EL DERECHO A LA EDUCACIÓN VULNERADO

La privatización de la educación en Centroamérica

INGRID SVERDLICK y CAMILLA CROSO (COMPILADORAS)

VIRGILIO ÁLVAREZ ARAGON
BALBINO SUAZO MIRANDA
ILIONOR LOUIS
INGRID SVERDLICK

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

FLAPE
Foro Latinoamericano de Políticas Educativas

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN VULNERADO

La privatización de la educación en Centroamérica

INGRID SVERDLICK y CAMILLA CROSO (COMPILADORAS)

VIRGILIO ÁLVAREZ ARAGON
BALBINO SUAZO MIRANDA
ILIONOR LOUIS
INGRID SVERDLICK

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

FLAPE
Foro Latinoamericano de Políticas Educativas

Iniciativa: **Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) y Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE)**
Compiladoras: **Ingrid Sverdlick y Camilla Croso**
Autores: Virgilio Álvarez Aragon; Balbino Suazo Miranda; Ilionor Louis; Ingrid Sverdlick
Coordinación editorial: **Andrea Sverdlick**
Agradecimientos: Tamara Escolar
Diseño gráfico y armado: **SM&A Design/Samuel Ribeiro Jr.**
Foto de tapa: UN Photo/Marco Dormino

El derecho a la educación vulnerado. La privatización de la educación en Centroamérica / Ingrid Sverdlick ; Croso Camilla. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2010. 160 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-22453-1-3

1. Educación. Sverdlick, Ingrid I. Camilla, Croso II. Suazo Miranda, Balbino III. Título CDD 370.

Comité Directivo CLADE: ActionAid Américas; Asociación Alemana para la Educación de Adultos; Ayuda en Acción; Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE); Colectivo de Educación para Todas y Todos de Guatemala; Consejo de Educación de Adultos de América Latina (Ceaal); Contrato Social por la Educación en Ecuador; Marcha Global contra el Trabajo Infantil; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD); Save the Children UK

Instituciones miembros de FLAPE: Laboratorio de Políticas Públicas (LPP), Argentina; Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED), Brasil; Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Chile; Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Colombia; Observatorio Centroamericano para la Incidencia en las Políticas Educativas (OCIPE – IDEUCA), Nicaragua; Foro Educativo, Perú

Apoyo CLADE: ActionAid Américas; Asociación Alemana para la Educación de Adultos; Ayuda en Acción; Campaña Mundial por la Educación; Save the Children UK; Plan Internacional

Apoyo FLAPE: Fundación Ford; Plan Internacional

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) | 2010
Rua Costa Carvalho 79 | 05429-130 | São Paulo-SP | Brasil
Teléfono | Fax: 55-11 3853-7900
www.campanaderechoeducacion.org

Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) | 2010
www.foro-latino.org

Prólogo 7
Camilla Croso

La educación en Guatemala: tienda de mercancía variada 11
Virgilio Álvarez
El derecho a la educación en la norma constitucional 11
De la privatización a la mercantilización de la educación 17
La situación actual 18
El gasto público en educación 21
Consideraciones finales 23
Bibliografía 24

Anexo capítulo 1 25

La privatización de la educación en Centroamérica: el caso Nicaragua 33
Balbino Suazo Miranda
Presentación 33
Contexto social y cultural del derecho a la educación en Nicaragua 35
El Sistema de Educación Básica en Nicaragua 39
Sistema de financiamiento de la educación básica 47
La privatización de la educación en Nicaragua 50
Incidencias de la privatización de la educación 53
Conclusiones 55
Bibliografía 56

Anexo capítulo 2 58

La mercantilización de la enseñanza primaria en Haití como forma de reproducción de las desigualdades 65
Ilionor Louis
La situación de la educación en Haití 65
La mercantilización de la educación 67
Gratuidad de la educación primaria o acceso, desigualdades y crecimiento económico 68
El sistema de educación básica de Haití 71
Subordinación o cooperación: relaciones entre el Estado, los organismos de cooperación y el sector privado de la educación 80
Discursos y prácticas de la mercantilización de la educación básica en Haití 81
Reflexiones finales 83
Bibliografía 86

Anexo capítulo 3 88

El derecho a la educación. Una lucha por la dignidad 91
Ingrid Sverdlick
El origen liberal del derecho a la educación 91
Privatización y mercantilización, la propuesta neoliberal 94
La reforma educativa y la mercantilización de la educación 97
El derecho a la educación, disputando sentidos 99
Bibliografia 102

Prólogo

La educación pública, gratuita, laica, de calidad para todas y todos es un derecho humano fundamental de carácter colectivo, por lo cual el Estado, como garante institucional de los derechos, es el responsable de su realización. La educación debe estar al servicio de la dignificación de la vida y de las personas y promover el único desarrollo aceptable: aquel que tenga como fin la realización de todos los derechos humanos.

Partiendo de estas premisas y de la constatación que el paradigma de la educación como derecho humano está en riesgo, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) y el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) se unen para discutir sobre la problemática de la privatización de la educación en Centroamérica.

Como continuidad del estudio de caso sobre la privatización de la educación en Chile promovido por la CLADE en el 2008, este libro quiere dar visibilidad a la fuerte tendencia privatizante que tiene lugar en América Latina y el Caribe, poniendo de relieve la realidad Centroamericana a partir de la presentación de tres casos: Guatemala, Nicaragua y Haiti. Nuestra intención es que esta temática sea colocada en la agenda pública y que este libro colabore en tal fin. En este sentido, la alianza de las dos redes para la producción de este estudio se produce desde el convencimiento que el debate es clave para una acción más crítica e informada por parte de la sociedad civil en pro de la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la educación y para demandar a los Estados el respeto, protección y realización de este derecho.

Observamos que el paradigma de la educación como derecho humano se ve amenazado por diferentes fuerzas y concepciones. Una es la visión economicista que se tiene de la educación, que la considera promotora de capital humano y por lo tanto impulsora de desarrollo económico, en donde el ser humano es comprendido fundamentalmente en cuanto su capacidad de aportar al proceso productivo de bienes y servicios.

Tal como nos dice Pérez Murcia, citado en el capítulo de Haití escrito por Ilionor Louis, "…en lugar de considerar a los niños y a las niñas como titulares de derecho se les asume como consumidores de bienes y servicios y a los más pobres como sujetos de caridad; de la misma manera a los docentes se les tiende a considerar más como insumos de producción que como agentes activos del proceso de enseñanza. Al tiempo, la relación derecho a la educación y obligación estatal es cada vez más débil. La alternativa que se

ofrece con mayor fuerza es la del mercado presentada como un mecanismo más eficiente para que las personas elijan libremente de acuerdo con su capacidad de pago, o sea, la educación que puedan comprar…".

La otra amenaza al paradigma de la educación como derecho humano es el enorme lucro que se genera cuando la educación, tomada como servicio y negocio, es comercializada. Tal como nos plantea Ilionor, "…J. A. Louis-Juste ubica la mercantilización de la educación en la perspectiva de la ZLEA (Zona de libre comercio en América) porque la considera un espacio proyectado para la acumulación del capital, particularmente para las empresas multinacionales dominadas por el capital norteamericano. Así, la educación se vuelve mercancía, es decir un servicio que se vende bajo la perspectiva de acumular el capital…".

No por casualidad, países como Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y Inglaterra definen la educación como servicio comercializable y son agresivos en su postura dentro del Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS, por su sigla en inglés), impulsado por la Organización Mundial del Comercio, activamente buscando ampliar el mercado de la educación en el mundo.

La definición de mercantilización en este sentido implica pautar la educación como una manera de ganar dinero y no de garantizar el derecho a la educación. Como apunta Ilionor, "…esta diferencia es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres…".

Es importante señalar que la doctrina de los derechos humanos ha tenido el reconocimiento de las Naciones Unidas, reconocimiento que ha cristalizado en una vasta normativa internacional a lo largo del último siglo y que declara y estipula de manera concreta los compromisos de los Estados en torno del respeto, la protección y la garantía del núcleo integral de Derechos Humanos.

En este sentido, distintos marcos internacionales, incluyendo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales del 1966, reconocen que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente además que la enseñanza secundaria y superior debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados.

A la vez, garantizar la realización del Derecho a la Educación implica recursos públicos suficientes, dispuestos de manera adecuada, y ejecutados eficazmente. La relevancia que esto tenga, muestra las prioridades políticas que cada Estado le asigna al conjunto de los DESC en el marco de las políticas públicas, lo que se refleja, sin duda en las asignaciones presupuestales.

Lamentablemente, y por lo que puede observarse, la lógica económica que hoy opera en la mayoría de países en desarrollo, y particularmente en Latinoamérica, relega el gasto público ligado a los DESC a un lugar muy residual de la asignación presupuestaria.

Cada vez más el presupuesto que se dirige a la Educación es determinado más allá de las autoridades educativas, en los ministerios de finanzas y por acuerdos o imposiciones de las instituciones financieras multilaterales (FMI, BM, BID), bajo una lógica que privilegia condicionalidades macroeconómicas y hasta la promoción explícita del sector privado.

Los condicionamientos macroeconómicos impuestos por las agencias multilaterales de financiamiento, el crecimiento de la deuda y la regresividad en los sistemas tributarios, constituyen hoy en día, una tríada de obstáculos hasta ahora insalvables, para la financiación del derecho a la educación en la región.

Todos estos rasgos son trabajados en este libro que se inicia con el caso de Guatemala analizado por Virgilio Álvarez Aragón, continúa con el de Nicaragua por Balbino Suazo Miranda presentando, luego con el de Haití por Ilionor Louis y termina con una lectura transversal del conjunto de casos por Ingrid Sverdlick, coordinadora de FLAPE y una de las organizadoras de este libro.

En el capítulo sobre Guatemala, Virgilio nos hace un recorrido por las distintas Constituciones del país, mostrando de qué manera la privatización de la educación fue siendo forjada en el ámbito de sus marcos legales. Virgilio apunta que fue en la Constitución de 1945 que por primera vez se estableció la gratuidad de toda la enseñanza común considerada obligatoria, "…algo que si bien representó un hito en la historia del país, no llegó a convertirse en realidad dado el corto tiempo que duró la experiencia revolucionaria". La situación fue empeorando, tras los golpes militares que sufrió el país, y en 1985 se aprobó una Constitución que promovía la subvención a los centros

educativos privados, los cuales quedaban libres de "toda clase de impuestos y arbitrios". De esa manera, nos dice Virgilio, "la industria de la enseñanza no sólo adquiría reconocimiento constitucional sino que además, se le otorgaban privilegios que ninguna otra empresa o industria podría llegar a disfrutar…".

Segundo Virgilio, "…la educación, más que un derecho, ha sido entendida como un servicio que puede ser prestado por el Estado para aquellos grupos que no pueden o no tienen como pagar la opción privada…". El autor concluye que "…la situación tiene orígenes en la escasa asignación presupuestaria que históricamente se ha asignado a la educación, incluso después de las negociaciones de los Acuerdos de Paz…".

Con relación a Nicaragua, Balbino Suazo Miranda nos muestra que en la década de los 80 se universalizó la educación mediante la gratuidad, aunque desde el año 1990 hasta el 2006, con el auge de la denominada "autonomía escolar", entendida como cobro por el servicio público, se privatizó la educación hasta en un 60%. A partir del año 2007, se elimina la Autonomía Escolar, y se implanta la política de educación para todos, afirmando así la educación como derecho.

Aunque en la educación pública actual de Nicaragua, el Estado ofrece el 86% de la cobertura en los centros públicos, la sociedad nicaragüense se presenta segmentada en el ejercicio al derecho a la educación, siendo que la educación pública está reservada casi exclusivamente para los sectores con peores condiciones socio-económicas. Del mismo modo que el planteamiento de Virgilio, "…una de las piedras de toque está en el financiamiento de la educación, ya que la inversión que hace el Estado es hasta ahora deficitaria, siendo necesario pasar del 3.7% del PIB al 7%, a fin de poner en práctica la universalización de la educación…".

Con relación a Haití, Ilionor Louis apunta la paradoja de que uno de los países más pobres de la región cuenta con un sistema de educación primaria fundamentalmente privado: 92% de las escuelas pertenecen al sector privado, que recibe al 85% de la población escolarizada. El autor apunta algunas causas históricas sobre la ausencia del sector público en la educación del país, entre ellas la firma de un concordato con la con la iglesia católica en 1860 con el fin de crear escuelas congregacionistas y el pago de 150 millones de franco oro para Francia para reconocer la independencia de Haití después del 1804, comprometiendo profundamente recursos que podrían haber sido destinados a la realización del derecho a la educación.

El autor también apunta la aplicación de políticas de ajuste estructural y las condicionalidades impuestas por la Instituciones Financieras Multilaterales como una de las causas centrales de la incapacidad del Estado garantizar el derecho de los niños y las niñas y aún más, reproducir las desigualdades a través del sistema de educación.

Por fin, coincidimos con Ilionor cuando señala que: "… Crecimiento económico neoliberal no va con la educación para todos y todas. Más bien tiene como consecuencia la marginación de capas importantes de las sociedades, particularmente los que no pueden comprar los servicios educativos…".

Esperamos con este libro, promover la reflexión entre nuestros lectores y nuestras lectoras y estimular la acción colectiva en defensa de un sistema público de educación.

¡Buena lectura!

Camilla Croso
Coordinadora General de CLADE

1,

Sobre el autor

Virgilio Álvarez Aragón es guatemalteco, Doctor en Sociología y Estudios Comparativos sobre América Latina y el Caribe por la Universidad de Brasilia y FLACSO-Brasil, respectivamente. Maestro en Sociología por FLACSO-México y Licenciado en Pedagogía y Ciencias de la Educación por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se ha desempeñado como docente e investigador en las universidades de San Carlos y Del Valle de Guatemala, UAM Atzcapotzalco y Xochimilco en México y en la Universidad de Brasilia, así como en FLACSO México y Guatemala. Investigador, consultor y analista de temas referentes a sociología y política educativa, con énfasis en Sociología de la profesión docente y Políticas de educación superior. Asimismo, ha participado en diversos cuerpos colegiados vinculados a la gestión universitaria y de postgrados. Es actualmente Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Guatemala –FLACSO-Guatemala.

Agradecimiento

La elaboración de este texto no habría sido posible sin la amplia y acuciosa colaboración de Alvaro Valle, quien reunió, organizó y sistematizó casi toda la información que aquí se presenta.

La educación en Guatemala: tienda de mercancía variada

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA NORMA CONSTITUCIONAL

Al constituirse la República Federal de Centro América la responsabilidad de dirigir la educación quedó en manos del Congreso Federal, quien debía hacerlo "estableciendo los principios generales más conformes al sistema popular y al progreso de las artes útiles y de las ciencias"[1], como lo establece la Constitución del Estado de Guatemala[2], promulgada en 1825[3], y que dedica todo un título para la instrucción pública. En su artículo 249 acordaba de manera clara que "*se establecerán en todos los pueblos escuelas primarias, dotadas de sus fondos comunes*", aprobándose además, en el artículo 251 que "*el plan general de instrucción pública arreglará la enseñanza, y ninguna persona o asociación podrá establecer reglamentos particulares separándose del método común y uniforme que prescribe la ley*", dejando así establecido que la Iglesia Católica, quien hasta hacía pocos años había regido todo lo vinculado a la educación, dejaba de hacerlo. Sólo quedaba permitido que "*en las escuelas superiores y establecimientos literarios, aunque sean de fundación particular, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas, se explicará la Constitución de la República y la particular del Estado*".

Para los legisladores de aquél entonces resultaba ya importante deslindar la formación del ciudadano de las influencias de los grupos confesionales. Se pretendía con ello sentar las bases de un Estado regido por sus propias normas de convivencia, rompiendo con la influencia que hasta entonces la jerarquía de la iglesia católica habían tenido en las cuestiones públicas. El Estado que se pretendía fundar se vinculaba de manera directa con el pensamiento político de la época, por un lado, con los principios de la Revolución Francesa que a partir de 1789 habían cambiado la forma de entender no sólo la soberanía (que de estar depositada en el Rey pasaba al pueblo), sino la influencia y el poder que hasta entonces había

[1] Artículo 69, inciso 14, Constitución de la República Federal de Centro América, Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente en 22 de noviembre de 1824.
[2] Todas las referencias a la legislación fueron extraídas del Digesto Constitucional, Corte de Constitucionalidad, 2001.
[3] Constitución Política del Estado de Guatemala. Sancionada el 12 de octubre de 1825.

tenido el pensamiento confesional y la jerarquía que lo representaba; y por el otro, con el pensamiento político liberal que había sido el eje y motor de la revolución norteamericana de 1783 y que dio lugar a la constitución de una federación de estados independientes y autónomos, donde el ciudadano era concebido como el artífice de todo el proceso político y claramente identificado como un individuo portador de derechos. La nación y la república así entendidas, eran una construcción colectiva en la que los hombres libres definían sus formas de interrelación y su gobierno, siendo en consecuencia responsables de la elección de sus representantes, que a su vez harían cumplir aquellas normas aceptadas por todos.

