porcentajes de abandono más altos, exactamente de 5,3% y 5,2% respectivamente, frente a la región del Sureste y Sur que tuvieron 1,5% en el 2010. (Ver ilustración 1).

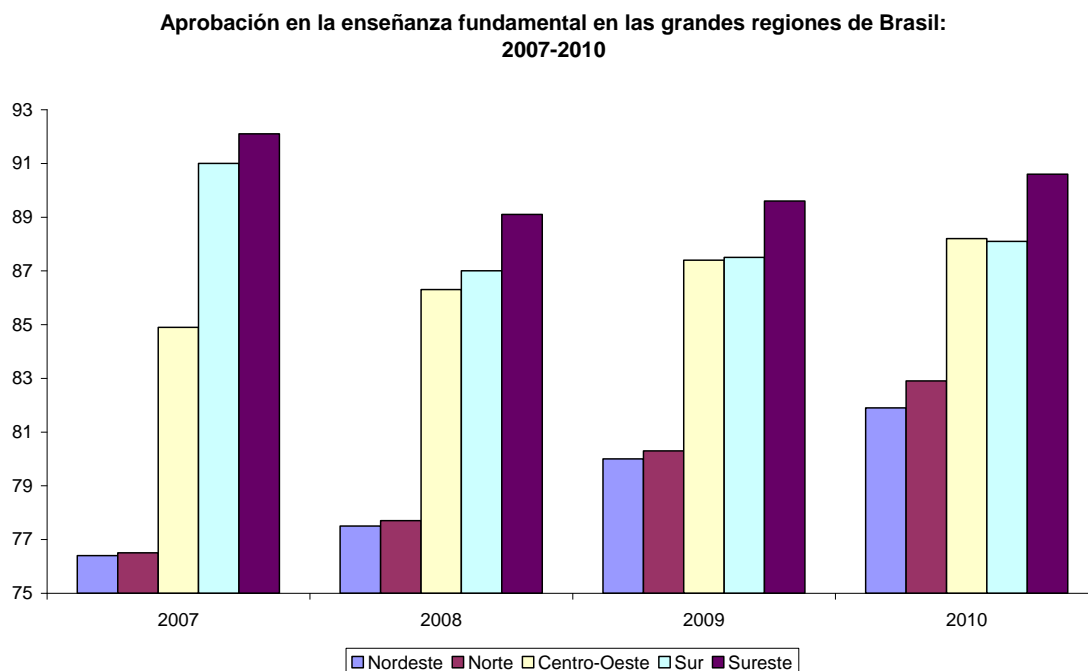
Ilustración 1:



Fuente: MEC/INEP/Censo Escolar

De otra parte, la brecha entre las regiones en lo referente a la aprobación de la enseñanza fundamental se va cerrando debido en gran parte al avance de las regiones del norte y nordeste que tuvieron una tasa de variación porcentual del 8,3% y 7,1% respectivamente, pero también porque las regiones del Sur y Sureste han disminuido en sus niveles de aprobación (Ver ilustración 2).

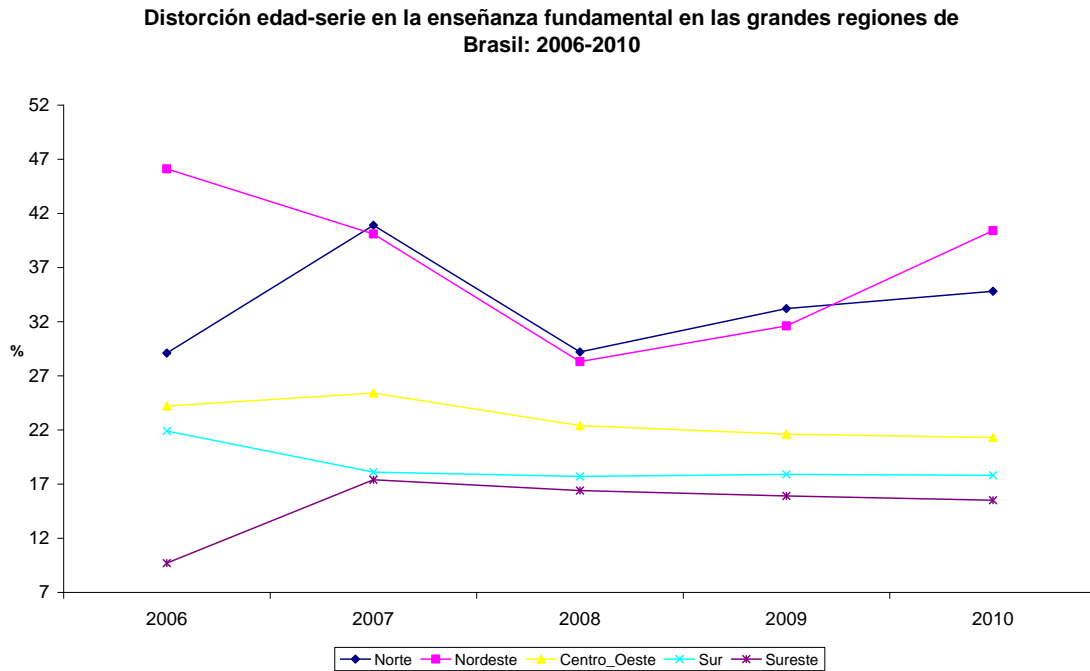
Ilustración 2:



Fuente: MEC/INEP/Censo Escolar

Pero uno de los factores que más preocupa son los altos niveles de distorsión edad-serie en la enseñanza fundamental en Brasil, que en 2010 fueron desde el 15,9% en la región Sureste hasta el 40,4% del Nordeste, observándose así una gran brecha entre las regiones del Norte y Nordeste con respecto al resto, pero además, con una tendencia creciente de estas regiones desde 2008 hasta 2010.

Ilustración 3:



Fuente: MEC/INEP/Censo Escolar

Ahora bien, tras observar estas desigualdades entre las regiones de Brasil los fenómenos que se develan indirectamente son los factores de educabilidad e ineducabilidad de algunos grupos y por ende las limitaciones para hacer efectivos los valores intrínsecos e instrumentales de la educación. Por ello es imprescindible darle paso al análisis sobre ¿cuál es la interrelación entre los logros y las libertades con el bienestar y la agencia, al ser pobre en la escuela en Brasil? Dado que existe una correlación entre ser pobre en la escuela, el abandono escolar, los bajos niveles de aprobación y la sobre-edad.

Claramente, los valores intrínsecos de la educación se ven afectados por la violencia que se vive en el entorno. Como se dijo antes, puede generar ineducabilidad por la impotencia de los profesores y la familia de revertir dicho proceso, aunque la violencia también puede provenir de esta última. La violencia afecta valores que van desde la identidad propia, hasta la autorrealización, e incluso los códigos aprendidos en dicho entorno agreste se insertan en la escuela. Si bien la violencia puede llegar a desenvolverse en lugares donde priman los bajos niveles de bienestar, lo que más afecta son las trayectorias futuras de quien las padece, es decir, el bienestar del niño o joven estará limitado por haber padecido de ineducabilidad por violencia.

De otra parte ¿de dónde procede la violencia? ¿Por qué los niños y jóvenes se enrolan en esta experiencia riesgosa y dañina? En parte, ejercen su agencia, pero una agencia irresponsable donde

priman las bajas capacidades como la falta de control del entorno y la incapacidad de utilizar su razón práctica bajo una concepción del bien. Sin embargo, existen procesos exitosos en los cuales los niños que son pobres en la escuela son educables por oportunidad o inversión, lo cual es el resultado de una agencia positiva procedente de ellos mismos o de otros actores implicados como su familia o sus profesores o los directores. En otros casos, se pueden dar limitantes para ejercer la agencia, la cual puede estar caracterizada por el estigma social y también llevar a ineducabilidad.

La desigualdad educativa en Brasil puede explicarse también por los limitantes para hacer efectivos los valores instrumentales de la educación, ya sea por un bajo bienestar y una reducida agencia. El primero encuentra una correspondencia con los casos de ineducabilidad crónica; esta última está asociada a un bajo nivel de bienestar al condensar situaciones tales como familias con mayor nivel de pobreza multidimensional y con vulnerabilidad social. El segundo factor, la agencia restringida, connota situaciones en las cuales el niño o joven sufre de carencia afectiva-normativa y de estigma escolar por la agencia negativa de sus familias y profesores, anulando los factores instrumentales de la educación (Ver tabla 3).