Para poder instaurar estos principios, se imponía como necesario no sólo romper con el poder absoluto de los reyes sino además asumir el control de las instituciones, por ejemplo el de la escuela - que de manera incipiente ya era entendida como el espacio social donde el ciudadano debía formarse -, así se responsabilizaba al Estado de su organización y además evitaba que otros actores con otros intereses ocuparan este rol. Tanto es así que esta primer Constitución en su artículo 254 estableció que "*Todo ciudadano puede formar establecimientos particulares de educación y de instrucción (…)"* lo que era acotado luego con el artículo siguiente que determinaba que: "*todos los establecimientos de educación y de instrucción pública estarán bajo la inspección del gobierno".*

Sin embargo, en Centroamérica ni el proyecto federativo ni el ideario liberal lograron establecerse. El primero voló por los aires en 1924[4] y si bien permaneció formalmente hasta 1839, fueron casi dos décadas de permanentes enfrentamientos, guerras y conflictos que hicieron que ni la Federación ni los estados centroamericanos lograron consolidar sus estructuras políticas.

El Estado guatemalteco solo logró establecerse de manera efectiva como independiente en 1839, cuando el proyecto marcadamente conservador rompió con todas las normas legales que le ataban a la nunca consolidada Federación centroamericana y, además, eliminó todas aquellas disposiciones que en los cortos momentos en que ejercieron el poder habían logrado establecer los grupos liberales. En 1851 se dictó una nueva constitución que siendo muy breve en su articulado (18 artículos), muestra su evidente espíritu conservador al establecer en su artículo 5 que "*El presidente de la República será elegido cada cuatro años por una Asamblea constituida por la Cámara de Representantes, del M.R. Arzobispo Metropolitano, de los individuos de la Corte de Justicia y de los vocales del consejo de Estado"*[5]. De manera quedaba establecida no sólo la presencia política de la jerarquía eclesiástica sino su poder en la toma de decisiones, sobre todo en lo atinente a la vida política y social del país[6]. Dado que en las cuestiones propias del funcionamiento del Estado se mantuvieron las disposiciones de 1839, ya redactadas bajo el control conservador, "*la educación de la juventud, y el fomento de las ciencias, artes, (…)"* quedaron establecidas como responsabilidades muy genéricas que deberían estar delimitadas por el poder pueblo, que en la versión más conservadora fue el control del poder eclesial.

Después de la Revolución liberal de 1873 y luego de varios intentos por establecer una legislación defini-

[4] Una de las paradojas de la vida política centroamericana es que el mismo que era Capitán General y en consecuencia servidor del Rey fue después de decretada la independencia de las provincias de Centroamérica, nombrado presidente de esa Federación. Uno de sus primeros actos fue decretar, el 22 de enero de 1822, la anexión de esa Federación al Reino de México, dirigido para entonces por Agustín de Iturbide. Esa Anexión duró hasta el 1 de julio de 1823.

[5] En ese Consejo de Estado podrían también tener asiento tanto el Arzobispo metropolitano como "*los obispos que hubiere en la capital, el Presidente del Cabildo Eclesiástico, el Rector de la Universidad (…)"* (también sacerdote).

[6] El retorno a la imbricación incestuosa entre iglesia y estado quedó asentada en el inciso 6 del artículo 7 de esta nueva Constitución, en el que se le asignó al Presidente de la República el derecho de "*Presentar (*propuestas*) para las dignidades eclesiásticas en la forma y términos en que se convenga con la Santa Sede".*

tiva, en 1879 se aprobó la nueva Constitución en la que se estableció en el artículo 18 que "*la institución primaria es obligatoria; la sostenida por la nación es laica y gratuita*". Se retornó así a los principios establecidos en 1825, pero definiendo de manera más clara la posibilidad que actores privados pudieran brindar educación, al establecer en el artículo 27 de esa nueva Carta Magna que: "*Todos los habitantes de la República son libres para dar o recibir la instrucción que les parezca mejor en los establecimientos que no sean sostenidos con fondos de la nación*". Quedaba, sin embargo, en el Poder Ejecutivo la responsabilidad de *"Dirigir la instrucción pública, crear establecimientos de enseñanza y reglamentar los sostenidos con fondos nacionales"*. Así como "... *también la suprema inspección sobre las escuelas y demás establecimientos de enseñanza, aún cuando no sean sostenidos por los fondos nacionales"* (artículo 77, inciso 6º).

Estos principios no fueron modificados sustancialmente en los cincuenta años subsiguientes, a pesar de las distintas reformas que esa Constitución sufrió a lo largo de sucesivos períodos en que diferentes grupos políticos estuvieron al frente del país. Las modificaciones que se le realizaron tuvieron la finalidad de permitir o evitar la llegada de determinados grupos al poder, que en definitiva compartían los mismos intereses y las mismas visiones sobre la sociedad, el Estado y en consecuencia, la educación. En relación a ésta última, el mayor avance logrado fue ampliar la responsabilidad del Estado para "*combatir el analfabetismo y procurar la difusión y perfeccionamiento de la instrucción agrícola, industrial y técnica en general*"[7].

No fue sino hasta la Constitución de 1945, surgida del movimiento revolucionario del año anterior, que se establecieron de manera más contundente los principios y las funciones de la educación para una sociedad como la guatemalteca. La educación vino así a ser entendida como la institución responsable de *"conservar y acrecentar la cultura universal, promover el mejoramiento étnico e incrementar el patrimonio espiritual de la Nación"*[8], debiendo además entre otras, abarcar "*la formación cívica y moral, la instrucción y la iniciación en actividades de orden práctico"*.[9]

Se enuncia así con todas las letras uno de los derechos de los guatemaltecos al decir que *"habrá un mínimo de enseñanza común, obligatorio para todos los habitantes del país"*[10], como así también refiere a las obligaciones del Estado que pasa de tener la "*suprema inspección de las escuelas*" a la responsabilidad de establecer un currículum básico común, de observación obligatoria en todos los establecimientos.

Pero no fue sólo eso, además de insistirse en la laicidad de las escuelas oficiales, se estableció en el mismo artículo 81 que "*el mínimo de enseñanza común (...) debe impartirse, además, gratuitamente"*[11]. Por primera vez en la historia republicana de Guatemala se estableció la gratuidad de toda la enseñanza común considerada obligatoria, algo que si bien representó un hito en la historia del país, no llegó a convertirse en realidad dado el corto tiempo que duró la experiencia revolucionaria.

[7] Artículo 77, inciso 6º, de la Reforma constitucional de 1927.
[8] Artículo 80, Constitución de la República de 1945.
[9] Ibíd.
[10] Artículo 81, Constitución de la República de 1945.
[11] Ibíd.

A pesar de ello, no se anuló la posibilidad de la enseñanza privada, pues en el mismo artículo, también se determinó que dichos centros estarían sujetos a la inspección del Estado y *"para la validez de los estudios que impartan, deben obtener autorización expresa y llenar los planes y programas oficiales,"*[12] , por lo que se dejó abierta una puerta, que lamentablemente nunca ha sido debida y ampliamente utilizada, para universalizar la gratuidad de la enseñanza primaria.

Y un dato que revela el carácter moderno y progresista de esta Constitución – posiblemente la más representativa de esta orientación en la historia de las constituciones del país – fue que estableció en ese mismo capítulo que: *"la formación de los maestros de educación es función preferente del Estado"*. Este principio – que fue rápidamente olvidado - intentaba ser el instrumento a través del cual se llegaría a la unidad nacional y como herramienta de control, a fin de impedir que intereses no colectivos ni públicos tomaran a su cargo la formación de los maestros y el tipo de educación a impartir.

Lamentablemente estos principios revolucionarios – para la manera en cómo se venía entendiendo y desarrollando la educación en Guatemala -, no lograron instaurarse ni mucho menos consolidarse dentro del sistema escolar guatemalteco, pues diez años después, se instauró una nueva constitución evidentemente marcada por el anticomunismo que restringió muchas de aquellas tareas que en lo escolar le habían sido asignadas al Estado, estableciendo por primera vez amplias libertades a los dueños de las instituciones escolares (además de los beneficios ya concedidos).

Ni bien llegaron al poder los sectores conservadores, ahora bajo el apelativo de *liberacionistas* transformaron profundamente el artículo 81 de aquella Constitución revolucionaria de 1945. En la Constitución que hicieron aprobar en 1956 volvieron a la visión limitada de la educación que se tenía en 1839. En su nueva redacción, ahora bajo el artículo número 98, si bien se mantuvo la norma de *"un mínimo de enseñanza común obligatoria para todos los habitantes del país"*, se volvió a restringir la gratuidad, estableciendo otra vez que "*la educación primaria, impartida por el Estado en las escuelas sostenidas con fondos de la nación, es gratuita"*.[13] Otro aspecto que mantuvo fue la necesidad de la "*inspección del Estado"* para los centros particulares de enseñanza, pero también hizo la primera gran concesión financiera a los dueños de los centros privados. En el artículo 111 de esa misma Constitución promulgada en 1956 se estableció que: "*Las instituciones privadas que se dediquen a la enseñanza e impartan educación gratuita*[14] *serán exoneradas de determinados impuestos fiscales y municipales, como compensación a sus servicios"*. Si a eso sumamos la declaración taxativa de que el Estado no ofrecería enseñanza religiosa pero la consideraba optativa,[15] vemos que la Iglesia Católica (que en otro apartado de esta constitución se le había atribuido la personería jurídica al adquirir el derecho a tener bienes muebles e inmuebles), era al final de cuentas, la gran ganadora en este nuevo régimen marcadamente anticomunista, en el que cualquier oposición, crítica a la explotación laboral o demanda por los derechos, era interpretado como de filiación comunista,[16] cuestión que aún hoy se mantiene latente en cierto debate sobre las cuestiones sociales.

[12] Ibíd.

[13] Artículo 98, Constitución de la República de 1956. Es necesario anotar que mientras la Constitución de la República de 1945 fue redactada por una asamblea Constituyente electa por la sociedad entre una amplia gama de partidos participantes, la redacción de la de 1956 fue realizada "*por un constituyente integrado sin representación de la oposición, en un ambiente represivo muy cargado"* (García La Guardia, 2010:80).

[14] Artículo 97, Constitución de la República de 1956.

15 Subrayado nuestro.

[16] Para una mejor compresión de este asunto se puede ver: Ruano Najarro, Edgar *"Ovando, un comunista guatemalteco*. Editorial Pensativo, Guatemala. 2009.

La militarización del Estado y consecuentemente de la sociedad guatemalteca fue la única respuesta a la movilización social que se produjo frente a un fraude electoral[17], que desembocó en 1963 en un nuevo golpe de Estado. Esto dio lugar a una nueva carta magna, que si bien fue una simple revisión de la de 1956, el producto obtenido bien puede decirse que fue, como anota Garcia La Guardia (2010:12) *"una constitución del peor tipo posible"*. En ella se ratifican todos los postulados de la educación establecidos por la Carta Magna anterior. El gran paso a favor de la comercialización de la educación se puede observar en el artículo 95 de esa Constitución de 1956, en el que establece que *"los centros educativos privados funcionaran bajo la inspección del Estado, (…). Como centros de cultura gozarán de las exenciones de impuestos que la ley determine"* eliminando claramente la exigencia de ofrecer enseñanza gratuita para obtener el mismo beneficio que ya había establecido la Constitución de 1956. Realmente esto constituyó un punto de ruptura con lo anterior. La reforma liberal, con su Constitución de 1875, había intentado poner control a la iglesia católica en su función de formar a los ciudadanos, para con ello construir una sociedad más igualitaria; el avance revolucionario de 1945 había logrado establecer la gratuidad de toda la enseñanza básica, y todo ello sucumbió frente al triunfo del conservadurismo, que disfrazado con un discurso anticomunista, terminó por poner la educación en manos de los sectores privados, reduciendo en gran medida las funciones y responsabilidades del Estado. Ya no se trataba a los sectores privados, religiosos o no, como aliados del proceso de enseñanza y formación de las nuevas generaciones. A partir de este último precepto constitucional, la labor educativa podría ser asumida por cualquier actor privado, el que además, gozaría del privilegio de la exención de impuestos, o sea que, desde aquí a hacer de la enseñanza una actividad comercial no había más que un paso.

Veinte años más tarde y después de otro golpe de Estado en 1982 – esta vez fue a través de una campaña contrainsurgente que hizo de todo opositor un enemigo público y por lo tanto un blanco sobre el cual abrir fuego en cualquier lugar o momento o al que se le podía torturar, violar, masacrar y desaparecer sin ninguna garantía legal -, se redactó en 1985 una nueva Constitución,[18] en cuyo proceso si bien participaron distintas fuerzas políticas (mediante elección) no estuvieron representados ninguno de los sectores de la izquierda: ni los que para entonces argumentaban y defendían que la oposición al régimen militar debería hacerse por los métodos legales y pacíficos; que para entonces ya eran muy pocos, sea en calidad de sobrevivientes a la intensa ola represiva a la que fueron sometidos, ni mucho menos los que ante el cierre de todos los espacios políticos se habían alzado en armas e integraban ya para entonces la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG[19]) o sus disidencias.

Esta nueva constitución, por un lado establecía que *"Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna"*[20], y por otro que "*los habitantes tienen el derecho y la*

[17] Para una mayor comprensión de este momento histórico ver Alvarez, Virgilio, "Conventos Aulas y trincheras: Vol. II, USAC/FLACSO; 2002.
[18] Carta Magna aún vigente y en la que no se han incorporado los elementos medulares de los Acuerdos de Paz, a pesar de su amplia aceptación, dado que no fueron aprobados en la consulta popular organizada para incluirlos como reformas constitucionales.
[19] Alianza compuesta por tres organizaciones guerrilleras –EGP, FAR y ORPA- y el Partido Guatemalteco del Trabajo (comunista)
[20] artículo 71 de la Constitución de la República 1985.

obligación de recibir la educación inicial, preprimaria y básica dentro de los límites de edad que fije la ley"[21] y la gratuidad no universal sino sólo para la educación impartida por el Estado.[22]

De este modo quedó liberada la posibilidad que la labor educativa sea ofrecida por el sector privado. En esta dirección se aprobó la subvención a los centros educativos privados gratuitos[23]que si bien "*funcionarán bajo la inspección del Estado (…) como centros de cultura gozarán de la exención de toda clase de impuestos y arbitrios"*[24] De la exención de *determinados impuestos* establecida en 1956 se pasó a la exención de *toda clase de impuestos y arbitrios,* con lo que la industria de la enseñanza no sólo adquiría reconocimiento constitucional sino que además, se le otorgaban privilegios que ninguna otra empresa o industria podría llegar a disfrutar. Esta constitución abiertamente anti estatista y a favor de que sea el mercado con todas sus deformaciones el que rija la vida social, también se abrió de par en par al predominio de las visiones conservadores del pensamiento religioso en general, tal como lo expresó al decir que *"la enseñanza religiosa es optativa en los establecimientos oficiales y podrá impartirse dentro de los horarios ordinarios, sin discriminación alguna"*[25]. Además estableció, como si se estuviera en la primera mitad del siglo XIX, que *"el Estado contribuirá al sostenimiento de la enseñanza religiosa sin discriminación alguna"*[26].

Mejor no le podría haber ido al pensamiento conservador que, como se sabe, es defendido por las confesiones religiosas de distinta índole y si bien se estableció que no habrá discriminación, es evidente que siendo un país marcadamente católico, ésta sería la visión religiosa de mayor difusión y apoyo en el sistema escolar.[27]

No fue en consecuencia, un simple error de los constitucionalistas de ese momento la eliminación del precepto que de manera convincente establecía que *"la formación de los maestros de educación es función preferente del Estado"* y que había sido instituido por la Constitución de 1945 y extrañamente mantenido en las dos reformas subsecuentes[28], ya que desde su perspectiva de concebir la educación, la formación del maestro era considerada una mercancía a ofrecerse a quien pueda pagar por adquirirla, dejando entonces de ser una función preferente del Estado y pasa a formar parte de las fuerzas del mercado y de los entes privados. En su visión los constitucionalistas de 1985 no vieron ninguna contradicción al establecer, por un lado que la educación es un derecho de todos los habitantes y que debe ser recibida dentro de los límites de edad,[29] y por otro, dejar como gratuita solo la impartida por el Estado, otorgando todas las ventajas posibles para que se establezca la industria de la escolarización, confundiendo así el derecho con la posibilidad de obtener un beneficio.

[21] artículo 74 de la Constitución de la República de 1985.
[22] Ibíd.
[23] artículo 73 de la Constitución de la República de 1985.
[24] Ibíd.
[25] Ibíd.
[26] Ibíd.
[27] Si bien es cierto que el embate de las iglesias pentecostales y protestantes en general han menguado en grande la feligresía católica, en particular en las zonas rurales a donde los presbíteros no acuden con frecuencia, es evidente que las prácticas religiosas son mayoritariamente católicas y se imponen a todos los niños desde la primera comunión hasta misas para festejar conmemoraciones.
[28] Mientras en la Constitución de la república de 1945 forma parte del artículo 81, en la de 1956 se repite textualmente en el artículo 96, lo que también sucede en la de 1965 como parte del artículo 92.
[29] Artículo 74 de la constitución de la República de 1985.

Es innegable que como consecuencia de esta involución conservadora que a partir de 1956 ha vivido la política pública educativa nacional, la enseñanza ofrecida por este sector hasta hace apenas dos años fue semi gratuita pues se exigía a los padres variadas contribuciones y cuotas, y fue convirtiéndose en una educación de segunda calidad y dirigida a los más pobres.