Tabla 3. El marco teórico de las capacidades y ser pobre en la escuela

	El nivel de logro (<i>achievement</i>) afecta a los valores intrínsecos de la educación	Las libertades (<i>freedom</i>) afectan a los valores instrumentales de la educación
Bienestar (<i>well-being</i>)	(1) <ul style="list-style-type: none"> • La violencia que se viven en el entorno y genera ineducabilidad y esta puede implicar bajos niveles de bienestar 	(3) <ul style="list-style-type: none"> • La ineducabilidad crónica condensa las situaciones extremas de obstáculos a la educación.
Agencia (<i>agency</i>)	(2) <ul style="list-style-type: none"> • La violencia es un tipo de agencia que genera ineducabilidad. • Las situaciones de educabilidad por oportunidades y por inversión muestran logros de agencia a pesar de las privaciones materiales. • En cambio, la ineducabilidad por estigma social denota una agencia muy restringida. 	(4) <ul style="list-style-type: none"> • Cuando la carencia afectiva-normativa y el estigma escolar impiden la educación de una criatura, la agencia de sus familiares y profesores ha anulado uno de los principales factores instrumentales de su educación.

Conclusiones

Niños con características propias, en entornos heterogéneos y problemas de bienestar -dada la pobreza y la incapacidad personal y social para igualar oportunidades y crear opciones bajo unos mínimos de bienestar-, connotan un espacio de desigualdades educativas en las cuales algunos

pueden salir airosos siendo educables y otros padecer de ineducabilidad, con trayectorias nefastas no solo nivel micro sino macro social.

La capacidad de ser y estar educado, que puede estar connotada por las diversas categorías de educabilidad o ineducabilidad, es una de las capacidades más relevantes, pues es tanto el resultado como el motor del desarrollo de una serie de capacidades indispensables en una persona, y por ende, el reflejo del nivel y el tipo de bienestar que se vive en una sociedad.

Vislumbrar las desigualdades que se viven en un entorno y que afectan los resultados en términos de justicia social en educación implica tener en cuenta cuáles son los valores intrínsecos e instrumentales de la educación en una sociedad y los problemas que existen para su consecución. Para ello necesariamente debe explicitarse cuál es la dinámica entre el nivel de logros y de libertades con el bienestar y la agencia.

En el caso de Brasil resaltan las disparidades regionales en variables como el abandono escolar, los niveles de aprobación y la distorsión en edad-serie. Bajo estas brechas se encuentran ocultos los casos de ineducabilidad crónica, por carencia afectiva-normativa y por estigma escolar, debido a factores como la violencia, las bajas capacidades en los miembros de las familias que impiden incluso realizar una agencia en pro de la educación de sus hijos, y la ineducabilidad por problemas de estigma escolar y por la falta de prácticas educativas que reconozcan y se adapten a la heterogeneidad de sus alumnos y el entorno.

Referencias

Albernaz, A.; Ferreira, F.; Franco, C. (2002). Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 32 (3), 453-476.

Alkire, S.; Fostes, J. (2007). Recuento y medición multidimensional de la pobreza. *OPHI Working Papers Series*, 7, 1-45.

Alvarez, M.; Martínez, H. (2001). *El desafío de la pobreza*. Bogotá: Siglo del Hombre (Eds). Fundación Social y Confederación Colombiana de ONG.

Araújo, C.; Luzio, N. (2005). *Avaliação da educação básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Bonal, X.; Tarabini, A. (2010). Ser pobre en la escuela: hábitos de pobreza y condiciones de educabilidad. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Bonamino, A.; Coscarelli, C.; Creso, F. (2002). Avaliação e letramento: concepções de aluno letrado subjacentes ao SAEB e ao PISA. *Educação & Sociedade*, 23 (81), 91-113.
- Bonder, G. (2004). Mujer y Educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades. *Revista Iberoamericana de Educación*. Monográfico: *Género y Educación*, 6.
- Bourouguignon, F.; Chakravarty, S.R. (2003). The Measurement of Multidimensional Poverty. *Journal of Economic Inequality*, 1, 25-49.
- Cireno, D. (2004). Race, socioeconomic development and the educational stratification process in Brazil. *Research in Social Stratification and Mobility*, 22, 365-422.
- Doyal, L.; Gough, I. (1992). *A theory of human need*. Hong Kong: The MacMillan Press Ltd.
- Ferrer, G. (2006). *Sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina balance y desafíos*. Washington D.C.: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe –PREAL Preal.
- Franco, C. et al. (2007). Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de fatores intra-escolares. Ensaio: *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 15 (55), 277-298.
- Gallego, L. (2012). La pobreza multidimensional: propuesta y cálculo de un índice para Medellín 2010. En: [Murilo Fahel](#) (Ed.). *Pobreza, Desigualdade e Desempenho Educacional*. Belo Horizonte: PUC Minas.
- Guimaraães, C.; Gonçalves, E.L.; Campos de Xavier Pinto, C. (2011). Diferenças intertemporais na média e distribuição do desempenho escolar no Brasil: o papel do nível socioeconômico, 1997 a 2005. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 28 (1), 5-36.
- Klein, R. (2006). Como está a educação no Brasil? O que fazer? *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 14 (51), 139-172.
- Klein, R. (2007). A pré-escolar no Brasil. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (2), 273-288.

Lamelas, N. (2007). Panorama Regional de indicadores en Brasil. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 7 (1), 59-76.

Lopez, N.; Tedesco, J. (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

LLECE (2006). Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la Calidad de la Educación. Estudio internacional sobre los factores asociados al logro educativo en Latinoamérica. En: J. Murillo (Coord.), *Estudios sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica: 15 buenas investigaciones*. Santa Fe de Bogotá D.C.: Convenio Andrés Bello, 199-222.

Manfred, M.; Elizalde, A.; Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. Development Dialogue*. CEPALUR Fundación Dag Hammarskjöld, n. Especial, 1-96.

MEC/INEP/CENSO ESCOLAR. www.serieestatisticas.ibge.gov.br

Ministerio da Educação (2008). *Microdados do SAEB 2005: Manual do Usuário*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA)

PNUD (1990-2011). *Informes de desarrollo humano 1990-2011*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Nussbaum, M; Sen, A. (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press

Nussbaum, M; (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press.

OCDE (2010). *Reducir la violencia armada: Hacer posible el desarrollo. Conflictos y fragilidad*. Paris: OECD Publications.

OECD (2011) *¿Cómo algunos estudiantes superan su entorno socioeconómico de origen?* PISA in focus, 5, 1-4.

Pereira, R.; Rambla, X. (2009). La reproducción de las desigualdades educativas a través del fenómeno de la "sobre-edad" en Brasil. *Educação e Pesquisa*, 35 (2), 287-301.

- Proença, T. (2009). Brasil: la integración versus la exclusión del alumno negro en la universidad. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48 (4), 1-11.
- Ravanello, A. (2010). Escolarização no Brasil: articulando as perspectivas de gênero, raça e classe social. *Educação e Pesquisa*, 36 (2), 505-526.
- Rosemberg, F. (2004). Desigualdades de raza y género en el sistema educativo brasileño. En: Winkler, D.; Cueto S. (Eds.). *Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina*. Lima: PREAL, 239-282.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Soares, J.; Gonzaga, M. (2003). Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, 29 (1), 147-165.
- Soares, J.; Murta, A. (2006). Recursos Familiares e o Desempenho Cognitivo dos Alunos do Ensino Básico Brasileiro. *Dados*, 49 (3), 615-650.
- Terzi, L. (2007). The capability to be educated. En: M. Walker & E. Unterhalter (Eds.), *Amartya Sen's capability approach and social justice in education*. New York: Palgrave Macmillan, p. 25-44.
- UNESCO (2011). *Educación para Todos. Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*. Paris: UNESCO.
- UNICEF (1977). *Necesidades básicas y calidad de vida*. Oficina de Área Bolivia, Paraguay, Perú, Lima: UNICEF.
- UNICEF, CEPAL (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*.
- Vaughan, R. (2007). Measuring Capabilities: An example from girls' schooling. En: M. Walker & E. Unterhalter (Eds.), *Amartya Sen's capability approach and social justice in education*. New York: Palgrave Macmillan, 109-130.
- Walker, M.; Unterhalter, E. (2007). *Amartya Sen's capability approach and social justice in education*. New York: Palgrave Macmillan.

Winkler, D; Cueto, S. (2004). *Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina*. Washington D.C.: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe –PREAL.

Pobreza Multidimensional e Educabilidade no Brasil.

Rosângela Saldanha Pereira

Universidad de Brasilia

Francesc Xavier Rambla

Universidad Autónoma de Barcelona

Resumo: Este artigo analisa a natureza da relação entre duas dimensões do desenvolvimento humano: conhecimento e condições de vida. Busca-se responder a seguinte questão: qual a influência das distintas dimensões da pobreza familiar sobre a defasagem idade-série no ensino obrigatório? O nível de bem-estar das famílias será medido por indicador de pobreza familiar multidimensional, construído a partir dos micro-dados do IBGE/PNAD, para o ano de 2008. Utilizamos o método de variáveis instrumentais para identificar o impacto de cada dimensão da pobreza familiar sobre a probabilidade do aluno apresentar defasagem idade-série. Os resultados encontrados revelam que o desemprego e o trabalho no setor informal dos pais, o trabalho precoce e analfabetismo dos adultos, afetam mais intensamente o desempenho educativo das crianças e jovens do que a pobreza monetária da família.

Introdução:

Nas últimas décadas, registra-se um significativo avanço tanto nas interpretações sobre desigualdades educativas - que passaram de um enfoque unidimensional, mais determinista, para uma visão multidimensional, à luz do referencial de Amartya Sen sobre o desenvolvimento das capacidades, quanto nas análises dos condicionantes do progresso e resultados educativos dos alunos.

Na literatura acadêmica já é possível identificar consenso em relação ao fato de que a teoria do capital humano têm concedido uma enorme atenção ao impacto da educação sobre o desenvolvimento econômico, porém tem descuidado do efeito inverso, qual seja, o efeito das condições materiais de vida sobre as oportunidades e possibilidades de educação (Bonal, 2010; Krishnakumar, Ballon, 2008; López y Tedesco, 2002; López, 2006; Pereira y Rambla, 2009). Este entendimento joga nova luz sobre o debate das desigualdades que passa analisar a natureza interdependente de duas dimensões básicas do desenvolvimento humano: conhecimento e condições de vida.

Neste contexto, insere-se o presente artigo que busca analisar a relação entre desempenho educativo e o nível de bem-estar das famílias no Brasil, .que para efeito deste artigo foi considerado como “proxy” das condições de educabilidade. O nível de bem-estar será medido por indicador escalar de pobreza familiar multidimensional, construído a partir dos micro-dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Familiar, para o ano de 2008. Especificamente, estaremos buscando responder a seguinte questão: qual a influência das distintas dimensões da pobreza familiar sobre o desempenho escolar das crianças e jovens que estão freqüentando o ensino fundamental obrigatório? O desempenho escolar será avaliado a partir de indicador que capta aspectos do processo escolar: a defasagem idade-série¹.

Inicialmente, apresentamos algumas reflexões acerca do debate sobre pobreza e educação. Em seguida, tratamos de apresentar o modelo teórico/conceitual e metodológico adotado para a construção do índice de pobreza multidimensional e para estimar o impacto das condições materiais sobre a educabilidade de crianças e jovens no Brasil. A terceira seção, é dedicada a discussão dos resultados.

I. Pobreza e desigualdade : possibilidades e limites da educação.

O cenário de globalização econômica tem reforçado o discurso da importância do investimento em educação como instrumento fundamental para a competitividade e o crescimento econômico, para a melhora da produtividade do trabalho e para acelerar a difusão de informação na sociedade do conhecimento. Ao mesmo tempo, tem destacado a necessidade do acesso como mecanismo de defesa da exclusão social e pobreza.

Numerosos programas, dirigidos a melhoria dos serviços freqüentados pelos pobres ou desenhados através de transferências condicionadas, concentram seus esforços no terreno educativo como mecanismo fundamental para romper a reprodução do círculo intergeracional da pobreza e desigualdade. Alguns resultados são evidentes. A expansão educativa, sobretudo do ensino básico, melhorou a progressividade do gasto público educativo e favoreceu o incremento da escolarização dos mais pobres.

No Brasil, a educação tem sido não somente um setor que tem experimentado um importante crescimento do gasto público (entre 2001-2008, o investimento triplicou,

¹ A defasagem idade- série consiste na presença de estudante com idade cronológica superior a idade escolar correspondente a série que esta matriculado. Segundo Horowitz e Souza (2004), a literatura educacional estabelece que quanto maior o atraso educacional menor o nível de escolaridade atingido.

atingindo, em 2009, 4,7% do PIB²), como também tem se constituído em pilar fundamental das estratégias de luta contra a pobreza, especialmente dos programas de transferências condicionadas de renda, como o Bolsa-Família. Dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome revelam que o Programa Bolsa-Família, beneficia mais de 12,5 milhões de famílias pobres, as quais representam cerca de 97% das famílias com perfil para acessar o programa, e 56% das famílias pobres do país. Alguns resultados desses esforços são evidentes. A expansão educativa, sobretudo no ensino fundamental, favoreceu o incremento da escolarização dos setores mais pobres e dos negros, os quais, sem dúvida, jamais frequentariam a escola sem a transferência de renda que beneficiaram suas famílias.

Entretanto, como em outras regiões do globo menos desenvolvidas, o aumento do investimento em educação, o maior acesso a todos os níveis educativos, entre outros resultados positivos tem tido até agora efeitos claramente desalentadores sobre o desempenho e a desigualdade educativa.

Indicadores educacionais, construídos com informações da PNAD/IBGE, do Educa-Censo do INEP/MEC e outras fontes oficiais referentes ao período de 1995 a 2007, revelam que as desigualdades educativas persistem, com pequenas variações em alguns indicadores, a despeito da forte redução das desigualdades de renda e da pobreza e extrema pobreza.

Analisando as desigualdades educativas, desde a perspectiva da razão de chances³ entre os grupos da sociedade e por territórios, cujos resultados são apresentados na Tabela 1, é possível afirmar que as maiores desigualdades permanecem sendo entre pobres e ricos e entre a população rural e urbana, e as menores desigualdades foram registradas entre homens e mulheres, sendo as mulheres mais escolarizadas que os homens.

As desigualdades educativas além de elevadas, são praticamente estáveis. Ao longo

2 Os especialistas da área alertam que os recursos destinados à educação ainda estão abaixo do mínimo recomendado pela Organização Mundial para a Educação e Cultura (UNESCO), de 5% do PIB. A Conferência Nacional da Educação (Conae), debateu em março de 2009, mais de cinco mil propostas educacionais (desde a educação infantil à pós-graduação) que deverão nortear o Plano Nacional da Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020. Dentre as propostas apresentadas por representantes da sociedade civil e de órgãos públicos, merecem destaque: Erradicar o analfabetismo, criar uma lei de responsabilidade educacional e direcionar até 12% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação, para viabilizar a implantação do “custo aluno qualidade”, o que significaria passar dos atuais R\$ 1000,00/aluno/ano, para R\$ 2.700,00.

3 A razão de chance significa o número de vezes que um indivíduo em maior fragilidade social tem de probabilidade de estar exposto a uma condição insatisfatória em relação aos indivíduos de um grupo de menor fragilidade social.

da última década, o Brasil comemorou a expressiva redução da desigualdade de renda⁴, em torno de 37%, enquanto as desigualdades educativas (medidas em anos de estudo da população de 15 anos ou mais) apresentaram reduções sensivelmente abaixo deste patamar.

Tabela 1 – Evolução da desigualdade segundo distintas dimensões. Brasil. 1995-2008.