DE LA PRIVATIZACIÓN A LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El dominio de los sectores conservadores del aparato del Estado nunca fue superado - aún en los momentos en que el pensamiento liberal y progresista tuvo formalmente el poder político como en las revoluciones de 1873 y 1944 -y su política condujo a reforzar en el espacio socio político guatemalteco la alianza entre quienes entendían y aún consideran al Estado como un estorbo si va en contra del logro de sus intereses y los que creen desde las organizaciones religiosas que su pensamiento y visión de mundo es la que debe prevalecer.

Los derechos propiciados estuvieron, en consecuencia, orientados al beneficio de los grupos que tradicionalmente se han turnado en el ejercicio y usufructo del poder público, tal el caso de la preservación y defensa de la propiedad privada de los medios de producción, aún en el caso de la tierra productiva ociosa; la ampliación casi al *infinitum* del derecho de apelación a las sanciones judiciales en casos financieros o de violaciones a los derechos humanos; y una legislación electoral que permite y protege cualquier financiamiento, en detrimento de la participación de organizaciones no vinculadas a los grandes financistas. Desde los orígenes de la República el concepto de Estado se afianzó en el del ciudadano como portador de derechos, sin embargo la disputa por el poder y su propio ejercicio no se ha basado en el debate y cuestionamiento a las élites dominantes; los distintos partidos en todos los momentos han defendido siempre el *status quo*, sin que en ningún momento de nuestra llamada democracia se haya dado la participación abierta de organizaciones que, de manera clara critiquen a las élites y propongan un modelo de desarrollo alternativo. A diferencia de otros países donde los partidos laboristas, socialistas o de los trabajadores se convirtieron en parte importante de sus sistemas políticos, en Guatemala desde su constitución como república se intentó copiar, aunque de manera altamente deformada, la democracia norteamericana, con partidos que evidentemente eran representantes del mismo modelo económico.[30] De modo que durante casi doscientos años y con apenas pequeños interregnos, los grupos que por siempre se han disputado el poder, y algunas veces de manera encarnizada y hasta sangrienta, han sigo grupos conservadores y de vinculación o intereses oligárquicos, convencidos que el Estado es el instrumento efectivo para mantener o disputar la hegemonía en el control de los réditos de un modelo productivo que, por excluyente, resulta cada vez menos eficiente y redituable.

En este contexto la educación ha sido entendida como una práctica social para poder imponer una ideología y así controlar a los grupos sociales subalternos. Por lo tanto, nada más lejano a la concepción de la educación como el proceso donde los individuos aprenden a socializarse y se forman como actores sociales portadores de derechos y obligaciones en la

[30] Si en la Unión Americana este modelo político tiene su asiento en que ambos partidos soslayaron desde sus orígenes la cuestión del esclavismo, en Guatemala todos los partidos que de una u otra manera han asumido el poder han omitido el sojuzgamiento económico al que han estado sometidos los indígenas y, en general, los trabajadores del campo y la ciudad.

construcción de una sociedad de iguales. La libertad, en consecuencia, no ha sido sino un concepto desposeído de valor social, ya que pasó de ser el derecho de unos pocos para expresarse y manifestarse, al de otros pocos para controlar la producción y el mercado. La acción de la legislación, ha sido simplemente la de convertir en ley lo que es funcional para los intereses de estos grupos.

El sistema escolar y sus establecimientos han sido convertidos en el espacio político donde de manera clara y abierta se han definido los límites del Estado guatemalteco. Más que establecer la educación como la tarea prioritaria del Estado para consolidar y desarrollar la sociedad, respetando y conjugando las diferencias culturales, ha sido considerada desde las primeras legislaciones republicanas, un espacio para que los actores no estatales puedan difundir y consolidar sus intereses ideológicos. Con excepción del período revolucionario de 1944-1954, la educación pública ha estado casi siempre limitada a las posibilidades del Estado, que debió priorizar otras acciones y otros gastos, dejando en consecuencia en manos de los particulares la responsabilidad de su oferta.

De esa cuenta, la educación más que un derecho - el que de manera confusa y contradictoria apenas si es reconocido por primera vez en la constitución de 1985-, ha sido entendida como un servicio que puede ser prestado por el Estado (que apenas puede controlar cómo lo prestan los agentes privados) para aquellos grupos que no pueden o no tienen como pagar la opción privada.

Surge así la primera constatación: la educación en Guatemala no es entendida como un derecho, por lo que el Estado apenas si se compromete a regularla y la brinda sólo a los sectores sin recursos o sea aquellos que no pueden pagarla. En términos teóricos nadie paga por acceder al derecho porque el derecho a la educación, es parte de los derechos humanos, es tan consustancial al individuo y la persona como el propio derecho a la vida o al patrimonio individual, su acceso o disfrute no debería estar supeditado a negociación o pago alguno.

Visto de este modo, la educación, sus instituciones y establecimientos podrían ser consideradas como agencias que ofrecen el servicio educativo a los individuos que pueden acceder no según sus necesidades e intereses sino según su capacidad de compra, lo que nos lleva a una segunda constatación: a medida que la enseñanza y la formación, tanto primaria como secundaria, fueron siendo ofrecidas cada vez más por agentes particulares, la prestación de este servicio se convirtió en su principal actividad profesional, con la obtención de importantes beneficios económicos y sociales, a partir de considerar a la educación una mercancía pues se ofrece para satisfacer el interés o necesidad de otros a cambio de cobrar algo.

Si bien la mercantilización de la enseñanza se convirtió en una práctica universalmente aceptada a partir de la segunda mitad del siglo XX, su existencia data de finales del siglo XIX con la aparición de los primeros colegios particulares, donde se han conjugado tanto las acciones de empresarios de la enseñanza como las de organizaciones religiosas.

LA SITUACIÓN ACTUAL

La cobertura escolar en Guatemala ha evolucionado dentro del marco legal arriba descrito y en las condiciones de comercialización de la enseñanza también presentadas. Refleja un país que vive una de las más crueles y absurdas paradojas: por un lado cuenta con uno de los cinco premios Nobel de literatura de la región y por el otro, tiene uno de los índices más altos de analfabetismo y, sobre todo, de baja escolaridad en el total de su población.

Aunque las cifras que se presentan siempre son discutidas, las últimas informaciones del Ministerio de Educación[31] situaban al analfabetismo para el año 2007 en 24% de la población mayor de 15 años, con índices más altos en la población mayor de 40 años y más bajos entre los menores de 30.[32]

En lo que a la cobertura escolar se refiere, si bien para el año de 2007 la tasa bruta[33] nacional de escolaridad en el nivel primario era de 113%[34], la tasa neta[35] nacional era de 95%, con significativos déficits en los departamentos de Alta Verapaz Quiché, Huehuetenango, Chimaltenango y Sacatepéquez, donde se concentra el 30% de la población infantil entre los 7 y los doce años.[36] El 11% del total de la matrícula en el nivel primario está captada por el sector privado, con una alta proporción en el departamento de Guatemala donde de cada 10 niños inscriptos más de 3 lo están en centros particulares.

Pero si estos datos pueden parecernos optimistas, dado que de cada cien niños apenas cinco están aún fuera de la escuela, la situación de sobre edad resulta alarmante. Que en el nivel primario se esté atendiendo al 13% más que el total de la población que efectivamente debería hacerlo, permite suponer (a pesar que los datos no son del todo confiables) que la inmensa mayoría de los niños no están en el grado que le corresponde a su edad, existiendo una sobre población en los primeros tres años del nivel primario.

Los problemas de la escolaridad, sin embargo, no sólo debe considerarse a nivel primario, sino también en el nivel medio que cada vez es más importante para la formación y capacitación de los individuos. En Guatemala este nivel es donde claramente se manifiestan las mayores desigualdades sociales. El ciclo básico, -de 7º a 9º grado-, es donde deberían concurrir los niños entre 13 y 15 años, sin embargo en el año 2007, de casi un millón de niños comprendidos entre esas edades, apenas un 36.4% asistía a un centro escolar. El total de alumnos escolarizados en el nivel básico es un poco mayor, pues la tasa bruta de cobertura como puede verse en el cuadro No 2 del Anexo, asciende a 60.6%, lo que significa que casi la cuarta parte de los niños escolarizados en ese nivel están por encima de la edad indicada. Este dato hace suponer, entre otras cosas, que si bien se comienza a dar atención a niños mayores, los niños en edad adecuada para este nivel o están aún en el nivel primario, o han dejado el sistema escolar para ingresar prematuramente al mercado de trabajo. Fuera del departamento de Guatemala, donde la tasa neta es un poco superior al 50%, en todos los demás departamentos no alcanza a la mitad de los niños, con menos del 20% para los departamentos de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz. La cobertura de todos los niños en esas edades es uno de los grandes retos que la sociedad guatemalteca tiene para el corto y mediano plazo.

[31] MINEDUC, 2009, elaboración nuestra a partir de distintos cuadros.
[32] No existe, lamentablemente, una estadística actualizada de la situación del analfabetismo en el país y las estadísticas que ofrece el censo de 2002 no son las más confiables en esta temática.
[33] Por tasa bruta de escolaridad se entiende el resultado de comparar el total de estudiantes inscritos en un nivel o grado con el total de niños que tienen la edad requerida para cursarlo al momento de la comparación.
[34] MINEDUC, 2009. Cuadro 9.00.01
[35] La tasa neta es el resultado de la comparación entre los niños inscritos que tienen la edad requerida para cursar determinado nivel o grado con el total de los que efectivamente tienen esa edad.
[36] Para mayor información ver cuadro 1 del Anexo.

Debe considerarse además, como uno de los grandes contrastes y paradojas del sistema escolar guatemalteco, que mientras en el nivel primario el sector público atiende al 89% del total de niños inscriptos, el sector privado apenas se hace cargo del 11%. En el ciclo básico la situación es totalmente diferente, asumiendo el sector privado el 45% del total de la matrícula y estando el otro 29% a cargo de los centros cooperativos en los que los docentes se asocian para atender a la población y cobran a los padres cuotas que si bien son más bajas que las de los establecimientos privados, sólo prestan el servicio si los padres pagan por ello.

La cobertura del sector privado, como también sucede con el público, no es uniforme en todos los departamentos, tal como puede verse en los cuadros No 3 y No 4 del Anexo. Mientras en el nivel primario el sector privado apenas supera el 10% de la matrícula en 5 departamentos (de los cuales el de Guatemala atiende al 33% de la matrícula, el de Sacatepéquez a 21%, el de Escuintla a 13% y en los de Quezaltenango y Chimaltenango a 12%), en el ciclo básico el sector privado atiende a menos del 25% de la matrícula total (en los departamentos de El Progreso y San Marcos), lo que significa que en los otros veinte departamentos del país el sector privado acapara a más de la cuarta parte de los alumnos.

Resulta además que no necesariamente en los departamentos donde hay mayores tasas de cobertura neta del nivel básico, el sector privado ha sentado sus huestes. Huehuetenango, por ejemplo, es el segundo departamento con mayor nivel de cobertura por parte del sector privado, 45 de cada 100 niños que asisten a algún centro escolar son atendidos en el ciclo básico por la industria de la enseñanza privada, sin embargo, apenas 18% de todos los niños en edad de ser atendidos por ese nivel en el departamento lo eran en 2007. Situación parecida tenemos en el los departamentos de Alta y Baja Verapaz; mientras en el primero el sector privado atiende a 44 de cada cien niños y la tasa neta de cobertura es de apenas 15%, en el segundo es de 40 cada 100 niños frente al 26% de tasa neta. Por el contrario, en departamentos como los de El progreso y Retalhuleu, donde las tasas netas de cobertura son de 45% y 39% respectivamente, la proporción de niños que pagan por su enseñanza son apenas de 23% y 27% del total respectivamente.

Tenemos así que el mercado de la escolaridad no es homogéneo si consideramos todos los departamentos del país, ya que existen comportamientos diferentes según la localidad que se analice y posiblemente se relacionen con la forma en que la población y sus intermediarios locales consiguieron que el sector público atendiera sus necesidades. Es sintomático que en departamentos con mayor población mestiza o ladina, como lo son El Progreso y Retalhuleu, así como en Zacapa y Santa Rosa, la proporción de la población atendida por el sector privado no alcanza al 30% de la matrícula del nivel básico, teniendo todos tasa neta superiores al 38%. Es posible indicar, entonces, que el sector público en el ciclo básico se ha concentrado en atender a la población ladina o mestiza, en desmedro de las de mayor concentración de población indígena que, con tasas de cobertura más bajas, tanto netas como brutas, es el nivel privado el que atiende a casi la mitad de los pocos estudiantes que logran acceder a ellos.[37]

[37] Es necesario que estas afirmaciones se tomen con relativo cuidado pues para ser más específicos se debería contar con un análisis de correspondencia entre nivel de la población indígena y nivel de la cobertura del sector privado en el ciclo diversificado.

Estas cifras son aún más altas si consideramos el nivel diversificado, que es cuando se alcanza la formación básica e inicial para insertarse con relativa ventaja en el mercado laboral. De los 874.474 jóvenes que para el año de 2007 estaban entre los 16 y los 18 años, el sistema escolar público y privado atendía a una proporción semejante al 32%. Sin embargo apenas el 21% de todos los inscriptos estaban en la edad adecuada para asistir a ese nivel, siendo 36% de los estudiantes posiblemente mayor a los 18 años. Pero si estos datos nos muestran ya las contradicciones en que la sociedad guatemalteca se encuentra inmersa en cuanto a la formación media de sus ciudadanos se refiere, más preocupante es que apenas 2 de cada 10 habitantes lo hagan en centros públicos, tal y como se ilustra en el cuadro No 5 del Anexo y mayoritariamente, lo hagan en escuelas normales, formándose como maestros por no tener otra alternativa y a veces aún en contra de sus propios intereses.[38]

EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

La situación hasta aquí mostrada tiene en buena medida sus orígenes en la escasa asignación presupuestaria que históricamente se ha asignado a la educación. No siendo una prioridad, los recursos dedicados a la construcción de infraestructura, los materiales educativos y al pago de docentes, siempre han sido mínimos, llegando así a acumular un déficit marcadamente alto en lo que a inversión y gasto en educación se refiere. Influidos por los planteamientos pragmatistas de la teoría del *Capital humano*, los que toman las decisiones dentro del sector educación consideran los gastos en educación como inversión, lo que les ha llevado a considerar no sólo las tasas de retorno de los recursos asignados, sino partir de sólo asignar recursos sólo en aquellos aspectos donde se imaginan pueden haber retorno financiero. Esta concepción, no sólo es consecuencia sino también causa importante de la pérdida de la conciencia de que el acceso a la educación es un derecho y por lo tanto el único retorno que debe ser considerado es la satisfacción del ciudadano al serle reconocido el mismo.

Si bien buena parte de esta baja asignación tiene que ver con la manera en que la educación ha sido entendida, obviándose históricamente su concepción y conceptualización de ser un derecho inherente e irrenunciable del ciudadano, otra buena parte tiene que ver con la insistente y marcada presión que los sectores religiosos y conservadores han hecho para evitar que el Estado se ocupe y encargue de la formación de las nuevas generaciones. Se ha acusado a los funcionarios públicos de ser incapaces para administrar el sistema escolar y ofrecer educación e instrucción a las nuevas generaciones, pero es evidente que ese sector ha sido incapaz de universalizar la cobertura, lograda sólo con relativa calidad en aquellos planteles dedicados de manera clara y abierta a la formación de las élites a través del pago de altas cuotas y contribuciones.

Dentro de ese marco conceptual e ideológico, no es sino hasta con las negociaciones de los Acuerdos de Paz[39] que se logró poner en discusión de manera abierta y clara la ampliación de las asignaciones tributarias a la educación sin que por ello ninguno de los cuatro gobiernos posteriores a la firma de aquellos Acuerdos haya podido hacer suyo el compromiso por la mejora sustantiva de la enseñanza pública asignando los volúmenes de recursos necesarios para lograrlo.

[38] Para mayor explicación de este fenómeno ver Alvarez Aragón Virgilio: *Optimistas a pesar de todo*. FLACSO, Guatemala 2009.

[39] Proceso de negociación entre el Gobierno y el Ejército con las fuerzas insurgentes que, iniciado tímidamente en 1987 con los acuerdos de Esquipulas I y II, sólo llegaron a la firma de la "Paz firme y duradera" el 26 de diciembre de 1996.

Otro elemento que actuó contra la universalización y mejora sustantiva de la calidad de la educación en Guatemala es el referido a las altas inversiones hechas en y bajo el supuesto de la lucha contrainsurgente. Como es de público conocimiento en la actualidad, fueron muchos los recursos públicos que se asignaron a esa macabra y siniestra tarea y también, que las mismas fuertes cantidades de recursos se desviaron de los fondos públicos y fueron a parar a manos de los altos mandos del ejército y sus aliados.

En los últimos 10 años, como se puede ver en el cuadro No 6 del Anexo, el presupuesto asignado a educación si bien ha crecido en términos absolutos, siguiendo el crecimiento vegetativo del propio presupuesto, ha mantenido la proporción dentro de todo el gasto público sin haber llegado a superar el 15%. Esto significa que para educación, en los niveles de pre- primario, primaria y media se han asignado, cuando mucho 15 quetzales de cada 100 de los que se asignan al Ejecutivo. La proporción es mucho más pequeña si, por ejemplo, consideramos todo el gasto público, incluyendo a los poderes legislativo y judicial y todos los entes autónomos y descentralizados que también tienen asignaciones presupuestarias.