Dimensões da desigualdade educativa	1995	2001	2005	2006	2007	2008
Regional (Sudeste / Nordeste)	1,51	1,45	1,38	1,34	1,32	1,31
Gênero (Mulheres / Homens)	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04
Cor (Branca /Negra)	1,49	1,40	1,30	1,27	1,29	1,26
Localização do Domicílio (Urbano/Rural)	2,10	2,03	1,79	1,77	1,73	1,72
Renda (20% + ricos/20% + pobres)	-	-	2,20	2,10	2,10	2,04

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar – vários anos

(*) A desigualdade educativa é medida com base no número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais.

Fonte: IBGE/PNAD – vários anos

OBS: A desigualdade educativa é medida com base no número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais.

As desigualdades regionais e raciais são as mais resistentes a quedas (reduziram-se em cerca de 13%, no período analisado e os maiores avanços em termos de redução das desigualdades educativas registrou-se entre a zona urbana e rural (com queda de 17,6%). A desigualdade de gênero, mantêm-se estável no período, com as mulheres apresentando nível de escolaridade superior em 4% à registrada para os melhores.

As possíveis explicações sobre o tímido efeito da redução da pobreza sobre a desigualdade educativa são muitas e o leque de razões varia em função das posições políticas e ideológicas: desarticulação da política educacional com outras políticas

4 Refere-se a desigualdade de renda medida entre a renda dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres. Sobre a queda recente da desigualdade ver: BARROS; FRANCO; MENDONÇA, 2007 e BARROS, CARVALHO, FRANCO ; MENDONÇA , 2010.

setoriais para combater a pobreza e desigualdade, baixa valoração dos custos de oportunidade associados a educação dos filhos pelas famílias; persistência das desigualdades de renda, etc. Por exemplo, Bonal et al. (2010) e Machinea y Hopenhayn (2005) sustentam que existem evidências que a pobreza e a desigualdade educativa não podem ser combatidas, exclusivamente, mediante aumento de renda monetária. Enquanto a oferta educativa e o gasto social melhoraram na década passada, piorou notadamente o acesso da população a outros ativos (financiamento, habitação, saneamento, etc.) como também, registrou-se o aumento do grau de precarização do mercado de trabalho e do desemprego. Assim, do mesmo modo que a renda monetária é necessária para garantir o acesso a educação e reprodução da força de trabalho, é cada vez mais insuficiente para garantir a permanência e desempenho satisfatória dessa força de trabalho no sistema educativo.

Sabemos que mudanças nos indicadores educacionais demandam prazos e acelerá-las depende de esforços integrados de atores nas três esferas de governo e em toda a sociedade, no entanto, o lento progresso da escolaridade média da população de 15 anos ou mais, a persistência histórica dessas desigualdades por mais de uma década, para além dos avanços que se possam comemorar nos indicadores de distribuição de renda e de pobreza monetária, demonstra que o país tem dificuldade em atuar de forma estrutural na natureza multidimensional da pobreza, das desigualdades sociais e educativas. Embora tenha avançado na coberturas das políticas públicas para o acesso dos cidadãos ao conjunto de seus direitos, isto não se expressa necessariamente na redução da distância entre os que mais têm oportunidades e os que menos têm.

Nas últimas duas décadas, foram produzidos por diversas instituições acadêmicas ou não um volume expressivo de documentos de avaliação das políticas e resultados educativos, os quais coincidem em reconhecer que ainda não dispomos de explicações convincentes que nos permitem entender por que apesar dos avanços institucionais, da redução da desigualdade de renda os pobres seguem fracassando no sistema educacional, e em, muitos casos, ampliando a brecha da desigualdade de resultados. È necessário avançar e rever a agenda de pesquisa como a agenda política, no sentido de fazer outras perguntas que melhorem a compreensão sobre as razões do fracasso escolar dos setores pobres, de modo a propor novos cenários políticos e educativos que facilitem uma melhor integração educativa e social destes alunos.

São múltiplas as possibilidades de linhas de pesquisa nesta temática. Analisar e

desvendar os efeitos da educação, permite entender, por exemplo, que os pressupostos sobre os quais se sustentam o impacto positivo do investimento social e privado sobre a educação nem sempre se cumprem, não porque não sejam certos, e sim porque estes somente podem ocorrer sob certas condições sociais econômicas mínimas que a pobreza impede. Ademais, é importante compreender que existem formas distintas e diversas de pobreza, que esta não pode reduzir-se a uma dimensão monetária e material e que, em consequência, não existe uma política isolada que assegure níveis de eficácia desejados. Isto nos leva a considerar as condições de educabilidade dos alunos, entendida como o conjunto das condições materiais, psicológicas, afetivas, e sociais mínimas que devem existir para que uma criança possa aprender (López y Tedesco, 2002; López, 2006).

Para López e Tedesco (2002) educabilidade é uma “construcción social que trasciende al sujeto y su familia, y que da cuenta del desarrollo cognitivo básico que se produce en los primeros años de vida – vinculada a una adecuada estimulación afectiva, buena alimentación y salud- y la socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permite incorporarse a una situación especializada distinta de la familia, como lo es la escuela” (López y Tedesco, 2002, p. 9). A tese central é de que o conceito de educabilidade é de tipo social e não individual; toda criança é potencialmente educável são as condições sociais, familiares e escolares que facilitam ou impedem o desenvolvimento desta potencialidade. As condições de educabilidade são do tipo relacional, ou seja, se manifestam na relação entre o contexto social, o contexto familiar e o contexto escolar. Ao falar de educabilidade, estaremos nos referindo as condições necessárias para que a educação formal seja possível.

A nossa hipótese de trabalho é a de que apesar do crescimento da oferta educativa, da redução da desigualdade de renda e da pobreza monetária, cada vez se fazem mais visíveis a deterioração das condições de educabilidade, no Brasil. O resultado mais evidente deste alargamento da brecha entre o que os alunos trazem para a escola, condicionados pelos aspectos materiais de sua família, e o que a escola espera deles, é o fracasso escolar (defasagem idade-série.) Esta situação, por sua vez, limita a possibilidade destes alunos romperem com a reprodução da situação social de sua família, apesar de estarem freqüentando a escola (Bourdieu y Passeron, 1977; Bourdieu, 1977; Alves et al., 2012).

Portanto, se por um lado a expansão da oferta educacional, a redução da pobreza e

da desigualdade, em ambiente de crescimento econômico com programas de transferência de renda condicionada, possibilitam a inclusão no sistema educativo de crianças originárias da classe trabalhadora e de grupos étnicos minoritários, por outro lado, são insuficientes para garantir resultados e trajetórias educativas exitosas e ascendentes capazes de alterar o padrão de desigualdade na educação, posto que as condições de educabilidade permanecem inalteradas (Filmus, 2001; Bonal, 2007; Gunnarson et al, 2006; Sorrouille, 2009).

II. Métodos e Dados

A fonte de dados é a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), que contém informações sobre as condições gerais do domicílio e da família, sobre as características sócio-demográficas, educacionais e inserção no mercado de trabalho de todos os moradores. Foram utilizadas as PNADS dos anos 2006 e 2008.

Para mensurar o nível de bem-estar das famílias, foi elaborado um indicador escalar de pobreza que considera uma ampla variedade de dimensões, com base em Bourguignon e Chakravarty (1999, 2002 e 2003), Anand e Sen (1994 e 1997) e Barros, Carvalho e Franco (2006).

A opção por indicador escalar de pobreza familiar multidimensional, deve-se a duas razões: pode ser construído com informações da PNAD/IBGE; e, segundo, além de permitir análises mais apuradas da pobreza, esse tipo de indicador é útil em avaliações de impacto de políticas educacionais, como a proposta neste artigo. Como identificar as variáveis exógenas ao ambiente escolar para explicar a defasagem idade-série? Como ordenar as múltiplas dimensões da pobreza e seu impacto sobre o fracasso escolar? Se o problema de um é a insuficiência de renda, o do outro está na falta de saúde, o de um terceiro na habitação inadequada etc. como ordená-los em uma mesma fila?

Não existe uma forma única para construção desses indicadores, e, em geral, a definição das dimensões e dos indicadores seguiu uma estratégia eminentemente pragmática e empírica, em que pesem a disponibilidade e a confiabilidade das informações. Com efeito, as 6 dimensões e os respectivos indicadores utilizados, refletem integralmente a disponibilidade de informações da base empírica com que se trabalhou.

O Quadro 1 apresenta as dimensões do Índice de Pobreza Multidimensional, tudo se passa como se fizéssemos perguntas às famílias, as quais devem responder sim ou

não. Cada sim é computado como uma necessidade insatisfeita, uma carência ou uma fonte de vulnerabilidade e, portanto, leva a que o indicador de pobreza aumente a pontuação da família na direção de um maior grau de pobreza.

Quadro 1. Dimensões e variáveis do Índice Pobreza Multidimensional familiar. Brasil.

Dimensão	Variáveis
1. Vulnerabilidade	Filho nascido vivo nos últimos 2 anos Presença de criança, adolescente ou jovem; Presença de idoso Ausência de Conjuge Menos da metade dos moradores em idade ativa Presença de criança no domicílio que não viva com a mãe.
2. Conhecimento	Presença de adulto com menos de quatro anos de escolaridade Ausência de adulto com fundamental completo Ausência de adulto com secundário completo Ausência de adulto com alguma educação superior
3. Acesso ao Trabalho	Menos da metade dos membros em idade ativa encontram-se ocupados Ausência de ocupado no setor formal Ausência de ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo.
4. Disponibilidades Recursos	Renda familiar per capita inferior a linha de extrema pobreza Renda per capita familiar inferior á linha de pobreza Maior parte da renda advém de transferências.
5. Desenvolvimento Infantil	Presença de criança com menos de 14 anos trabalhando Presença de criança de 0 -6 anos fora da escola Presença de criança de 7-15 anos fora da escola Presença de adolescente /jovem de 10 -17 anos analfabeto

	Presença de criança/adolescente com mais de 2 ano de atraso escolar
6. Condições Habitacionais	Domicílio não é próprio Densidade de 2 ou mais moradores por dormitório Material de construção não é permanente Acesso inadequado a água Esgotamento sanitário inadequado Lixo não é coletado Sem acesso a eletricidade Não tem ao menos a um dos itens: fogão, geladeira, televisão, rádio, telefone ou computador.

São atribuídos pesos idênticos a todos os indicadores de um mesmo componente e a todos os componentes de uma mesma dimensão. Entretanto, como variam tanto o número de componentes por dimensão como o número de indicadores por componente, o peso atribuído aos indicadores de diferentes componentes nem sempre é o mesmo. A ponderação, entretanto, é padronizada de tal forma que o grau de pobreza de cada família possa variar entre 0 (para aquelas famílias sem qualquer traço de pobreza) e 100 (para as famílias absolutamente pobres).

Dessa forma, todas as dimensões mais básicas da pobreza tradicionalmente consideradas, com exceção das condições de saúde, puderam ser incluídas. Cada uma dessas seis dimensões representa, em parte, a falta de acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em parte, a existência de necessidades básicas insatisfeitas, isto é, fins que não puderam ser alcançados.

Ainda, com base nos dados da PNAD, criamos uma variável categórica - defasagem idade-série - igual a 1 para toda as crianças e jovens (7 a 25 anos) que freqüentavam o ensino fundamental obrigatório, mas não tinham os anos de estudo completos compatíveis com a sua idade. No total da amostra selecionada 46,5% dos alunos que estão freqüentando a escola têm defasagem idade série, este percentual eleva-se a medida em que aumenta a idade dos alunos, assim, cerca de 69% das crianças com 14 anos de idade possuem defasagem.

A fim de isolar o impacto das distintas dimensões da pobreza sobre o desempenho educativo, medido através do indicador de defasagem idade-série, adotamos o modelo estatístico de regressão múltipla.

III. Resultados

Breve perfil da pobreza multidimensional das famílias

A análise a respeito da natureza da pobreza das famílias mais pobres presentes na amostra, revela que apesar do elevado nível de pobreza dessas famílias, elas não são 100% pobres, ou seja, não apresentam o pior resultado em todos os indicadores. De fato, o grau de carência alcançado por essas famílias situa-se em torno de 72,3%, enquanto o nível médio nacional é de 20% (Tabela 2).

O acesso ao trabalho e a disponibilidade de recursos monetários são as dimensões que mais impactam o grau de pobreza das famílias, sendo que as famílias mais pobres, além de absolutamente pobres nestas dimensões, o são também em relação ao acesso ao conhecimento. Encontramos que, dependendo das dimensões consideradas, os níveis de pobreza podem se mostrar relativamente reduzidos, como é o caso das condições habitacionais, que tanto para as famílias pobres como para as famílias mais pobres dentre as pobres (25,7% e 29,3% respectivamente).

Tabela 2. Grau de Pobreza Multidimensional das Famílias. Brasil. 2008

Dimensões	Média das Famílias	Média das famílias mais pobres
Indicador Sintético	20,7%	72,3%
Vulnerabilidade	19,4	54,3
Acesso ao Conhecimento	18,4	96,7
Acesso ao Trabalho	32,4	100,0
Disponibilidade de recursos monetários	24,9	100,0
Desenvolvimento Infantil	4,6	53,3
Condições Habitacionais	25,7	29,3

Fonte: IBGE/Micro-dados PNAD - 2008

Esta é uma evidência de que as diversas dimensões da pobreza seguramente estão longe de ser perfeitamente correlacionadas. Um elevado grau de pobreza em uma dimensão não está necessariamente associado a elevados graus de pobreza em todas as demais dimensões.

Considerando uma visão espacial da pobreza, encontramos uma regularidade no tocante a 3 dimensões: todas as famílias independente, da unidade da federação, são 100% pobres em relação a acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho e disponibilidade de recursos monetários, entretanto, em relação as demais dimensões registra-se enorme variabilidade: em São Paulo, por exemplo, encontramos o menor índice de pobreza habitacional (13%) entre as famílias mais pobres do país, por outro lado, a pobreza em relação ao desenvolvimento infantil é de 67%, semelhante à registrada para o Ceará, um dos estados mais pobres do país. Em contrapartida, o estado de Tocantins, apresenta uma menor pobreza de desenvolvimento infantil do país (33%), mas, lidera o ranking da maior pobreza de condições habitacionais (51%).

Tabela 3. Índice Multidimensional da Pobreza: Evolução Temporal. Brasil. 1993-2008

Anos	Índice de Pobreza Multidimensional					Taxa de Crescimento		
	1993	1998	2003	2006	2008	2003/1993	2008/1998	2008/1993
Vulnerabilidade	27	26	24	19	20	-11,1%	-23,1%	-25,9%
Acesso Conhecimento	49	47	37	18	25	-24,5%	-46,8%	-49,0%
Acesso Trabalho	38	37	41	32	38	7,9%	2,7%	0,0%
Dispon. Recursos Monetários	24	20	22	24	10	-8,3%	-50,0%	-58,3%
Desenvolvimento Infantil	16	11	8	5	1,6	-50,0%	-85,5%	-90,0%
Condições Habitacionais	28	22	17	26	23	-39,3%	4,5%	-17,9%
TOTAL	30	27	25	21	20	-16,7%	-25,9%	-33,3%

Fonte: IBGE/microdados Pnad- vários anos

Ao longo do período de 1993 a 2008, a pobreza reduziu cerca de 33%, sendo que o ritmo de queda do período de 1998 a 2008 foi significativamente superior ao verificado no período de 1993-2003, conforme mostra a Tabela 3.

Esse progresso, entretanto, não foi uniforme ao longo das seis dimensões que compõem o índice. De fato, em termos de acesso ao trabalho não houve progressos ao longo do período, pelo contrário, registrou-se uma elevação da pobreza no tocante ao acesso ao trabalho. O progresso em termos de queda na vulnerabilidade e condições

habitacionais foi muito lento, registrando-se, inclusive aumento de 5% na dimensão de carência habitacional no período recente (1998-2008). Por outro lado, o desenvolvimento infantil, disponibilidade de recursos monetários e acesso ao conhecimento, revelam progressos de 90%, 58% e 49% em 2008 com relação a 1993.