Por otro lado, si bien los montos se han más que duplicado entre 1998 y 2008, esto no significa que la carga tributaria con relación al PIB haya sufrido ese mismo incremento. Los aumentos de los montos simplemente reflejan la situación de devaluación e inflación monetaria del país. En ninguno de los casos el monto dedicado a educación ha llegado a superar el 2.5 del PIB, si en el año 2008 fue del 2.29, en el año 2009 apenas creció al 2.38.

El gasto en educación en los últimos diez años al menos ha privilegiado el nivel primario, en una posible acción desesperada de los funcionarios por reducir los términos cuantitativos de la baja cobertura de ese nivel. Tal como puede observarse en el cuadro No 7 del Anexo, la cifra destinada al sector primario ha llegado hasta el 75% de lo asignado al sector educación en 2007 (aunque del año 2001 al 2003 haya llegado a representar un poco menos del 55%). Vale la pena decir entonces, que en la última década el esfuerzo del sector público se ha concentrado en promover e impulsar el nivel primario sin que, sin embargo, existiera un proceso consciente y decidido por prever que, como consecuencia de ello, un número cada vez mayor estaría concluyendo el nivel primario y por lo tanto, demandando cobertura del ciclo básico, cuestión que ha sido un estímulo más que evidente para que en ese ciclo y para todo el nivel medio la industria de la escolarización se haya multiplicado.

El sector público dedica la mayor cantidad de los recursos asignados a los gastos de personal y muy poco a otros programas,[40] por ejemplo, son nulas o muy limitadas las inversiones en infraestructura[41]. La presión que ya a partir del año 2004 se comenzaba a sentir por la necesidad de atender a más amplios contingentes de alumnos en el ciclo básico no ha conducido a la puesta en marcha de un programa consistente y de largo plazo para la construcción de establecimientos. Mucho menos a impulsar de manera coherente y exigente la formación de maestros especializado para ese nivel, por lo que en la mayoría de los casos los que atienden a esta población, aún en los establecimientos privados, son personas que si bien realizaron algunos estudios universitarios, éstos están inconclusos y por lo general, no recibieron for-

[40] En promedio el Ministerio de educación ha dedicado en los últimos 10 años el 65% de sus recursos para gastos con personal docente, aunque no necesariamente todos los contratos estén dedicados a actividades docentes.

[41] Datos construidos a partir del análisis del Presupuesto de Ingresos y gastos de la Nación de los años 1995 a 2005. En ninguno de los casos la inversión en edificios escolares ha superado el 5% del presupuesto del Ministerio de Educación.

mación especializada para dedicarse a la docencia, y en caso de tenerla, se formaron de manera más genérica como profesores de enseñanza media en pedagogía.[42] No hay por otro lado, informaciones significativas sobre los gastos del sector privado en personal, mucho menos en inversiones de infraestructura. Si bien supuestamente las matrículas se establecen en base a los costos, la inmensa mayoría de los colegios incluyen en ellos los beneficios de los propietarios, que además como ya se anotó, gozan de la exención de todos los impuestos y tasas fiscales.

En este estado de cosas es el Estado el que debe asumir todos los costos que implican la organización y supervisión del sistema escolar, sea público o privado, sin recibir ningún aporte del sector privado para cubrir los gastos de supervisión, coordinación y administración general en los que pueda incurrir el aparato público pueda atender al sector privado.

CONSIDERACIONES FINALES

La información hasta aquí presentada muestra cómo en la sociedad guatemalteca el acceso a la escolaridad no es entendido como un derecho sino como un servicio y, lo que es peor aún, como la dádiva que conceden los que controlan y usufructúan el poder público a los grupos mayoritarios carentes de los más básicos medios para proporcionarse una vida digna.

Las formas y maneras como el poder público y el Estado guatemalteco se fueron constituyendo en estos casi dos siglos de vida republicana han conducido a que la escolaridad como la educación, hayan estado fuera de toda propuesta de la acción política. El acceso a una escuela capaz de brindar a los individuos los conocimientos y habilidades básicas para que junto al ejercicio de su ciudadanía los capacite para adquirir los bienes mínimos necesarios para una vida digna, no constituyó una prioridad para los políticos de turno. La propia negociación de los Acuerdos de Paz, que tuvo como objetivo poner fin a una larga y dolorosa política contrainsurgente que desembocó en períodos de intenso enfrentamiento armado, no llegó a establecer la educación como un derecho de todas y todos los ciudadanos guatemaltecos provisto por el Estado impidiendo su mercantilización. Todo lo contrario, si bien en dichos acuerdos se avanzó en incorporar, por ejemplo, la educación bilingüe de manera más amplia pues se le consideró un instrumento importante para alcanzar el desarrollo sostenido de la sociedad guatemalteca, las políticas que de manera general se propusieron mantuvieron la idea que la atención escolar que ofrece el Estado es un favor o concesión a los sectores menos favorecidos y no una obligación que debería incluir a todos los niños y las niñas. De este modo el impulso a la mercantilización y privatización de la enseñanza aparece bajo el supuesto de que sólo así se hace posible el derecho individual de los padres a escoger la educación que consideren adecuada para sus hijos, retornándose, en estricto sentido, a entender la educación como una opción individual y no como un derecho social.

[42] Un estudio más pormenorizado sobre este aspecto puede encontrarse en Álvarez Virgilio y Montufar Edgar, *"trayectorias docentes en el nivel medio"*, FLACSO Guatemala, en imprenta.

Reformar el sistema escolar guatemalteco para lograr que la escolaridad provenga del Estado para todos los ciudadanos sin distingos de credos y culturas, es algo que aún no está siquiera en el ideario de los pequeños grupos comprometidos con la pedagogía crítica y mucho menos es un elemento movilizador dentro de los discursos y procesos electorales.

Abrir el debate al respecto, profundizando la reflexión teórica y empírica resulta una cuestión de vital importancia si se quiere reivindicar que la educación sea de calidad, efectiva y absolutamente gratuita y si no se quiere que en el corto plazo se llegue a la pauperización de la enseñanza pública.

Guatemala noviembre de 2009
Estocolmo, enero de 2010

BIBLIOGRAFIA

Corte de Constitucionalidad. *Digesto Constitucional*. Serviprensa, S.A. Guatemala, 2001.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. *Constituciones iberoamericanas:* Guatemala. IIJ/UNAM, México, 2010.

Diálogo para la inversión social. *El presupuesto 2009 del Ministerio de educación*. Análisis de política NO. 4. USAI, Guatemala, 2009.

Anexo Capítulo 1

Cuadro 1 | Tasas de cobertura bruta y neta del nivel primario según departamento. Guatemala, 2007

Departamento	Población de 7 a 12 años*	Total de alumnos inscriptos	Tasa Bruta de Escolaridad	Tasa Neta de Escolaridad
Total	2,158,883	2,448,976	113.44%	95.02%
Jutiapa	68,215	87,034	127.59%	108.24%
Santa Rosa	53,190	66,819	125.62%	106.32%
Quetzaltenango	114,517	144,547	126.22%	105.63%
El Progreso	23,185	28,505	122.95%	104.36%
Retalhuleu	44,768	55,452	123.87%	102.95%
San Marcos	160,079	193,990	121.18%	101.10%
Guatemala	398,983	442,084	110.80%	98.61%
Escuintla	96,986	113,819	117.36%	98.24%
Suchitepéquez	78,465	90,005	114.71%	96.32%
Baja Verapaz	43,869	50,946	116.13%	95.57%
Sololá	63,296	74,394	117.53%	94.26%
Jalapa	50,110	54,893	109.55%	94.26%
Petén	90,881	102,219	112.48%	93.84%
Izabal	63,214	72,427	114.57%	93.66%
Zacapa	34,005	37,822	111.22%	93.64%
Chiquimula	57,761	64,082	110.94%	92.80%
Totonicapán	69,437	80,015	115.23%	92.26%
Sacatepéquez	44,166	45,859	103.83%	91.37%
Chimaltenango	92,607	97,669	105.47%	91.26%
Huehuetenango	180,637	199,161	110.25%	90.66%
Quiché	152,207	163,741	107.58%	87.30%
Alta Verapaz	178,305	183,493	102.91%	78.08%

Fuentes: Información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística -INE- (Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002) y Ministerio de Educación

Descripción: La Tasa Bruta de Cobertura indica cuántos niños, sin importar su edad, están asistiendo a la Primaria en relación a la población de 7 a 12 años del lugar. La Tasa neta significa el porcentaje de niños que entre esas edades son atendidos por el nivel. En los casos donde hay más del 100% en neta debe suponerse que esos niños fueron censados en otros departamentos.

Cuadro 2 | Tasas de cobertura bruta y neta del ciclo básico según departamento. Guatemala, 2007

Departamento	Población de 13 a 15 años *	Total de alumnos inscritos	Tasa Bruta de Escolaridad	Tasa Neta de Escolaridad
Total	961,884	582,325	60.54%	36.36%
Guatemala	184,459	181,459	98.37%	62.74%
Sacatepéquez	19,848	14,226	71.67%	46.85%
Quetzaltenango	52,981	38,503	72.67%	45.59%
El Progreso	10,546	7,362	69.81%	44.79%
Escuintla	44,825	32,014	71.42%	41.46%
Jutiapa	30,604	20,412	66.70%	40.43%
Retalhuleu	20,813	13,650	65.58%	38.82%
Santa Rosa	24,058	15,327	63.71%	38.70%
Zacapa	15,030	9,224	61.37%	38.46%
Chimaltenango	40,128	22,668	56.49%	36.06%
Suchitepéquez	35,283	20,066	56.87%	34.36%
San Marcos	73,548	37,429	50.89%	31.68%
Chiquimula	24,835	13,274	53.45%	30.97%
Jalapa	21,598	11,252	52.10%	30.49%
Izabal	27,516	15,156	55.08%	30.22%
Sololá	27,639	14,987	54.22%	28.89%
Baja Verapaz	19,261	8,949	46.46%	26.08%
Petén	39,325	18,695	47.54%	25.89%
Totonicapán	31,224	13,307	42.62%	25.46%
Huehuetenango	79,786	25,065	31.42%	18.71%
Quiché	64,640	22,433	34.70%	18.26%
Alta Verapaz	73,937	26,867	36.34%	15.37%

Fuentes: Información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística -INE- (Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002) y Ministerio de Educación

Cuadro 3 | Inscripción inicial en el nivel primario en todos los sectores según departamento. Guatemala, 2007

Departamento	Total	Sector público		Sector Privado	
	Total	Total	%	Total	%
TOTAL	2,448,976	2,170,643	89	278,333	11
Guatemala	442,084	295,781	67	146,303	33
Sacatepéquez	45,859	36,020	79	9,839	21
Escuintla	113,819	99,177	87	14,642	13
Chimaltenango	97,669	85,942	88	11,727	12
Quetzaltenango	144,547	127,745	88	16,802	12
Zacapa	37,822	34,013	90	3,809	10
El Progreso	28,505	26,343	92	2,162	8
Chiquimula	64,082	58,702	92	5,380	8
Izabal	72,427	66,917	92	5,510	8
Retalhuleu	55,452	51,363	93	4,089	7
Suchitepéquez	90,005	83,270	93	6,735	7
Santa Rosa	66,819	62,905	94	3,914	6
Sololá	74,394	69,963	94	4,431	6
Totonicapán	80,015	75,714	95	4,301	5
Jutiapa	87,034	82,674	95	4,360	5
Huehuetenango	199,161	189,513	95	9,648	5
Jalapa	54,893	52,486	96	2,407	4
San Marcos	193,990	186,433	96	7,557	4
Baja Verapaz	50,946	49,323	97	1,623	3
Petén	102,219	98,939	97	3,280	3
Alta Verapaz	183,493	177,650	97	5,843	3
Quiché	163,741	159,770	98	3,971	2

Fuentes: Información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística -INE- (Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002) y Ministerio de Educación

Cuadro 4 | Ciclo Básico. Inscripción inicial de todos los sectores según departamento. Guatemala, 2007

Departamento	Total	Sector Público		Sector Privado		Cooperativas	
	Total	Total	%	Total	%	Total	%
TOTAL	582,325	171,155	29	264,516	45	146,654	25
Guatemala	181,459	37,941	21	125,264	69	18,254	10
Huehuetenango	25,065	9,181	37	11,226	45	4,658	19
Sacatepéquez	14,226	3,239	23	6,224	44	4,763	33
Alta Verapaz	26,867	8,802	33	11,846	44	6,219	23
Chimaltenango	22,668	6,225	27	9,427	42	7,016	31
Izabal	15,156	7,893	52	6,286	41	977	6
Baja Verapaz	8,949	3,277	37	3,599	40	2,073	23
Sololá	14,987	3,129	21	5,662	38	6,196	41
Quetzaltenango	38,503	10,834	28	14,437	37	13,232	34
Quiché	22,433	5,321	24	8,385	37	8,727	39
Escuintla	32,014	9,977	31	11,524	36	10,513	33
Suchitepéquez	20,066	3,845	19	7,118	35	9,103	45
Petén	18,695	8,879	47	6,387	34	3,429	18
Chiquimula	13,274	7,556	57	4,424	33	1,294	10
Jalapa	11,252	5,252	47	3,404	30	2,596	23
Jutiapa	20,412	9,386	46	6,030	30	4,996	24
Santa Rosa	15,327	3,949	26	4,449	29	6,929	45
Totonicapán	13,307	3,049	23	3,627	27	6,631	50
Retalhuleu	13,650	3,955	29	3,740	27	5,955	44
Zacapa	9,224	5,786	63	2,442	26	996	11
El Progreso	7,362	3,586	49	1,682	23	2,094	28
San Marcos	37,429	10,093	27	7,333	20	20,003	53

Fuentes: Información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística -INE- (Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002) y Ministerio de Educación

Cuadro 5 | Ciclo Diversificado. Cobertura total, tasas bruta y neta, sector público y privado según departamento. Guatemala, 2007

Departamento	Población de 16 a 18 años *	Total de alumnos inscritos	Tasa Bruta de Escolaridad	Alumnos inscritos de 16 a 18 años	Tasa Neta de Escolaridad	Matrícula Sector Público		Matrícula Sector Privado	
						Total	%	Total	%
Total	874,474	281,829	32.23%	180,739	20.67%	53,311	19	217,902	77.32
Guatemala	171,439	104,836	61.15%	69,867	40.75%	16,216	15	88,620	84.53
El Progreso	9,793	3,451	35.24%	2,367	24.17%	207	6	2,478	71.81
Sacatepéquez	18,148	6,940	38.24%	4,823	26.58%	1,509	22	5,058	72.88
Chimaltenango	36,122	9,610	26.60%	6,409	17.74%	2,159	22	7,098	73.86
Escuintla	41,790	13,726	32.85%	8,635	20.66%	2,559	19	10,562	76.95
Santa Rosa	22,057	6,153	27.90%	3,972	18.01%	613	10	4,606	74.86
Sololá	25,473	5,582	21.91%	3,231	12.68%	1,427	26	3,843	68.85
Totonicapán	30,054	2,114	7.03%	1,303	4.34%	1,064	50	830	39.26
Quetzaltenango	50,154	24,861	49.57%	16,788	33.47%	5,891	24	18,473	74.31
Suchitepéquez	31,857	9,709	30.48%	6,305	19.79%	991	10	8,346	85.96
Retalhuleu	19,454	6,592	33.89%	4,130	21.23%	2,385	36	4,045	61.36
San Marcos	68,007	14,917	21.93%	9,182	13.50%	2,524	17	10,241	68.65
Huehuetenango	71,316	12,059	16.91%	7,520	10.54%	1,866	15	10,147	84.14
Quiché	56,667	8,617	15.21%	4,855	8.57%	2,049	24	6,213	72.10
Baja Verapaz	17,007	3,782	22.24%	2,439	14.34%	1,139	30	2,406	63.62
Alta Verapaz	62,390	9,684	15.52%	4,674	7.49%	2,322	24	7,362	76.02
Petén	35,551	8,324	23.41%	4,779	13.44%	1,411	17	6,572	78.95
Izabal	24,028	6,526	27.16%	3,648	15.18%	1,119	17	5,021	76.94
Zacapa	13,400	4,170	31.12%	2,795	20.86%	1,095	26	2,714	65.08
Chiquimula	21,995	6,214	28.25%	3,906	17.76%	1,681	27	4,109	66.12
Jalapa	19,317	4,990	25.83%	3,227	16.71%	1,788	36	2,596	52.02
Jutiapa	28,455	8,972	31.53%	5,884	20.68%	1,296	14	6,562	73.14

Fuentes: Información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística -INE- (Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002) y Ministerio de Educación

Cuadro 6 | Proporción del presupuesto de gastos 1995 -2008 según algunos ministerios importantes. Guatemala, 2009

Ministerio	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	7,974.3	8,997.4	11,518.0	15,517.1	18,728.2	19,109.8	21,327.0	22,541.1	26,333.4	25,542.2	28,500.5	33,721.4	37,382.1	40,355.4
Gobernación	4.5	4.0	5.0	4.7	5.5	5.9	6.2	5.9	6.0	5.5	5.2	5.0	4.7	5.8
Defensa Nacional	10.6	8.7	7.0	5.8	4.9	6.4	7.3	5.5	5.4	3.6	2.8	2.9	2.8	3.1
Finanzas Públicas	23.2	29.1	2.5	2.2	1.2	0.9	0.9	0.9	1.1	0.9	0.7	0.6	0.6	0.6
Educación	15.0	14.1	11.1	10.9	11.4	13.3	14.4	14.0	12.9	14.5	15.0	14.6	14.5	14.4
Salud Pública y Asistencia Social	8.5	7.0	7.0	6.1	6.4	6.5	7.1	6.8	6.4	6.5	6.5	6.6	6.8	6.7
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	11.6	12.5	12.7	14.3	13.5	8.2	7.5	8.6	7.3	8.4	8.5	11.9	13.5	10.5

Fuente: Ministerio de Finanzas, presupuestos aprobados. Citados por USAI Diálogo para la inversión social, 2009.