Pobreza familiar e defasagem escolar : algumas evidências.

No ensino fundamental, 39% dos alunos têm idade superior à adequada para a série que cursam. No ensino médio, esse índice é de 53%. Consequência das elevadas taxas de repetência, a distorção idade-série é apontada por pesquisas nacionais e internacionais como um dos principais problemas da educação brasileira. As avaliações mostram que o estudante em atraso escolar (frequentando série não correspondente a sua idade) tem desempenho inferior aos alunos que estão em séries próprias da idade e apresentam as maiores taxas de abandono escolar.

Na quinta série do ensino fundamental e na primeira série do ensino médio, localizam-se os maiores índices de atraso escolar. Nestas séries, as taxas de distorção idade-série são de 50% e 56%, respectivamente. Como nas séries iniciais a reprovação e o abandono são elevados, um significativo contingente dos estudantes que alcançam as séries conclusivas chega com idade acima da ideal.

A distorção idade-série também é um elemento marcante da desigualdade regional na educação. No Norte e Nordeste, respectivamente, 52,9% e 57,1% dos estudantes do ensino fundamental estão com idade acima da apropriada para a série em curso. No Sudeste, o índice é de 24%, no Sul, de 21,6% e no Centro-Oeste, de 38%.

Nesta seção, analisamos a influência das dimensões da pobreza multidimensional na defasagem idade-série de uma amostra de crianças que ainda não finalizaram o ciclo educacional com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006. O objetivo é mostrar o efeito destas dimensões sobre a probabilidade de as crianças terem defasagem idade-série. Utilizando um modelo logístico multivariado selecionamos amostra de famílias pobres que têm crianças e jovens que estejam cursando o ensino obrigatório e que apresentam defasagem idade-série.

O modelo tem as seguintes características:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + e_i$$

Onde:

Y_i , representa a probabilidade de ocorrer defasagem idade-série em uma família

X_1 , representa o índice de vulnerabilidade de uma família,

X_2 , representa o índice de acesso ao conhecimento de uma família,

X_3 , representa o índice de acesso ao trabalho de uma família,

X_4 , representa o índice de disponibilidade de recursos de uma família,

X_5 , representa o índice de desenvolvimento infantil de uma família,

X_6 , representa o índice de condições habitacionais de uma família,

Os parâmetros β_1 , β_2 , β_3 , β_4 , β_5 y β_6 , representam a contribuição das dimensões da pobreza multidimensional que explicam o comportamento da defasagem idade-série. No caso de registramos uma situação de pobreza absoluta, isto é, um índice de 100% de cada fator de pobreza multidimensional, a chance de que esa familia tenha uma criança em situação de defasagem idade-série, estaria dado pela soma dos parâmetros:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4 + \beta_5 + \beta_6$$

Desta forma estamos quantificando o impacto da pobreza multidimensional sobre a defasagem idade-série. Quando se faz a relação entre a defasagem escolar e os fatores multidimensionais da pobreza, utilizando-se o método de mínimos quadrados ordinários, o modelo fica definido conforme indicadores mostrados na Tabela 4.

Tabela 4. Parâmetros do modelo defasagem idade-série e pobreza multidimensional.

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Estatístico t</i>	<i>Probabilidade</i>
Interseção	0,00324214	0,0005204	6,23011732	4,6767E-10
Vulnerabilidade	0,04660293	0,0015362	30,3364068	2,321E-201
AcessoConhe	-0,0111799	0,00081903	-13,6501016	2,1733E-42
AcessoTrab	0,06235371	0,00091293	68,3002764	0
DRecMonet	0,03050639	0,00110032	27,7249457	1,238E-168
DesenInf	0,35372633	0,00796749	44,3962206	0
CondHab	0,00247846	0,00145909	1,69859931	0,08939737

Assim, o modelo fica definido por :

$$\text{Defasagem escolar} = 0,0032 + 0,0466 \text{ Vulnerabilidade} - 0,0111 \text{ Acesso Conhecimento} + 0,0623 \text{ Acesso Trabalho} + 0,0305 \text{ Disp. Rec. Monet} + 0,3537 \text{ Desenvolvimento Infantil} + 0,0024 \text{ Condição Habitacional}.$$

Este modelo aplicado a uma situação de extrema pobreza familiar, onde todas as dimensões fossem 100%, revelam que as condições de educabilidade referentes ao ambiente familiar respondem por 48,7% da probabilidade de um aluno apresentar defasagem escolar.

Note-se que enquanto a probabilidade de uma criança oriunda de uma família não-pobre apresentar defasagem escolar é de apenas 3,2%, e de uma criança pobre é de 30% e daquelas mais pobres em entre os pobres é de 38,4%.

A tabela 5, apresenta a correlação das dimensões da pobreza multidimensional das famílias pobres com a defasagem escolar. Dentre as dimensões da pobreza, destaca-se o acesso ao trabalho como a maior força explicativa da defasagem, respondendo isoladamente por mais de $\frac{1}{4}$ da probabilidade de defasagem escolar. Esta variável contempla tanto as questões relativas a disponibilidade quanto a qualidade dos postos de trabalho das pessoas em idade ativa na família.

Dotar as famílias de meios sem garantir que elas possam efetivamente utilizá-los para a satisfação de suas necessidades não é uma política eficaz. Assim, tão importante quanto garantir que elas tenham acesso aos meios de que necessitam é dar-lhes a oportunidade de usá-los. Por exemplo, a importância de dar a uma pessoa os conhecimentos necessários para que ela desempenhe uma determinada função será dramaticamente reduzida caso ela não venha a ter a oportunidade de realizá-la. O acesso ao trabalho representa a oportunidade que uma pessoa tem de utilizar sua capacidade produtiva. Trata-se de um dos casos mais típicos de oportunidade para a utilização de meios. Se considerarmos que ao longo dos últimos 15 anos este indicador não evoluiu favoravelmente a despeito da redução da pobreza no país, conforme mostrado anteriormente, podemos inferir que certamente este é um fator relevante para explicar o tímido avanço nos resultados educativos e a rigidez a baixa das desigualdades educativas no Brasil.

Tabela 5 . Correlação entre as dimensões da pobreza familiar multidimensional e Defasagem Idade-Série.

Dimensão da Pobreza	Correlação Defasagem Idade-Série
Vulnerabilidade	0,1543
Acesso ao Conhecimento	-0,0260
Acesso ao Trabalho	0,2676
Disponibilidade de Rec. Monetários	0,1553
Desenvolvimento Infantil	0,1989
Condição Habitacional	0,0616

A informação disponível na Pnad, permite captar três componentes do desenvolvimento infantil: o trabalho precoce , acesso á escola e analfabetismo na família. O resultado encontrado, onde o desenvolvimento infantil revela-se como a segunda força explicativa da defasagem idade- série, com peso de 20%, leva-nos a perguntar em que medida a sociedade brasileira esta garantindo cada criança oportunidades para o seu pleno desenvolvimento.

Na medida em que a maioria das necessidades básicas de uma família pode ser satisfeita através de bens e serviços adquiridos no mercado, a renda familiar *per capita* passa a ser um recurso fundamental. Embora a origem dos recursos não seja relevante para a satisfação das necessidades de uma família, a sustentabilidade e o grau de independência dela dependem da parcela dos recursos que é gerada autonomamente e da que é recebida como transferência de outras famílias ou do próprio governo. O indicador de escassez de recursos de uma família foi construído considerando a linha de pobreza e de extrema pobreza consagrada na literatura (até $\frac{1}{2}$ e até $\frac{1}{4}$ do SM, respectivamente) e a capacidade de geração de renda (maior parte da renda familiar advém de transferência governamental).

A pobreza monetária juntamente com o indicador de vulnerabilidade da família têm impacto estatisticamente semelhante sobre a defasagem idade-série, cerca de 15%, e são a terceira força explicativa do fracasso escolar. Note-se que a vulnerabilidade de uma família representa o volume adicional de recursos de que ela precisa para satisfazer suas necessidades básicas, em relação ao que seria requerido por uma

família-padrão. A presença, por exemplo, de gestantes, crianças, adolescentes, jovens e idosos aumenta a vulnerabilidade das famílias na medida em que cresce o volume de recursos *per capita* necessários para a satisfação de suas necessidades básicas.