Cuadro 7 | Distribución del presupuesto de educación 2001- 2008 según año y nivel o ciclo. Guatemala, 2009

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Absoluto	3,062.10	3,157.80	3,386.70	3,691.00	4,280.40	4,920.80	5,415.60	5,792.60
Preprimaria	216.2	235.2	253	282.1	393.9	406.9	528.3	734.6
%	7.06	7.45	7.47	7.64	9.20	8.27	9.76	12.68
primaria	1702.2	1801.8	1953	2379.6	3093.1	3552.7	4035.9	3778.5
%	55.59	57.06	57.67	64.47	72.26	72.20	74.52	65.23
Básico	235.9	225	249.3	268.6	340.5	367.7	421.1	407.5
%	7.70	7.13	7.36	7.28	7.95	7.47	7.78	7.03
Diversificado	122.7	119.9	150	192.8	194.2	196.9	233.8	285.5
%	4.01	3.80	4.43	5.22	4.54	4.00	4.32	4.93

Fuente: Ministerio de Finanzas, presupuestos aprobados. Citados por USAI Diálogo para la inversión social, 2009.

2,

Sobre el autor

Balbino Suazo Miranda (1949), educador y profesor universitario nicaragüense. Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad del País Vasco, España; Máster en Filosofía por la Universidad de la Habana, Cuba; Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad Centroamericana de Managua; Especialista en Evaluación y Acreditación universitaria. Fue funcionario de la Universidad Centroamericana, ocupando entre otros cargos: Director del Departamento de Ciencias Sociales, Vice-Decano de la Facultad de Humanidades, Director de Estudios Generales y Director del Programa de Evaluación y Acreditación. Profesor de Filosofía, Sociología y Comunicación.

La privatización de la educación en Centroamérica: el caso de Nicaragua

PRESENTACIÓN

En el presente trabajo se aborda el tema del derecho a la educación, a través de un enfoque fundante, es decir, privilegiando el enfoque histórico, sistémico y crítico, que tiene su asidero y su objetivación en las declaraciones explícitas del derecho positivo, tanto en las constituciones políticas de las naciones como de sus leyes, en el caso de los países; y en el marco internacional, en las declaraciones, convenciones y compromisos contraídos por la comunidad de naciones, contrastado todo ello, con la propia realidad social.[1]

Desde la segunda mitad del Siglo XVIII, han transcurrido ya más de doscientos años de las primeras declaraciones de los derechos humanos por las revoluciones norteamericana y francesa. Los derechos políticos y civiles, correspondientes a las libertades individuales de las personas frente al estado, inician la primera generación de un largo y gradual proceso.

Recién en el siglo XX toma forma la segunda generación cuando en 1948 las Naciones Unidas logran consensuar con la mayor parte de los estados del mundo la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales, a los cuales se agregan los derechos ambientales, más conocidos por la sigla DESCA.(Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales). Estos exigen para su realización efectiva la intervención de los poderes públicos, a través de prestaciones y servicios públicos. Uno de esos derechos lo constituye el derecho a la educación, junto a otros como los derechos al trabajo y a la seguridad social. De este modo, se da lugar al estado social de derecho.

Desde la década de los 70 y los 80 del Siglo XX hasta nuestros días, se van declarando nuevos derechos que se denominan derechos de tercera generación, como

[1] Clasificación generacional referida por varios autores, uno de ellos, Helio Gallardo, *(julio/diciembre de 2003)*.«Nuevo Orden Internacional, derechos humanos y Estado de Derecho en América Latina», *Revista Crítica Jurídica.No.22.pp.260.*

son los derechos de los pueblos y de la solidaridad, que complementan y amplían el horizonte de los derechos humanos antecesores. Hoy en día ya se está hablando de una cuarta generación a partir de las nuevas condiciones sociales y culturales relacionadas con los campos del genoma humano y la bioética. Tanto los derechos humanos de la tercera como los de la cuarta generación cumplen con el propósito de promover el desarrollo humano y social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional.

En este contexto el derecho a la educación, que forma parte de los derechos de segunda generación, resulta ser de data relativamente reciente, tal como se declara en 1948 en la **Declaración Universal de Derechos Humanos**, artículo 26 y en la **Convención por los Derechos del Niño**, artículos 28 y 29. Por lo tanto, su pleno ejercicio es una aspiración de largo alcance para la mayoría de los países del mundo, particularmente los países en vías de desarrollo, como Centroamérica y el Caribe.

Educación obligatoria, escolarización obligatoria, estudios obligatorios o enseñanza obligatoria, son las diferentes denominaciones que recibe el ciclo de estudios que debe cursar un niño y/o joven, cuyo currículum, duración, objetivos, contenidos, procedimientos y metodología, varían de acuerdo a cada país y su desarrollo cultural. La educación primaria es usualmente identificada como el primer ciclo o etapa de los aprendizajes básicos de lecto-escritura y matemática básicas. A efectos de realizar estudios comparativos de los sistemas educativos nacionales que tienen características propias, se sigue la nomenclatura de la UNESCO (CINE 1997), la Clasificación Internacional Normalizada de Educación.[2]

El presente estudio referido al Caso de Nicaragua, tiene su punto de partida en una pregunta central y que pretende articular todo el análisis: ¿Cuál es el estado de privatización de la educación en Nicaragua, enfocada la educación como un derecho primario? La situación histórica, social, económica, política y cultural de Nicaragua, demanda que la educación se constituya en un derecho, cuyos titulares deben ejercerlo con plenitud. En este aspecto es clave conocer las condiciones de desigualdad, exclusión y discriminación social existentes en el país, que nos permitan explicar, tanto el ejercicio del derecho a la educación, como también el ejercicio de los derechos ciudadanos en su conjunto.

De esta pregunta central se deriva una segunda pregunta: **¿**Cuáles son las políticas públicas sobre el derecho a la educación del Estado de Nicaragua declaradas y aplicadas por el actual gobierno? En vista de la responsabilidad indeclinable del estado, como garante protector clave de los derechos ciudadanos, es importante pasar revista por lo que está haciendo el estado y por lo que está dejando de hacer, en torno a las políticas públicas sobre educación.

Una tercera pregunta, derivada también de la pregunta central es: ¿Cuáles son las modalidades y los niveles de privatización de la educación en Nicaragua que la convierten en un derecho vulnerado? Con el fin de poder visualizar las distintas formas de discriminación y de exclusión social de los nicaragüenses, y que revela a la educación como un derecho vulnerado.

Y finalmente, una pregunta en torno a los efectos de la privatización de la educación, cuyas reflexiones conduzcan a la acción y al compromiso: ¿Qué incidencias tiene el proceso de privatización de la educación en las relaciones sociales y en el ejerci-

[2] Véase http://portal.unesco.org/education

cio de la ciudadanía?, ¿Qué debe hacer el estado a corto, mediano y largo plazo? ¿Qué deben hacer las organizaciones e instituciones comprometidas con el derecho a la educación?

Este es el horizonte de búsqueda para reducir la brecha entre la situación de la educación y la educación como ejercicio pleno del derecho.

El presente trabajo tiene como punto de partida el contexto social y cultural del derecho a la educación en Nicaragua; seguidamente, se describe el sistema de educación básica y su marco político y jurídico; se analiza la tendencia histórica del financiamiento de la educación básica, lo que invierte el país y la contribución de la cooperación internacional; las modalidades de privatización en la educación básica y finalmente, la incidencia de los procesos de privatización en las relaciones sociales y en el ejercicio de la ciudadanía.

CONTEXTO SOCIAL Y CULTURAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA

El presente capítulo hace una breve radiografía de las condiciones sociales – la demografía, la pobreza, la economía y la situación política-, que constituyen el escenario en el que viven los nicaragüenses, y por ende, los niños, las niñas y los adolescentes, que componen el segmento perteneciente a la educación básica.

También cómo las mencionadas condiciones se constituyen en barreras para el ejercicio de los plenos derechos de las personas, que van desde el derecho a la educación, el derecho a la salud, a tener una vivienda y en el caso de la población adulta, otros derechos, como por ejemplo, el empleo digno, los derechos políticos y ciudadanos; o sea, los que le aseguran al sujeto las condiciones para un mínimo de calidad de vida.

Los datos estadísticos utilizados en este capítulo son los que están disponibles y pertenecen al período de los últimos 5 años, es decir, entre el año 2005 y el 2010, lo cual no resulta un problema para nuestro análisis porque las situaciones que se abordan son de carácter estructural y no presentan grandes cambios en el corto plazo, ya que son fenómenos que sufren cambios sustantivos tan sólo en el mediano y largo plazo.

Geografía y Demografía

Nicaragua se caracteriza por ser un país multiétnico, pluricultural y plurilingüe. Desde el punto de vista político, está constituido por 15 departamentos y dos regiones autónomas.

La geografía del país se puede dividir en tres regiones totalmente diferenciadas:

- **Pacífico**, es la región más desarrollada y con la mayor red vial, tiene un alto riesgo sísmico y alta densidad poblacional de 152 habitantes por kilómetro cuadrado como promedio, Managua, ciudad capital, por ejemplo, tiene 398 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo la más alta del país.

- **Central Norte**: predominantemente rural, posee una limitada red vial y una densidad de 48 habitantes por kilómetro cuadrado.

- **Atlántico**, que comprende el 46% del territorio nacional, en su mayoría rural, con la más baja densidad poblacional, 10 habitantes por kilómetro cuadrado, con la mayor población indígena, muy limitado acceso vial y bastante desvinculado de los regiones anteriores.[3]

[3] Véase Instituto Nacional de Información y desarrollo (2005) Informe del Censo Nacional de población.

Los cambios experimentados en la estructura de la población según sus grupos de edad entre las dos últimas fechas censales (1995 y 2005), revelan que la población menor de 15 años, considerada dependiente, se redujo de 45.1% a 37.3%; mientras que las personas en edad de trabajar – entre 15 y 64 años – pasaron de 51.4% al 58.4% de la población, y los adultos mayores aumentaron su peso relativo de 3.5% a 4.3%. En síntesis, decreció la niñez y crecieron los segmentos de trabajadores y adultos mayores.

Condiciones de pobreza

Según la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV 2005)[3] realizado por el Instituto Nacional de Información y Desarrollo, la pobreza general en Nicaragua, mostró ligeramente un aumento, esto es, pasó de 45.8% en el 2001 a 46.2% en el 2005. Esto quiere decir, que en ese año Nicaragua tenía 2.3 millones de personas que se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 770 mil personas estaban en condiciones de pobreza extrema, es decir, consumiendo un dólar o menos al día. En las zonas urbanas el 29.1 % de la población era pobre, mientras que en las zonas rurales alcanzaba hasta un 67.9 %, del cual el 26,9 % constituía el segmento de la población en condiciones de pobreza extrema.[4] Así, las condiciones de pobreza son un problema estructural que frena el desarrollo de las personas más vulnerables y les impide el ejercicio de sus derechos fundamentales.

En 2005, según el Banco Mundial, el 46% de la población de Nicaragua era pobre y el 15% se ubicaba en el segmento de pobreza extrema. Dos años después, en el 2007, el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, a través del Instituto Nacional de Información y Desarrollo (INIDE), publicó sus propios datos y según éstos, la pobreza y pobreza extrema ascendieron oficialmente al 48% y al 17%, respectivamente. Florencia Castro-Leal,[5] economista jefe del Banco Mundial en Nicaragua, comentó que existen dos factores fundamentales que impiden a Nicaragua salir de la pobreza y uno de ellos está relacionado con los bajos niveles educativos. En el campo hay un promedio de 2 a 3 años de escolaridad básica y en la ciudad es de 5 años.

Cuadro 1 | Condiciones de pobreza 1993-2005

	1993	1998	2001	2005
Pobreza	30.9	30.5	30.7	31.1
Pobreza severa	19.4	17.3	15.1	17.2
Total	50.3%	47.8%	45.8	48.3

Véase INIDE IMNV 1993, 1998, 2001 y 2005

[4] Instituto Nacional de Información y Desarrollo (2001, 2005) Encuesta de Medición del Nivel de Vida.
[5] Entrevista realizada por El Observador Económico. 25-06-2008.

Dinámica económica

Nicaragua presenta un perfil eminentemente joven, el 49% de la población tiene menos de 20 años, la Población Económicamente Activa PEA representa el 58.2% de la población. En el año 2005, la tasa de crecimiento de la PEA fue del 4.4%, mientras que el crecimiento económico, tan sólo alcanzó el 4%. Este ritmo de crecimiento de la PEA presionando por nuevos puestos de trabajo, será una tendencia que contribuirá a agravar las condiciones de pobreza porque el mercado laboral se ha caracterizado en los últimos años por un proceso de precarización. En el año 2005, el sector laboral formal estaba constituido tan sólo por el 36% de la población ocupada, mientras que el sector laboral informal, representaba el 64%, con todas las consecuencias que este fenómeno tiene en relación a las condiciones de calidad de vida, ya que normalmente, se trabaja más cantidad de las horas debidas y se gana menos también de lo debido. El cuadro se presenta con mayor gravedad cuando, se verifica la concentración de la renta en estos últimos años, que pasó de 45% a 63.6% en el quintil más rico, a costa de sacrificar los quintiles más empobrecidos.

El año 2009 estuvo marcado por un conjunto de acontecimientos de orden político, con fuertes repercusiones económicas, como por ejemplo, la tendencia a la reducción del envío de dinero, conocido como remesas familiares y los efectos de la nueva Ley de Concertación tributaria sobre las economías familiares.

En el caso de las remesas familiares, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[6], realizó un estudio en el cual se pudo verificar cómo las economías de Nicaragua y otros países en condiciones similares, veían sus economías familiares seriamente afectadas. El organismo de las Naciones Unidas argumentó que la recesión de la economía de Estados Unidos, fue la principal fuente generadora de remesas para la región. En un reportaje aparecido en el diario La Prensa de Managua, Mario Moncada sostuvo que: "El impacto sería mayor en los países en los que las remesas tienen mayor tamaño como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), como Honduras (20.2 por ciento), El Salvador (16.8 por ciento) y Nicaragua (12.3 por ciento)"[7]

Otro de los factores con posibles efectos altamente negativos para la economía de las familias nicaragüenses lo constituye la Ley de Concertación Tributaria, que tal como está diseñada puede llegar afectar a muchos sectores vulnerables como la micro y la pequeña empresa, los asalariados y los pensionados de la Seguridad Social. Especialistas y analistas coinciden en que a raíz de este proyecto se verá afectada seriamente la calidad de vida de todos los nicaragüenses, y su efecto negativo será mayor en los sectores más vulnerables de la sociedad, dado que pagarán impuesto sobre la renta los asalariados con un salario mensual equivalente a $US 325 dólares, esto es, un salario menor al costo de la canasta básica que actualmente alcanza un valor equivalente a $US 425 dólares; también deberán pagar impuestos los poseedores de tarjetas de crédito y todos aquellos que tengan ahorros bancarios, incluso los que reciban remesas familiares[8].

En síntesis, las condiciones de pobreza constituyen un factor estructural que incide negativamente en la calidad de vida de las personas, y por consiguiente, es una de las barreras más importantes que impiden el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

[6] CEPAL (2009). Boletín Especial. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Véase www.infolatam.com
[7] Moncada, Mario José (2009). Véase Reportaje Las remesas familiares en picada. La Prensa, Managua, 11 junio 2009.
[8] Entrevista al Dr. Julio Francisco Báez, experto en Derecho Tributario. Tomado de /www.laprensa.com.ni

Políticas y ejercicio de la ciudadanía

En el año 2008 se realizaron elecciones municipales en Nicaragua para elegir alcaldes y consejos municipales, cuyos resultados han sido cuestionados por su falta de transparencia y por una serie de irregularidades tipificadas como fraude electoral generalizado en el país. Los partidos de oposición, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional han cuestionado dichos resultados. Como consecuencia de esta situación, la comunidad donante decidió suspender la cooperación correspondiente al apoyo presupuestario del presente año, un porcentaje altamente significativo ya que representa el 40%, del presupuesto anual de la nación, lo que resulta un aporte fundamental para apoyar los programas y proyectos sociales en educación, salud, infraestructura y otras áreas.