As condições habitacionais guardam estreita relação com as condições de saúde. Com base na Pnad, podemos avaliar os componentes relativos a propriedade do imóvel, a capacidade de abrigar, as condições de acesso a água, a esgotamento sanitário, a coleta de lixo; a eletricidade; e a bens duráveis. Faltam informações sobre outros componentes relevantes das condições habitacionais, tais como a falta de segurança, a falta de separação das funções entre os cômodos disponíveis, a natureza do entorno, a distância à escola e ao centro de saúde mais próximos, entre outros. Talvez por isso, as condições habitacionais apresentaram baixa correlação com a defasagem escolar.

Reflexões finais

Os resultados revelam que a pobreza diminuiu no país⁵, entretanto, não foi uniforme ao longo das seis dimensões que compõem o índice. De fato, em termos de acesso ao trabalho não houve progressos ao longo do período, pelo contrário, registrou-se uma elevação da pobreza neste componente. O avanço em termos de queda na vulnerabilidade e condições habitacionais foi muito lento, registrando-se , inclusive um aumento de 5% na dimensão de carência habitacional no período recente (1998-2008). Por outro lado, em termos de, desenvolvimento infantil, disponibilidade de recursos materiais e acesso ao conhecimento , os indicadores específicos revelam progressos de 90%, 58% e 49%, ao longo do período e, portanto, superiores à média de todas as dimensões.

No contexto da dinâmica persistente das iniquidades – dimensão e persistência do passivo social na educação – os números apresentados, mesmo com a limitação de sua própria linha de tempo, mostram que o bem-estar das famílias, medido através do indicador de pobreza multidimensional, responde por cerca de 48,7% da defasagem escolar. Ademais, as dimensões não monetárias da pobreza, especialmente as relacionadas com as condições e acesso ao trabalho dos adultos e o desenvolvimento infantil, têm um elevado impacto sobre o desempenho educativo das crianças e jovens brasileiras.

5 Ver sobre a queda recente na desigualdade de renda no Brasil.

A educação brasileira, ao ser analisada na perspectiva da equidade, nos denuncia de forma contundente as consequências e ao mesmo tempo a natureza estrutural das iniquidades no país. Isto porque o patrimônio educativo da população se relaciona diretamente com a estrutura social brasileira, profundamente injusta – iníqua.

A reprodução estrutural da fragilidade social e, portanto da persistência das iniquidades, é demonstrada pela diferença na média de anos de estudo entre mais pobres e mais ricos, pela proporção de alunos em defasagem escolar, ou pela proporção de alunos de famílias que recebem até meio salário mínimo que conseguem concluir a oitava série.

Um avanço metodológico para caracterizar com mais força a estrutura persistentemente iníqua das desigualdades e localizar a educação como realidade e como oportunidade frente aos elementos reprodutores da fragilidade social, seria relacionar perfis sócio-ocupacionais, patrimônio educativo, patrimônio material e renda. Neste artigo buscamos, ainda que embrionariamente, seguir este caminho quando relacionamos o desempenho educativo com as distintas dimensões da pobreza multidimensional.

Referencias Bibliográficas

Alves, T., Gouvêa, M.A., & Viana, A.B.N. (2012). The socioeconomic level of public school students and the conditions for the provision of education in the Brazilian municipalities1. *Education Policy Analysis Archives*, 20 (2), 1–29.

Anand, S.; Sen, A. (1994). *Human development index: methodology and measurement*. New York: United Nations Development Programme

_____. (1997). Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective. New York, *Human Development Papers*, United Nations Development Programme,

Barros, R. P. de; Franco, S.; Mendonça, R. (2007). *A recente queda na desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década*. En: R.P. Barros; M.N. Foguel e G. Ulyssea (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. cap. 26, v. II. Brasília: Ipea.

Barros, R; Carvalho, M.; Franco, S. (2006). *Pobreza Multidimensional no Brasil*. IPEA. TD N. 1227, Rio de Janeiro.

Barros, R; Carvalho, M.; Franco, S., Mendoza, R. (2010). Determinantes da queda na Desigualdade de renda no Brasil. IPEA. TD n. 1460. Rio de Janeiro .

Bonal, X. (2007). On global absences: Reflections on the failings in the education and poverty relationship in Latin America. *International Journal of Educational Development*, 27, 86–100.

Bonal, X.; Tarabini, A.; Constans, M.; Kliczkowski, F.; Valiente, O. (2010). *Ser pobre en la escuela. Habitus de pobreza y condiciones de educabilidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Bourdieu, P. (1977). ‘Cultural reproduction and social reproduction’. En J. Karabel & A.H. Halsey (Eds.) *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press.

Bourdieu, P.; Passeron, J.C. (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. London: Sage.

Bourguignon, F; Charkravarty, S.R. (1999). A family of multidimensional poverty measures. En: D.J. Slotje (Ed.). *Advances in econometrics, income distribution and methodology of science. Essays in honor of C. Dagum*. London: Springer-Verlag,

_____. (2002). *Multi-dimensional poverty orderings*. Calcutta: Indian Statistical Institute,

_____. (2003). The measurement of multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality*,1, 25-49.

Filmus, D. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Santillana, Madrid.

Gunnarson, V., Orazem, P. & Sánchez, M.A. (2006). Child labor and school achievement in latin america. *The world bank economic review*, 20 (1), 31-54.

Horowitz, A.W.; Souza, A.P (2004). The dispersion of intra-household human capital across children:A measurement strategy and evidence. Working Papers 0408, Department of Economics, Vanderbilt University.

Krishnakumar, J.; Ballon, P. (2008). Estimating Basic Capabilities: A Structural Equation Model Applied to Bolivia. *World Development*, 36 (6), 992–1010.

López, N. (2006). *Desigualdades sociales y educativas em América Latina: algunas señales para repensar las políticas em la región*. En: X. Bonal (Ed.) *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina; ¿Hacia una nueva agenda política?* Fundació CIDOB, Barcelona, 143-165.

López, N; Tedesco, J.C. (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y*

adolescentes en América Latina. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

Machinea, J.L; Hopenhayn, M. (2005). *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano*. Santiago de Chile: CEPAL.

Muñoz, C.; Ulloa, M. (1992). Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 22 (2) México, D.F.: CEE.

Sorrouille, F. (2009). Obstáculos a la plena escolarización y configuraciones educativas en América Latina. Distintas formas que asume la desigualdad. *SITEAL Cuadernos*, (2), 1–18.

Conclusiones: Algunas características particulares de la Educación para Todos en América Latina

Xavier Rambla; Mariña Couceiro y Karla Villaseñor
Universidad Autónoma de Barcelona

Cada uno de los capítulos de este libro tiene una consistencia propia expresada en sus mismos argumentos, y ha sido agrupado junto con otras contribuciones en uno de estos tres ejes temáticos: la agenda internacional, la política pluri-escalar de la educación, y la interacción entre la educación y las desigualdades. A partir de estas referencias, en estas conclusiones intentamos señalar las particularidades latinoamericanas del Programa de la Educación para Todos.

En América Latina las políticas educativas promovidas por la UNESCO, organismos regionales como la OEI y los gobiernos de varios países han estimulado una serie de propuestas innovadoras que pretenden enriquecer los objetivos de la Educación para Todos asociándolos con los objetivos de la educación inclusiva (EFA Global Monitoring Team, 2010). La inclusión consiste en dar respuesta a las necesidades educativas especiales y a los grupos en situación de marginalidad desde la perspectiva de los derechos humanos. Las múltiples sinergias generadas entre estas medidas imprimen un cambio muy significativo en la institución y en el régimen institucional en que ésta se inscribe (véase el capítulo de Acedo y Operti). Durante años varios gobiernos han reflejado una cierta orientación inclusiva en la medida en que se han preocupado por la expansión escolar (p.ej. el Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB, en Brasil), por los grupos desfavorecidos (p.ej. Programa Oportunidades, México), por las distintas facetas de la igualdad (p.ej. Plan Integral de Igualdad Educativa, Argentina), y por abrir la escuela secundaria a todo el mundo (p.ej. Programa Liceo para Todos, Chile). Sin embargo, esta voluntad política universalista y comprensiva ha alterado los consensos minimalistas asentados durante la década de los noventa. Si bien actualmente una nueva orientación se anuncia en varias reformas sustantivas y variaciones retóricas, aquellos principios neoliberales mantienen una inercia todavía poderosa (véase el capítulo de Serna).