Asimismo, en el país se ha generado un estado de inestabilidad social, a partir de la violencia existente en las calles (cuya responsabilidad se atribuye a grupos afines al gobierno y a la oposición), y a la violación sistemática de los derechos civiles y políticos de las personas, de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación social. Este cuadro de situación llegó a alcanzar su punto más crítico cuando por la Resolución de la Corte Suprema de Justicia se reforma la Constitución para autorizar la reelección del actual gobernante, hecho que ha sido calificado por muchos analistas políticos y juristas como un *"golpe de estado para instaurar una dictadura"*. Los hechos descriptos pretenden reflejar la clara violación a los derechos civiles y políticos de las personas. Mientras tanto, para el año 2010 el país se apresta para las elecciones generales del 2011.

Existen otros aspectos claves en el ejercicio de la ciudadanía que están vinculados a la precaria situación educativa de la población, y que condiciona el bajo nivel de conocimiento de los derechos y las demandas que se tienen, esto es, el grado de empoderamiento cívico. Por esta razón, se puede verificar que hay otros derechos políticos relacionados con la participación ciudadana que no son ejercidos por la población debido a este problema que se revela como de carácter estructural, ya que a mayor educación, es mayor la conciencia para ejercer la titularidad de los derechos políticos.

El contexto social en cifras

Considerado así el escenario social en su conjunto, a través de sus aspectos económicos y políticos, lo que se prevé es un proceso de mayor deterioro de las oportunidades para poder ejercer los derechos fundamentales, siendo los más afectados: educación, salud, empleo y otros, y en consecuencia, dando lugar a un mayor deterioro de la calidad de vida.

En resumen, las condiciones sociales del país de acuerdo con la Encuesta de Medición del Nivel de Vida de 2005[9], reflejan que los problemas estructurales del país lo ubican en el penúltimo lugar en el concierto del desarrollo de los países de América Latina. Los datos que se consignan a continuación describen numéricamente el estado de situación mencionada:

- La tasa de analfabetismo de personas de 15 años y más es al año 2005 del 22.0%, cifra que fue reducida a menos del 5% con la Campaña de Alfabetización que fue implementada durante los años 2008 y 2009; y permanece vigente el dato que el 13.1% de los niños no asiste a la educación primaria.

[9] Instituto Nacional de Información y Desarrollo (INIDE): 2005. Encuesta de Medición de Nivel de Vida.

- El 18.2% de los niños menores de 5 años y el 27% de la población total del país sufren de desnutrición, una limitante que condiciona negativamente el ejercicio del derecho a la educación.

- El 8.2% de la población no tiene acceso a servicios de salud, lo que igualmente representa un factor negativo para la educación.

- El 22.4% de la población urbana no tiene servicio de agua potable y el 49.5% es en el caso de la población rural.

- El hacinamiento afecta al 30.0% de los hogares (27.9% en zonas urbanas y 33.0% en zonas rurales.

- La esperanza de vida al nacer es 72.9 años.

Otros indicadores seleccionados que reflejan el contexto social de Nicaragua, son los aportados por el Banco Central de Nicaragua (BCN) en su Anuario Estadístico 2008[10]:

PIB per cápita	1,122 US
Inflación anual	13.8%
Tasa Neta de participación en la PEA	53.3 %
Tasa Neta de ocupación	93%
Ocupación formal	36%
Ocupación informal	64%

Estos últimos datos evidencian las condiciones de un país con bajos ingresos y que posee un porcentaje muy alto de ocupación informal (que no es más que precariedad laboral), éstas son condiciones que frenan y obstaculizan el desarrollo y el ejercicio de los derechos fundamentales, siendo uno de los más impactados, el derecho a la educación.

Desde la perspectiva del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), el índice de Desarrollo Humano de Nicaragua, pertenece a los países con un nivel de desarrollo medio, o sea, que en los últimos diez años ha tenido un comportamiento que va desde el lugar 116 en el año 2000, pasando por el puesto 106, hasta llegar al lugar 110 en el período 2007-2008.[11]

Este es el escenario en el que se ejerce el derecho a la educación en Nicaragua.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN NICARAGUA

Desde el punto de vista histórico Nicaragua ha vivido tres períodos que se corresponden con tres políticas educativas diferenciadas y con tres modelos educativos distintos:

- Década de los 80, en el cual se universalizó la educación mediante la gratuidad total, la Campaña de Alfabetización logró reducir el analfabetismo hasta un 10%. Bajo la concepción del estado al servicio de la educación de sus ciudadanos.

- Desde el año 1990 hasta el 2006, auge total de la "autonomía escolar", se privatizó la educación hasta en un 60%. Era el estado al servicio de la educación privada. El modelo de privatización fue la Autonomía Escolar.

- A partir del año 2007, se elimina la Autonomía Escolar, y se implanta la política de educación para todos, afirmando así la educación como derecho.

[10] Veáse www.bcn.gob.ni / estadísticas / economicas_anuales / anuario_estadistico / 2008
[11] Véase PNUD (2008). Informe de Desarrollo Humano. Véase www.pnud.org.ni

Los aspectos fundamentales a considerar en esta perspectiva son: en primer lugar, la organización; seguidamente, el marco político y la legislación y finalmente, los aspectos coyunturales que afectan a la misma, en particular, las acciones del Gobierno desde que asumió el poder en el año 2007.

Organización de la educación básica en Nicaragua

La estructura del sistema educativo de Nicaragua está integrada por varios subsistemas y uno de ellos corresponde a la educación básica. Así está consignado en la Ley 582, Ley General de Educación, según el artículo 17.

Los objetivos de la Educación Básica, señalados por la Ley 582 en su artículo 18, son los siguientes:

- *Formar integralmente al educando en los aspectos físico, afectivo y cognitivo para el logro de su identidad personal y social, ejercer la ciudadanía y desarrollar actividades laborales y económicas que le permitan organizar su proyecto de vida y contribuir al desarrollo del país.*

- Desarrollar capacidades, valores y actitudes que permitan al estudiante aprender a lo largo de toda su vida.

- *Desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, la técnica, la cultura, el arte, la educación física y los deportes, así como aquellos que permitan al educando un buen uso y usufructo de las nuevas tecnologías.*

La organización de la Educación Básica - en correspondencia con el Artículo 19 de la Ley General de Educación - está diseñada de la siguiente manera:

a) Educación Básica Regular.
b) Educación Básica Alternativa.
c) Educación Básica Especial.

El actual Ministro de Educación, Miguel de Castillo[12], está proponiendo un nuevo modelo administrativo, que se ajuste a las condiciones reales del país, que será sometido a la consideración de la Asamblea Nacional para que apruebe la modificación en la estructura anteriormente señalada. Lo que sigue es la propuesta del Ministro:

Dirección General de Educación Básica y Media Regular

- Educación Preescolar (formal)
- Educación Primaria (regular)
- Educación Especial (regular)

Dirección General de Educación Básica y Media No Regular:

- Educación Preescolar Comunitaria.
- Educación Primaria:
  * Multigrado o Unidocente
  * Primaria de Extraedad
  * Primaria Acelerada (Educación Básica de Adultos)
- Centro de Educación de Adultos (CEDA),
- Educación Básica Intercultural Bilingüe).

En el presente modelo se puede apreciar la diversificación de la organización de la educación básica, que a su vez refleja la diversidad de estudiantes, que dan lugar a una diversidad de modalidades de la misma educación básica. Esto representa un avance importante desde el punto de vista del enfoque de

[12] De Castilla Urbina, Miguel (2009) Propuesta de modelo global e integral de inclusión a la educación básica y media, de la población excluida del sistema escolar

la educación como derecho, particularmente porque responde a un indicador clave, como es el de la adaptabilidad, ya que tiene consecuencias directas en el cambio y ajuste del currículo y de la didáctica. Asimismo, se podría tener una mejor precisión en la construcción de la información estadística.

En relación con el Currículo, la Ley No 582, en su artículo 20, define las siguientes características para el mismo:

a) *El currículo es valorativo, en tanto responde al desarrollo armonioso e integral del estudiante y a crear actitudes positivas de convivencia social, democratización de la sociedad y ejercicio responsable de la ciudadanía.*

b) *El currículo es significativo en tanto toma en cuenta las experiencias y conocimientos previos y las necesidades de los estudiantes.*

c) *El proceso de formulación del currículo es participativo y se construye con la comunidad educativa y otros actores de la sociedad; por tanto, está abierto a enriquecerse permanentemente y respetar la pluralidad metodológica.*

Respecto a las edades que corresponden a los distintos niveles educativos, la Ley No 582, lo determina en el artículo 23:

- Educación inicial es el primer eslabón y funciona bajo modalidad formal y comunitaria.
- La educación inicial formal y no formal, de 3 a 5 años, el estado ofrece esta modalidad de manera progresiva.
- Las relaciones alumno-profesor en la educación inicial tendrá un promedio de 15 a 20 estudiantes.
- La educación básica regular es el segundo nivel y dura 6 años.
- La edad correspondiente a la educación regular es de 6 a 12 años.
- La relación maestro-alumno en la educación básica regular tendrá un máximo de 35 estudiantes.

Lo precedente apunta a crear unas condiciones en el aula, que permita desarrollar un proceso educativo ajustado a los requerimientos didácticos apropiados de un currículo pertinente y por lo tanto, se ordena en la dirección de asegurar una educación con calidad, que es uno de los indicadores importantes del derecho a la educación.

Marco político del derecho a la educación y sus principios.[13]

En este apartado se abordan los principios que fundamentan la educación considerada como un derecho primario y sus fuentes principales como son las Convenciones Internacionales y la Legislación Nacional de Nicaragua.

- Niños y niñas son titulares de derecho, así establecidos por le Declaración de los Derechos del Niño (1959): *"El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta declaración.*

[13] Estos principios han sido formulados a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), La Declaración de los derechos del niño (1959), la Ley General de Educación de Nicaragua (2006) y el trabajo de Katarina Tomaswesky (2006) Indicadores del Derecho a la Educación.

Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia". De esta manera queda establecida que la condiciones de titulares de derechos de niños y niñas, no es una concesión, no es una dádiva, no es un regalo antojadizo, es una característica que les deviene por su condición humana.

- La educación es un derecho humano primario y un bien público, no es, ni debe ser una mercancía sujeta a los vaivenes del mercado para convertirla en objeto con fines de lucro. Gracias a ella, niños y niñas se desarrollan como personas, y hace posible que las sociedades avancen en su desarrollo social, eliminando exclusiones y distintas formas de discriminación. El derecho internacional consagra a la educación el pleno desarrollo de las personas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa que:"... el *fin de la educación es el pleno desarrollo de las personas y el fortalecimiento de los demás derechos".*

- El derecho a la educación es una llave para destrabar otros derechos, tal como lo expresa Katarina Tomasewski (2006): "Hay un gran número de problemas relacionados con los derechos humanos que no podrán ser resueltos mientras el derecho a la educación no sea la llave que destrabe los otros derechos humanos". Por esta razón el derecho a la educación está considerado un derecho primario, base y plataforma que abre las puertas al ejercicio de otros derechos claves para el desarrollo humano y de la sociedad.

- El pleno ejercicio del derecho a la educación exige que ésta sea de calidad y que asegure el desarrollo y aprendizaje de todos. Esto debe realizarse a través de una educación relevante y pertinente para personas de diferentes contextos y culturas, con diferentes capacidades e intereses. Para lograr este objetivo, la educación debe guiarse por los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades e inclusión, valorando las diferencias, fundamento de sociedades más justas y democráticas.

- La mercantilización de la educación en cualquiera de sus formas, explícitas y directas o discretas[14] con fines de lucro o bien formas indirectas, esto es bajo formas veladas conocidas bajo las modalidades de "modernización de la educación" o la "autonomía escolar" (que fue la forma que tomó en Nicaragua), convierten a la educación en un derecho primario vulnerado, que condiciona y tiene efectos negativos en el ejercicio de otros derechos fundamentales.

- Se asumen los Indicadores del derecho a la educación de Katarina Tomaswesky (2005),[15] conocidos como las cuatro A, éstos son: la **Asequilibidad** de la educación (ajustes nacionales al derecho internacional, obstáculos financieros, balance entre derechos y libertades); el **Acceso a la educación,** (patrón de exclusión y eliminación progresiva de la exclusión y discriminación); la **Aceptabilidad de la educación** (derechos y libertades del personal docente, medios, contenidos, metodología); la **Adaptabilidad de la educación** (adaptación de la educación a la niñez).

- La Declaración de Jomtien (1990), nos recuerda que: "educación es un derecho fundamental de todos, hombres y mujeres, de todas las edades y en el mundo entero".

[14] Ball, Stephen y Youdell, Deborah (2007) llaman formas discretas de la privatización de la educación a todas aquellas modalidades no explícitas.
[15] Tomaswesky, Katarina (2005) Véase www.pdffactory.com

- La Declaración del Foro de Dakar (2000), compromete a la comunidad internacional con las metas para el 2015, siendo una de las más relevantes: "Asegurar que para el año 2015 todos los niños y niñas, especialmente estas últimas, en circunstancias difíciles y pertenecientes a minoría étnicas tengan acceso y concluyan una educación primaria de buena calidad, gratuita y obligatoria"

- Ratificado todo lo anterior por la Asamblea de las Naciones Unidas (2000) con la Declaración y Objetivos de Desarrollo del Milenio, referente necesario para todos los países signatarios de estos compromisos con el derecho a la educación, cuya meta es universalizar la educación básica en el año 2015,

Fundamentación jurídico del derecho a la educación

El Ministerio de Educación de Nicaragua, desarrolla su función de asumir la educación básica como un deber indeclinable que le corresponde al Estado, y que tiene su fundamentación en la Constitución Política[16], la Ley General de Educación[17], así como otras leyes relevantes como el Código de la niñez y la adolescencia[18].

La Constitución de Nicaragua lo establece en los siguientes artículos:

- El artículo 119 declara que: *"La educación es función indeclinable del Estado"*. Corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla. "El sistema nacional de educación funciona de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Su organización y funcionamiento son determinados por ley. Es deber del Estado formar y capacitar en todos los niveles y especialidades al personal técnico y profesional necesario para el desarrollo y transformación del país".

- El artículo 121expresa que: *"El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del estado"*. Esto es, la universalización de la educación, pero a su vez queda sólo restringida al estado, de modo que deja abiertas las puertas para educación de gestión y administración privatizada. En el mismo artículo se establece que **"***Nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas"*

- Los artículos 56 y 62 consagran los compromisos del Estado a prestar atención especial en todos sus programas a las personas con discapacidad y establecer aquellos que hagan falta para su rehabilitación física, psicosocial y profesional, se refiere a las personas discapacitadas.

- Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen **derecho** en su región a la **educación intercultural en su lengua materna**, de acuerdo con lo que dice el artículo 121. Este derecho tiene su correspondencia con la legalización y la legitimación del Subsistema de Educación Autonómica Regional de la Costa Caribe Nicaragüense (SEAR), tal como está establecida en la Ley General de Educación en su Capítulo IV y los Artículos 38 y ss.

[16] República de Nicaragua, Constitución Política (1987, 1995, 2005). Véase www.asambleanacional.gob.ni
[17] República de Nicaragua, Ley 582, 2006. Véase www.asambleanacional.gob.ni
[18] República de Nicaragua, Ley 287, 1998. Véase www.asambleanacional.gob.ni

La Ley General de Educación (2006) considera que:

- La educación es una inversión en las personas, así lo cataloga en su artículo 3, inciso e: *La educación es una inversión en las personas, fundamental para el desarrollo humano, económico, científico y tecnológico del país…; la educación es un factor imprescindible para la transformación de las personas, la familia y el entorno social*.[19]

- La educación **básica es gratuita y obligatoria**: cuando la imparte el Estado, a partir del tercer nivel de educación inicial hasta el sexto grado de primaria, de acuerdo con el artículo 19.

- Establece y define las siguientes instituciones educativas: Centros Educativos Públicos (artículo 50), Centros Educativos Privados (artículo 52) y Centros Educativos Subvencionados (artículo 53).

- En el artículo 51 se explicita la responsabilidad que tiene el Ministerio de Educación en relación con los Centros Educativos Privados: "El Ministerio de Educación… establecerá los requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, administración, financiamiento y dirección que deben cumplir los centros educativos públicos y privados de la educación inicial, educación general básica, media, especial y formación docente…".

Igualmente, la Ley 582, distingue dos tipos de centros privados, los privados propiamente dichos y los subvencionados:

- Los Centros Educativos Privados: "… son personas jurídicas de derecho privado, creadas por iniciativa de personas naturales o jurídicas, autorizadas por las instancias de cada Subsistema educativo. **El estado en concordancia con la libertad de enseñanza, el derecho a aprender y la promoción de la pluralidad de la oferta educativa, reconoce, valora y supervisa la educación privada**". Es totalmente claro, que la única función de Estado es la de supervisar a la educación privada.

- Los Centros Educativos Subvencionados como: "…colegios con infraestructura educativa privada que reciben transferencia de fondos por parte del Estado, para el pago de salarios de docentes, quienes serán considerados como personas que laboran para el Gobierno." En este tipo de instituciones se puede notar claramente la indefinición entre lo privado y lo público, de modo más preciso, lo privado se torna público.