Así las cosas, se entienden mucho mejor los Informes de Seguimiento regionales de la Educación para Todos y el uso de la educación en los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza del Banco Mundial. Aunque la región puede alcanzar holgadamente los objetivos relacionados con la escolarización, una revisión exhaustiva de los informes detecta algunos claros relacionados con los ámbitos de la educación infantil y de la alfabetización (véase el capítulo de Ferrer). En la

misma línea, a pesar de la creciente preocupación del Banco Mundial por ampliar su repertorio de recomendaciones —anteriormente restringidas a la inversión en la enseñanza primaria—, sus planes operativos no han conseguido ir mucho más allá de ser unos paliativos muy débiles de las privaciones materiales (véase el capítulo de Tarabini y Jacovkis).

La sociedad civil relacionada con la educación es tan influyente en América Latina que una visión panorámica del continente introduce importantes matices en el debate mundial. De hecho, mientras que la discusión global se pregunta hasta qué punto la amplia participación de las Organizaciones No Gubernamentales ha relajado los compromisos del Estado con la Educación para Todos (Klees, 2008; Rose, 2009), en el subcontinente las asociaciones vinculadas con la Campaña Mundial por la Educación (CME) y algunas redes guiadas por los principios de la responsabilidad social corporativa de las grandes empresas han ejercido presión para que los gobiernos refuercen su aspiración de alcanzar unos objetivos de desarrollo educativo muy ambiciosos. Para documentar estos análisis sobre la interacción entre los gobiernos y las ONG's es imprescindible romper los supuestos metodológicos que identifican a cada sistema educativo con un estado-nación perfectamente delimitado de las otras esferas de la actividad social, que sólo prestan atención a los fenómenos endógenos de la educación, y que permanecen anclados en una concepción fija y concéntrica del territorio (véase Robertson y Dale). Una perspectiva diferente desvela el complejo juego político entablado entre los organismos internacionales, los gobiernos y las redes de la sociedad civil.

Aunque la sociedad civil actúe de distintas maneras, sus participantes coinciden en reivindicar una financiación suficiente que haga efectivo el derecho a la educación. En este sentido, salta a la vista que se han generalizado las orientaciones de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (red regional de la CME). En contraste con su variada casuística nacional, esta convergencia ideológica parece ser consecuencia del intercambio de ideas, experiencias y recursos (véase Verger y Novelli).

Resultan llamativas las coincidencias entre los debates mantenidos por la UNESCO y el Banco Mundial en el mundo, la OEI y el PREAL en América Latina, y la CONAE y la campaña Todos pela Educação en Brasil. Mientras que la UNESCO, la OEI y la CONAE pretenden articular unas políticas educativas de desarrollo internacional y de integración nacional, el Banco Mundial, el PREAL y la campaña Todos pela Educação prefieren hacer hincapié en la efectividad escolar y las asociaciones público-privadas. Los datos y documentos de estos actores políticos revelan que han tomado decisiones estratégicas para actuar en las escalas global, regional latinoamericana, federal

brasileña, e incluso provincial y municipal. En esta pugna han echado mano de sus distintas capacidades para encontrar financiación, impulsar acciones colectivas, utilizar el conocimiento especializado y lanzar mensajes a la opinión pública (véase Rambla).

En Argentina la interacción entre las escalas mundial, federal y provincial ha llevado a la “instalación” de una agenda definida desde fuera del país. Una retahíla de iniciativas muy parecidas, lanzadas en pocos años y superpuestas en varios puntos, ha terminado oscureciendo el vínculo de la Educación para Todos con el derecho a la educación. Además, este proceso político ha proporcionado nuevas herramientas a los gobiernos que han querido disimular ciertos retrocesos en un país donde los indicadores oficiales ya eran relativamente favorables en 1990, pero cuyas condiciones de vida han empeorado después de la crisis de 2001 (véase Feldfeber y Saforcada).

La última característica específica de la Educación para Todos en América Latina estriba en los obstáculos generados por las desigualdades sociales. En la medida en que el ensanchamiento de la agenda intenta afrontar este reto —entre otras razones porque la misma formación de una sociedad civil educativa ha puesto el tema en la agenda política—, la realidad latinoamericana configura un caso de estudio muy significativo para investigar hasta qué punto una gobernanza democrática y compleja es capaz de contrarrestar estas desigualdades (EFA Monitoring Report, 2009). La pirámide de edades y las políticas sociales también subrayan el interés de esta región mundial con respecto a los derechos de la infancia, porque el adelanto de la disminución de la fecundidad con respecto al envejecimiento demográfico podría favorecer el desarrollo educativo (CEPAL, 2008), pero la insuficiencia del sistema de transferencias a la infancia representa un lastre muy potente (CEPAL, 2010).

Los dilemas derivados de estas circunstancias repercuten en las garantías del derecho a la educación y en las oportunidades para que los jóvenes puedan terminar la educación obligatoria o fundamental. Por desgracia, aun cuando muchos indicadores generales registran tendencias positivas, es difícil concluir en estos momentos que la educación sea realmente asequible (por la escasa inversión en educación), accesible (por la persistencia de las discriminaciones), aceptable (por el uso de prácticas disciplinarias incompatibles con los derechos del niño) y adaptable (por la debilidad de muchas medidas inclusivas) (véase Naya y Dávila). En Brasil las disparidades regionales en los indicadores de abandono y progreso escolar, y la distorsión entre la edad de los estudiantes y el curso escolar en que están matriculados, desvelan muchas situaciones en que unas condiciones de vida indignas malogran la posibilidad de educar (véase Gallego, Mediavilla y Pereira). De hecho, si estudian cursos muy inferiores a los que teóricamente les corresponderían,

muchos jóvenes apenas disponen de margen de maniobra en las principales encrucijadas de las trayectorias sociales. El problema se reproduce dentro del mismo hogar —pues el retraso de los hermanos mayores arrastra a los menores— y en el mercado laboral —pues el trabajo informal es un factor destacado— (véase Pereira y Rambla). Así pues, las perspectivas de los derechos humanos y de las capacidades humanas, discutidas en profundidad en los distintos capítulos, ponen de manifiesto que las dimensiones económica, jurídica, laboral, familiar y educativa de la pobreza, entre otras, desencadenan procesos acumulativos que merman el potencial de la Educación para Todos en América Latina.

Las tres pinceladas que hemos apuntado en estas conclusiones no pueden terminar de ningún modo con un punto final. Al contrario, la constatación de estos denominadores comunes en el trabajo de los equipos participantes en este libro abre interrogantes para investigaciones futuras. Las limitaciones geográficas de nuestros estudios también ratifican su carácter incompleto. Esperamos que estas reflexiones finales aporten ideas a quienes continúen lidiando con estos y otros interrogantes sobre la educación latinoamericana, puesto que este esfuerzo colectivo contribuirá a nuestro conocimiento sobre la educación y seguramente aportará claves imprescindibles para garantizar el derecho a la educación para todas las personas.

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2008). El bono demográfico: una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria. *Panorama Social de América Latina* (p. 143–169). Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). Economía generacional, sistemas de transferencias y desigualdad en América Latina. *Panorama Social de América Latina* (p. 177-203). Santiago de Chile: CEPAL.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2009). *Education for All: Overcoming inequality: why governance matters*. Paris: UNESCO.
- EFA Global Monitoring Report Team. (2010). Regional overview: Latin America and the Caribbean. *Education for All: reaching the marginalized*. Paris: UNESCO.
- Klees, S. (2008). NGOs, Civil Society, and Development: Is There a Third Way? *Current Issues in Comparative Education*, 10(1-2), 22–25.

Rose, P. (2009). NGO provision of basic education: alternative or complementary service delivery to support access to the excluded? *Compare*, 39(2), 219–233.