Otras legislaciones que estipulan sobre el derecho a la educación:

- La Ley 202[20] sobre los derechos de las personas discapacitadas, en su capítulo V de las Acciones de Equiparación de Oportunidades, en el artículo 13, inciso *d* establece que las instituciones públicas y privadas proporcionen a las personas discapacitadas educación y formación laboral o técnica mínima necesaria para su inserción laboral. En el mismo artículo inciso *e* establece que *"Las autoridades educativas, deberán seguir criterios básicos en el establecimiento de servicio de educación para niños con discapacidad con la participación activa de los padres. Tales servicios deben ser: individualizados, localmente accesibles, universales y ofrecer además una gama de opciones compatibles con la variedad de necesidades especiales de este sector de población".*

[19] República de Nicaragua (2006), Ley 582, Ley General de Educación
[20] República de Nicaragua (1997) Ley de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

- El Código de la Niñez en su artículo 43 dice que: "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación, orientada a desarrollar hasta el máximo de sus posibilidades, su personalidad, aptitudes y capacidades físicas y mentales, al respeto a su madre y padre, a los derechos humanos, al desarrollo de su pensamiento crítico, a la preparación para su integración ciudadana de manera responsable y a su calificación del trabajo para adolescentes, haciendo hincapié en reducir las disparidades actuales en la educación de niñas y niños" [21].

- El artículo77, también del Código de la Niñez, dice: "El Estado reconoce que las niñas, niños y adolescentes con discapacidad deberán disfrutar de una vida plena en condiciones de dignidad que les permitan valerse por sí mismos y que facilite su participación en la sociedad y su desarrollo individual. El Estado garantizará su derecho a recibir cuidados especiales en su movilidad, educación, capacitación, servicios sanitarios y de rehabilitación, preparación para el empleo y las actividades de esparcimiento".

Analizada la Constitución Política del país, la Ley 582, Ley General de Educación, la Ley 202, Ley de Prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, Ley 287, Código de la Niñez y la Adolescencia, se considera que todos ellos forman un cuerpo jurídico-político, mediante el cual se declara y se asume por parte del Estado, que la educación es un derecho fundamental y que constituye un deber indeclinable del estado.

Sin embargo, de acuerdo con la revisión de la fundamentación jurídica, las leyes reconocen y valoran la educación privada, con la cual se vincula el Estado solamente a través de la supervisión, y en el caso de los Centros Subvencionados, el Estado aporta económicamente, y a la vez le permite funcionar como privados, con todas las consecuencias que esa decisión tiene, tanto en su modelaje curricular, como en su administración. En realidad funcionan como centros autónomos, esto es, prevalece el carácter privado desde el punto de vista lucrativo, pero el personal docente queda bajo la esfera gubernamental.

Acciones de renovación y cambio en el Ministerio de Educación a partir del año 2007

A partir del año 2007 en que se inicia la nueva administración pública bajo la responsabilidad del Gobierno del Partido Frente Sandinista, se establecieron nuevas políticas, tanto en sus declaraciones como en sus acciones. Comienza de esta manera un proceso de deconstrucción de las políticas pro privatización de la educación correspondiente al período 1990-2006, para dar paso a unas políticas educativas concordantes con el paradigma de la educación como un derecho fundamental. Entre las acciones más importantes se encuentran las siguientes:

- Declarar y comprometerse a garantizar una educación pública, gratuita y obligatoria, eliminar el analfabetismo, elevar la calidad de la educación, y articular los subsistemas educativos. Desde este punto de vista, queda ratificada en su declaración que la educación es un derecho.

- Declarar como tema central del nuevo currículo la Costa Caribe y el Subsistema Educativo Autonómico Regional (SEAR). Asimismo el Ministro, con el mismo fin, determina contratar únicamente a maestros graduados. Esto hace referencia a un indicador clave de la educación como derecho,

[21] República de Nicaragua (1998) Ley 287, Código de la Niñez y la Adolescencia.

como es la **adaptabilidad,** que hace posible la existencia de un currículo ajustado a las necesidades sociales y culturales del entorno en que se encuentra la escuela.

- Eliminar la "autonomía escolar" que significaba el cobro por el servicio público en el 60% de los centros de educación primaria y secundaria. También ponerle fin a los "cobros voluntarios" lo que pretendía lograr para ese año un mayor número de ingresos de estudiantes en los centros de educación, sobre todo, los provenientes de los sectores vulnerables económicamente. Así se puso fin a una de las formas más explícitas de la privatización de la educación que abarcó desde el año de 1990 hasta el 2006, esto es un total de 26 años.

Otras acciones del Ministerio de Educación, tendientes a implementar el modelo de la educación como un derecho fundamental:

- Entregar la merienda escolar e impulsar el programa de lucha contra el analfabetismo en adultos *"Yo sí puedo"*. La merienda escolar es, bajo otra modalidad, la continuación de programas dirigidos a disminuir la desnutrición de los niños y niñas. Durante el año 2007 consistió en la entrega de granos básicos a las madres para que prepararan, de manera colectiva o individual, los alimentos de los estudiantes, lo que ha contribuido a garantizar la retención de más niños en las escuelas. Se ha entregado la merienda a 786 mil estudiantes de Primaria, que representan casi el 50% del alumnado del sistema.

- El Programa de Educación de Adultos Analfabetos *"Yo sí puedo"* fue diseñado por una educadora cubana y es respaldado metodológicamente por equipos audiovisuales y bibliográficos financiados por los Gobiernos de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela. Estuvo impulsado en un inicio (desde el año 2005) por las alcaldías sandinistas, pero con el triunfo del Presidente Ortega, fue asumido parcialmente por el Ministerio de Educación, logrando reducir el analfabetismo a la fecha en menos del 5%.

- Conforme al presupuesto del año 2007, proyectar una inversión en educación de aproximadamente U$198,410[22], correspondientes al 3.7% del Producto Interno Bruto (PIB) para el funcionamiento institucional.

- Con respecto a este punto, es importante destacar que este porcentaje del 3.7% es de los más bajos de América Latina. En países en situación económica similar, como es el caso de Bolivia, la inversión en educación asciende al 6% del PIB. En Nicaragua no logra ir más allá del 45% del PIB en los años 2008 y 2009. Los recursos designados por el Estado a la educación pública de Primaria y Secundaria son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los centros educativos. Cabe agregar que parte importante del presupuesto para educación se logra mediante la cooperación de los gobiernos de Canadá, Holanda, Dinamarca, Francia, España y Suiza, entre otros y con el alivio de la deuda externa con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Pero siempre, la decisión de la designación presupuestaria para educación sigue siendo deficitaria.

- Con el propósito de enfrentar esta problemática se crearon en el año 2007, diez comisiones na-

[22] En moneda nacional de Nicaragua equivale a (3,869 millones de córdobas)

cionales integradas por diferentes sectores, entre ellos: el Gobierno, asociaciones y confederaciones magisteriales, universidades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y docentes de escuelas. Estas comisiones interactuando entre sí de manera participativa se propusieron crear condiciones para lograr una cobertura educativa permanente para la población, tanto a nivel cuantitativa como cualitativa. Las comisiones creadas son: planificación estratégica, gestión de la educación participativa y descentralizada, currículum, alfabetización, creación del sistema nacional de formación y de capacitación de los recursos humanos de la educación, tecnología de la información, infraestructura, cobertura, y transformación de la educación Secundaria.

- Construir un modelo consensuado de relaciones pedagógicas y de aprendizaje, popular, científico y de fuertes raíces nicaragüenses, estrechamente articulado a un sistema nacional de formación y capacitación del magisterio y al uso creativo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de establecer un modelo de administración de la educación escolar y extraescolar participativo y descentralizado. Modelo que se dio a conocer a finales del año 2009.

- El Ministerio de Educación junto a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) crearon la figura de *"procuradores escolares"*, que suman un total de 1.500, y cuya misión consiste en vigilar que niñas, niños y jóvenes de las 9.400 escuelas del país reciban una buena educación.

- Con el fin de crear el acceso universal de la educación primaria, debido al déficit de escuelas y al hacinamiento dentro de las aulas, se dispuso durante el año 2007 impartir clases en aulas con toldos plásticos, lo que resultó poco apropiados a causa de los problemas de higiene concomitantes (la conjunción del piso de tierra y el fuerte calor), por lo que se fueron eliminando paulatinamente.

- Impulsar el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE)[23], que entrega merienda y vaso de leche a 995,114 niños y niñas de 9,549 centros públicos de pre-escolar y primaria. De este modo se asegura que el derecho a la educación los ejerzan sus titulares, los niños, en mejores condiciones nutritivas.

En síntesis, el Ministerio de Educación (MINED) se proyecta a través de sus políticas educativas que son totalmente concordantes con la concepción de la educación como un derecho fundamental. El problema es que no cuenta con un presupuesto que le permita poner en práctica esas políticas y además, porque históricamente se ha venido desarrollando una práctica de gestión y de administración pública que incluye a todos los ministerios de estado, para lo cual se requiere el concurso indispensable de la cooperación internacional para desarrollar los distintos programas, esto revela una de las expresiones más claras de la dependencia económica y política del país.

SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

En relación al financiamiento de la educación, tanto la básica como la general, se desarrolla cada vez más un fuerte debate entre el enfoque de la educación como gasto y el enfoque de la educación como

[23] Declaraciones de Amelia Tiffer, Directora de PINE a La Prensa, Managua, 22 de enero 2010.

inversión, siendo clara la asociación de este último con la concepción de la educación como un derecho fundamental. Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que la variable correspondiente al financiamiento de la educación es clave para asegurar que ésta se constituya en un derecho pleno.

El problema del financiamiento de la educación, es el mismo que tienen los diversos programas de las políticas públicas del gobierno y que se debe a la limitada capacidad del Estado para asumir el 100% de los gastos y de las inversiones. De acuerdo con el economista y experto en financiamiento de la educación, Adolfo Acevedo[24] , quien señala que el año 2010 tendrá exactamente la misma situación presupuestaria que el año 2009, ya que el presupuesto de la República se verá afectado de la siguiente manera:

- Reducción del 27% del apoyo presupuestario proveniente de préstamos.
- Reducción del 9% del apoyo presupuestario proveniente de donaciones de la Comunidad internacional donante.

Como se puede constatar, el presupuesto nacional fue afectado en un 36% en el año 2009 y el año 2010 apunta a estar en una situación similar. Esta ha sido la tónica histórica en los últimos 10 años, o sea que del presupuesto de la República se logra resolver un promedio de 60% - 65%, mientras que entre el 40% y el 35%, debe cubrirse con fuentes externas. Haciendo un recorrido por el Presupuesto designado a la Educación nos encontramos con la siguiente información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)[25] en el año 2009:

Cuadro 2 | Financiamiento de la educación como porcentaje del PIB 2005-2010

2005	2006	2007	2008	2009
3.1	3.2	3.7	3.7	3.9

Fuente MHCP (2009)

Por supuesto que el presupuesto asignado a Educación ha sido históricamente (y lo sigue siendo) deficitario, a pesar de que se puede constatar un proceso de crecimiento tímido en los últimos 5 años. Pero este crecimiento no se corresponde con las demandas de la población en edad de educación básica, que también es ascendente.

En el Cuadro No. 2, se puede observar claramente que en el año 2007 el presupuesto fue incrementado en 5 décimas y que el año 2009 creció 2 décimas, llegando al 3.9% del PIB. Dado que el presupuesto del año 2010 será similar al año anterior, esto refleja claramente el problema estructural del financiamiento de la educación, el que no se corresponde con su crecimiento poblacional.

[24] Acevedo, Adolfo (2009). Entrevista en La Prensa del 9 de septiembre de 2009. Managua.
[25] Véase Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sitio Web www.mhcp.gob.ni

Diversos analistas económicos de la educación, entre ellos Adolfo Acevedo[26], y varios organismos de la sociedad civil, como la Coordinadora Civil,[27] vienen demandando desde hace 3 años, un incremento significativo del presupuesto para educación. Proponen que sea el 7% del PIB, porque es una cantidad que permitiría ampliar significativamente la capacidad de acceso a la educación básica y atender los aspectos claves asociados a la calidad de la educación. De este modo, la educación puede cumplir con la función de ser un factor para el desarrollo social, y desde otro punto de vista, el Estado estará asumiendo con mayor responsabilidad, su función de asegurar y proteger la educación como un derecho primario.

Desde los años 80, la cooperación internacional ha sido clave para el aseguramiento del derecho a la educación en Nicaragua, que no sólo se fue incrementando sino que también fue adoptando distintas modalidades. A partir de los años 90, configura un modelo conocido como **Asistencia o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)**, encabezada por los países de la Unión Europea, pero en el que también participan los organismos multilaterales como el BID, el BM, el BCIE y otros. Este apoyo da cobertura a todos los rubros del país, tales como economía, política, cultura y por consiguiente, educación. En el siguiente cuadro se puede verificar el porcentaje del apoyo que la educación básica recibe de la Unión Europea:

Cuadro 3 | Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea. Año 2008

Concepto	Cantidad	Porcentaje
Educación Básica	8.5 millones euros	4.2%
Educación Secundaria	2 millones euros	0.9%
Otros niveles	4.7 millones euros	2.9%

Fuente: Blue Book UE 2007 y 2008[28].

El cuadro No. 3 muestra la tendencia de la cooperación de la comunidad donante, cuyas prioridades, en los últimos 20 años han sido las siguientes:

- Lucha por la erradicación de la pobreza
- Universalización de la educación básica
- Salud y mejoramiento ambiental
- Transporte e infraestructura
- Ciudadanía y democracia
- Y otros rubros importantes del desarrollo, como la educación superior, la transferencia tecnológica, el desarrollo local, entre otros.

A lo largo del tiempo, la cooperación ha tenido como una de sus prioridades, la educación, especialmente la que corresponde a la universalización del nivel básico, entendido éste como uno de los factores claves para el desarrollo social.

[26] Acevedo, Adolfo (2008). El 7% del PIB para la educación.
[27] Véase www.ccer.org.ni
[28] Véase : http://nic.odadata.eu/

En síntesis, el problema fundamental del financiamiento de la educación en Nicaragua, es tanto de sus políticas públicas como de su capacidad de inversión, así lo confirma un estudio del Instituto de Estudios Estratégicos de Políticas Públicas (IEEPP) de Nicaragua: "La inversión que el Gobierno hizo en el 2009 para el gasto social fue del 50.91 por ciento del gasto total del Gobierno. Para el 2010 se estima que la inversión bajará a 48.20 por ciento. La inversión en la reducción de la pobreza también disminuirá el próximo año. En este año, la asignación para reducir la pobreza fue de 48.8 por ciento y en el 2010 será de 46.6 por ciento del gasto total del Gobierno". [29]

LA PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA

Stephen Ball y Deborah Youdell (2007)[30], ambos investigadores del Instituto de Educación de la Universidad de Londres, realizaron la investigación *"Privatización encubierta en la educación pública"*, en la cual sostienen que hay dos tipos de privatización, la primera está encaminada a que la idea que las técnicas y las prácticas del sector privado se importan a las escuelas públicas a fin de que éstas sean más parecidas a las empresas; y la segunda modalidad de privatización, es aquella en la cual la escuela pública se abre al sector privado y se convierte en una empresa con fines de lucro. Agregan que el primer tipo de privatización abre las puertas al segundo.

En el presente estudio, se analiza la segunda forma de privatización, que se puede denominar una privatización explícita, no encubierta, no discreta.

A continuación, se presenta la tipología que hace el Ministerio de Educación sobre centros educativos: a) centros públicos, b) centros privados subvencionados, en los cuales tiene participación el estado en su financiamiento parcial, y c) centros privados, a secas, que son aquellos que funcionan de manera totalmente independiente del estado. Asimismo, se determinan los pesos que tienen los distintos tipos de centros educativos, a fin de poder realizar un balance acerca del grado de responsabilidad que asume el estado, en tanto la educación es considerada un deber indeclinable e ineludible e indelegable. Según las estadísticas del MINED[31], el comportamiento de la matrícula según las distintas modalidades de la Educación Básica fue la siguiente:

Cuadro 4 | Matrícula de la Educación Regular (2008)

Niveles	Públicos	Privados con Subvención	Privados sin Subvención	Total
Preescolar	68,050	9,667	24,134	101,851
Primaria	492,109	55,778	68,276	616,163
Totales	560,159	65,645	93,412	718,014

Fuente: MINED (2008)

[29] Instituto de Estudios Estratégicos de Políticas Públicas (IEEPP) 2009. Inversión en salud y educación 2009. Véase www.ieepp.org / documentos / 2009/2009_PC_inversion_salud_educ_marzo.pdf
[30] Véase los estudios realizados por la Internacional de la Educación http://firgoa.usc.es/drupal/files/2007-00242-01-S.pdf
[31] De Castilla Urbina, Miguel (2009). Propuesta de modelo global e integral de inclusión a la educación básica y media, de la población excluida del sistema escolar

La educación básica regular definida por la Ley 582 en su artículo 23, sobre la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial y Primaria", dice: la educación inicial que va de 3 a 6 años y la educación primaria que va de 6 a 12 años.

El Cuadro No. 4, nos revela como información en primer lugar, que el Estado atiende en los centros públicos al 78% de los estudiantes, tanto en la formación inicial como en la educación primaria. También que el Estado subvenciona al 9% de los centros privados, de modo que la sumatoria correspondiente a los centros públicos y a los centros privados subvencionados alcanza el 87%, mientras que los centros privados tan sólo representan el 13%.

De todo lo anterior se deduce que quienes tienen acceso a la educación privada resulta ser una minoría selecta, que ciertamente puede considerarse un sector privilegiado de la sociedad nicaragüense, frente a una mayoría de la población que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

Con respecto a la educación Básica no regular[32], el Ministro de Educación, en su nueva propuesta de reorganización curricular y administrativa, incluye las siguientes modalidades de la educación básica: educación comunitaria, primaria multigrado, primaria extraedad, educación de adultos y educación intercultural.

El Cuadro No.5, nos revela igualmente datos sumamente interesantes, ya que el 95% de la matrícula de la Educación Básica No regular corresponde a los Centros Públicos, en consecuencia, el Estado es el que está asumiendo la responsabilidad de garantizar el acceso a la educación. El 4.5% corresponde a los Centros Privados Subvencionados, donde también el Estado asume parcialmente su deber indeclinable, lo que da una sumatoria del 99.5%. Y tan sólo, el 0.5%, corresponde a los Centros Privados.

Cuadro 5 | Matrícula de la Educación No Regular (2008)

Niveles	Públicos	Privados con Subvención	Privados sin Subvención	Total
Preescolar	118,678	0	0	118,678
Primaria	306,998	18,469	2,711	328,178
Total	425,676	18,469	2,711	446,856

Fuente: MINED (2008)

[32] Véase De Castilla Urbina, Miguel (2009), **Propuesta de modelo global e integral de inclusión a la educación básica y media, de la población excluida del sistema escolar**

En resumen, en ambas situaciones, tanto en la Educación Básica Regular, como en la Educación Básica No regular, el Estado asume la responsabilidad relativa a la educación básica en Nicaragua en un porcentaje altamente significativo, por lo cual se la puede considerar predominantemente pública; en cambio, la Educación Básica Privada es sumamente baja. De modo que, desde el punto de vista de la asequibilidad, el Estado es el que ofrece las mayores oportunidades para la población nicaragüense y esto constituye un factor positivo para el ejercicio real del derecho a la educación.

Las cifras correspondientes a la matrícula del año 2009 son muy similares a las del año 2008, de acuerdo a las declaraciones de las autoridades del MINED, ya que los datos no están disponibles en la Base de Datos del Sitio Web del MINED.

En este panorama, Nicaragua presenta una alta cobertura escolar, planteada de la siguiente manera según datos del año 2007: "Cobertura escolar primaria de 85.1% para el 2007; 87.6 en el 2008, y 90.1% en el 2009. El compromiso de Nicaragua es que para el 2015 la cobertura escolar primaria debe ser del 100%"[33]

El problema de la equidad de acceso a la educación, constituye uno de los más serios, sobre todo cuando se analiza la cobertura escolar desde la perspectiva de su origen urbano y rural. Por supuesto, que son los niños y niñas de las regiones rurales los que enfrentan las mayores barreras para asistir a la escuela, así lo refleja el Censo Escolar[34] realizado en el año 2007 por el Ministerio de Educación, en el cual se encuentran hallazgos interesantes acerca de las razones por las cuales los niños y los adolescentes no asisten a la escuela, siendo las más frecuentes:

1) Falta de recursos económicos,
2) Falta de personal docente,
3) Enfermedad,
4) Extraedad,
5) Trabajo doméstico,
6) Trabajo agrícola,
7) Escuela retirada,
8) Discapacidad,
9) Problemas familiares,
10) Falta de pupitres y recursos escolares,
11) Hacinamiento y otros problemas.

El problema de la no asistencia a la escuela en las zonas rurales se debe fundamentalmente, a que las escuelas se encuentran en lugares retirados y a veces se debe caminar hasta 2 y 3 horas para llegar. También es una realidad, la dedicación de los niños y adolescentes al trabajo agrícola y la falta de maestros, de pupitres y otros recursos. Las regiones del país más afectadas son la Región Central y Norte y la Región Caribe, lo que significa más de la mitad de la población. De aquí resulta que respecto del indicador de la asequibilidad, un segmento de la población no tiene acceso a la educación y se calcula que medio millón de niños y adolescentes no asisten a la escuela, como lo corrobora el mismo Ministro de Educación.[35]

[33] Informe del Banco Central de Nicaragua, según declaraciones de su Presidente, Antenor Rosales. Véase La Trinchera, Edición Digital del 16 de mayo de 2007.
[34] Ministerio de Educación (2007) Censo Escolar. Informes de los Departamentos y Regiones. Véase Sitio Web www.mined.gob.ni
[35] De Castilla Urbina, Miguel (2009). Propuesta de modelo global e integral de inclusión a la educación básica y media, de la población excluida del sistema escolar

INCIDENCIAS DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Las incidencias de la privatización de la educación se analizan desde dos perspectivas, la primera referida al derecho de acceso a la escuela y a la calidad de la educación, y la segunda está relacionada con las condiciones de trabajo de los/as maestros/as. Hay varios estudios de carácter independiente que hacen un balance del trabajo desarrollado por el MINED, por ejemplo el Centro Nicaragüense de Defensa de los Derechos Humanos (CENIDH)[36] y el Programa de Reforma y Promoción de la educación en América Latina (PREAL)[37], que realizó un estudio sobre el estado de la educación en el año 2007y que fue publicada en el 2008.

Cobertura y derecho al acceso a la educación

Un alto porcentaje de personas en Nicaragua tienen limitadas sus condiciones y oportunidades en educación para tener una vida de calidad y ejercer de manera plena sus derechos humanos. La posición de Nicaragua como uno de los países más pobres de Latinoamérica, conlleva a que muchas familias no tengan la posibilidad de costear los gastos asociados a la educación (uniformes, pago de transporte, material didáctico, útiles escolares), lo cual mina la asistencia a la escuela, de ahí que haya resultado totalmente acertada la medida del MINED en el 2007 de suprimir la obligatoriedad del uniforme.

En Nicaragua la educación primaria es gratuita, universal y obligatoria hasta los 12 años, sin embargo, la ley no se cumple eficazmente y no todos los niños asisten a clases durante los años de la educación obligatoria. Uno de los factores que atenta contra esta situación es el trabajo infantil, que según calcula el Ministerio del Trabajo (MITRAB)[38] en el último censo realizado en 2005, serían 238.827 los niños y adolescentes que trabajan entre los 5 y 17 años de edad.

El Ministro de Educación Miguel de Castilla Urbina[39], establece una asociación entre los tipos de centros de estudio públicos y las condiciones socio-clasistas de la población nicaragüense y propone la siguiente tipología:

- Una educación privada regular, para los sectores altos y medios acomodados (Pre-escolar formal, Primaria y secundaria regular).
- Una educación pública regular, para sectores medios bajos y sectores bajos altos (Pre-escolar formal, primaria y secundaria regular)
- Una educación pública no regular, para los sectores bajos, o sea, los rurales y urbanos excluidos (Pre-escolar comunitario, Primaria multigrado y Extraedad acelerada, Secundaria a distancia, Secundaria acelerada).
- Una educación para los más pobres entre los pobres (Programas de alfabetización de Adultos y Posalfabetización).

Relacionado este análisis socio-clasista con los Cuadros No. 3 y No. 4, que se refieren a la organización del sistema escolar, se establece una relación directa no sólo con el derecho al acceso a la educación, sino también con el problema de la calidad de la educación. De ahí que el mismo Ministro de Educación afirma que: *"...urge tomar decisiones a fin de reconstruir un sistema escolar nicaragüense, a partir de reconocer las diferencias, características y atributos de los dos tipos de educación mencionados, de cara, por un lado*

[36] Véase CENIDH (2008). Informe CENIDH 2007. Sitio www.cenidh.org.ni
[37] Véase la PREAL (2008). Sitio Web www.oei.es / pdf / preal _ Nicaragua _2007.pdf
[38] Véase MITRAB (2005)
[39] De Castilla Urbina, Miguel (2009). Propuesta de modelo global e integral de inclusión a la educación básica y media, de la población excluida del sistema escolar

de, a formular los respectivos diagnósticos de cada uno de ellos, para prever líneas de políticas y procurar soluciones de corto, mediano y largo plazo para cada uno, y por el otro, organizar la estructura, administración y conducción de cada uno de ellos"[40]

Por lo tanto, la calidad de los aprendizajes varía en función de diversos factores, pero cada vez más el factor asociado al nivel socioeconómico de los hogares de los estudiantes es el determinante. La calidad es más alta en los centros privados, por lo tanto los estudiantes graduados de estos centros tienen mayores oportunidades de ingresar a las universidades financiadas por el Estado, con lo cual los más pobres son víctimas de discriminación en el acceso a la educación superior.

A esto se suma el déficit en la formación y capacitación de los docentes de la educación pública, de los cuales aproximadamente el 50% son empíricos. Asimismo, hay una falta de programas de profesionalización y muy bajo reconocimiento social y económico. Por eso, es también importante analizar las condiciones sociales del personal docente. Para ejercer el derecho a la educación, no basta que el estado oferte la cobertura suficiente que la sociedad demanda, sino que la cobertura ofertada posea además la calidad que la sociedad demanda para el desarrollo pleno de las personas y de la sociedad.

Situación del personal docente y condiciones sociolaborales

De acuerdo con el Centro Nicaragüense de Defensa de los Derechos Humanos (CENIDH), en su Informe del año 2007[41] se ha formulado un balance sobre la situación de los derechos humanos de los maestros en sus condiciones laborales. El Ministerio de Educación cuenta con aproximadamente 43 mil maestros distribuidos en 10.095 centros escolares que en su mayoría no cuentan con la infraestructura adecuada para resistir las adversidades de la naturaleza. Eso se puso en evidencia con el paso del huracán Félix por la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), en el año 2007, donde 60 centros escolares fueron destruidos totalmente y 42 parcialmente.

En Nicaragua hay un déficit de escuelas. Se necesitan construir 3 mil escuelas al año, pero el Estado carece de capacidad para satisfacer esta demanda. Ahora bien, debido a una deficiente planificación existen centros escolares con pocos estudiantes. Más de 3 mil centros escolares a nivel nacional carecen de agua potable, energía eléctrica y en algunos casos de techo. En algunas escuelas los estudiantes se mantienen en un ambiente insalubre, pues los servicios sanitarios no tienen la higiene adecuada. Existe hacinamiento en las aulas de clase de los centros públicos, pues albergan entre 50 y 60 estudiantes cada una.

El salario de los maestros nicaragüenses es el más bajo de Centroamérica, el que además se encuentra devaluado (actualmente equivale a 133 dólares mensuales). Los Directores de centros escolares señalan que el Ministerio de Educación se encarga de pagar los servicios básicos, pero que no existe presupuesto para la compra de materiales didácticos, para el pago de los maestros, el pago de vigilancia, conserjes y reparación de infraestructura.

[40] De Castilla Urbina, Miguel (2009). Op. Cit.
[41] CENIDH (2008) Informe CENIDH 2007. Véase www.cenidh.org.ni

CONCLUSIONES

Después de haber hecho un recorrido sobre el estado de la privatización de la educación en Nicaragua, se puede concluir que la educación pública actual de Nicaragua es mayoritaria en el sistema educativo, ya que el estado oferta el 86% de la cobertura en los centros públicos, tanto en la educación regular (78%), como en la educación no regular (95%). Debe tenerse en cuenta además que:

- La educación privada subvencionada, en la cual el estado asume parcialmente la responsabilidad salarial del personal docente, a nivel estadístico tiene un peso bajo, 13.5%, que resulta de la suma de la educación regular (9%) y la educación no regular (4.5%).

- Los centros privados representan el 13.5%, que es un número relativamente muy bajo, con su mayor expresión en la educación regular (13%) y con apenas presencia en la educación no regular (0.5%).

La sociedad nicaragüense se presenta segmentada en el ejercicio al derecho a la educación, de manera que la educación de los centros privados aparece reservada para los grupos sociales con mejores condiciones socio-económicas y representan una minoría, mientras que la educación pública está reservada para los sectores sociales con las menores y peores condiciones socio-económicas y que son los de mayor peso poblacional.

Desde el punto de vista político y jurídico, a nivel nacional, la educación está concebida y declarada como un derecho primario, que contrasta con el bajo nivel de desarrollo de la población en general, que a la vez se constituye en la barrera que impide la demanda del derecho a la educación y del uso de los instrumentos jurídicos.

Es necesario trabajar más en la dirección del derecho a una educación de mayor calidad. Las nuevas políticas educativas desde el 2007, apuntan a un direccionamiento para abordar el problema de la calidad de la educación.

Actualmente hay avances significativos en el ámbito de la educación, pero todavía resultan insuficientes en cuanto a la cobertura nacional, mejoramiento de la calidad de la educación, reforma curricular para adaptar la educación a los educandos de acuerdo a sus condiciones culturales y en este sentido, la educación multicultural en la Costa Caribe es un modelo valioso.

Una de las piedras de toque está en el financiamiento de la educación, la inversión que hace el estado es hasta ahora deficitaria, ya que es necesario pasar del 3.7% del PIB al 7%, a fin de poner en práctica la universalización de la educación.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, ADOLFO (2009). El 7% del PIB es la Nota. Managua. En www.ccer.org.ni

ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA. En www.asambleanacional.gob.ni

Constitución Política de la República de Nicaragua. 1987, 1995 y 2005.

Ley No. 287, Código de la Niñez y la Adolescencia.

Ley No. 582, Ley General de Educación.

Ley No. 202, rehabilitación y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

ARRÍEN, JUAN BAUTISTA, DE CASTILLA URBINA, MIGUEL, ET Al (2008). Las Políticas Educativas de la Educación Básica y Media de Centroamérica. 2006-2007. Observatorio Centroamericano para la Incidencia en las Políticas Educativas (OCIPE), Instituto de Educación de la UCA "Xabier Gorostiaga" (IDEUCA). Managua.

BALL, STEPHEN Y YOUDELL, DEBORAH (2007) La privatización discreta de la educación. Internacional de la Educación http://firgoa.usc.es

BANCO CENTRAL DE NICARAGUA. Anuario Estadístico 2005, 2006, 2007, 2008. Véase www.bcn.gob.ni/

CENTRO NICARAGUENSE DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2008). Informe 2007. Véase www.cenidh.org.ni

DE CASTILLA URBINA, MIGUEL (2007) El Derecho a la Educación en Nicaragua. Colección FLAPE 12.-(2009) Propuesta de Modelo Global e Integral de Inclusión a la Educación Básica y Media, de la Población Excluida del Sistema Escolar. Segunda versión. Managua

GALLARDO, HELIO, (2003), «Nuevo Orden Internacional, derechos humanos y Estado de Derecho en América Latina» *Revista Crítica Jurídica*. n.º 22 (Julio-agosto) Instituto Nacional de Información y desarrollo (2005) Informe del Censo Nacional de población.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (IEEPP) 2009. Inversión en salud y educación 2009. Véase www.ieepp.org.ni

INSTITUTO NACIONAL DE INFORMACIÓN Y DESARROLLO (2005). Censo Nacional 2005. En www.inide.gob.ni, Encuesta de Medición del Nivel de Vida. 1993, 1998, 2001, 2005

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2008). La Revolución Participativa de la Educación Nicaragüense: El caso de la Gran Consulta del Currículo para la Educación General Básica y Media. 2007-2008. Managua.

Censo Escolar. Informes de los Departamentos y Regiones(2007)

Estadísticas 2000-2008. Documentos sobre Educación Básica

PREAL (2008) Apostar por la Educación. Innforme de Avance Nicaragua. 2007. Véase www.oei.es/pdfs/preal_Nicaragua_2007.pdf

ROMÁN FRENZEL, MARIELENA (2009. Derechos de la Niñez. Diplomado Superior sobre Comunicación y Derecho. Universidad Centroamericana. Managua.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

TOMASWESKY, KATARINA (2006) Indicadores del Derecho a la Educación.

UNESCO. Véase www.unesco.org

Declaración de Jomtien (1990)

Declaración de Dakar (2000)

Declaración ODM (2000)

OTRAS FUENTES UTILIZADAS:

Diario La Prensa, Managua Véase www.laprensa.org.ni

Entrevista a Amelia Tiffer. 22 de enero 2010

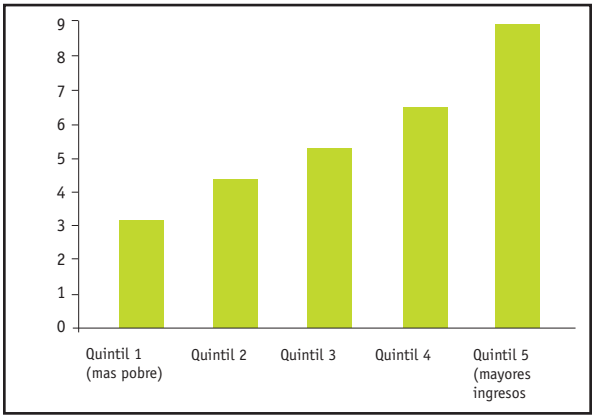
Entrevista a Adolfo Acevedo. 9 de septiembre 2009.

Reportaje de Mario José Moncada. 10 noviembre 2009

Diario Digital La Trinchera. Véase www.latrinchera.org.ni Entrevista a Antenor Rosales. 16 mayo 2007.

Anexo Capítulo 2

Cuadro 1 | Años de escolaridad de la población mayor de 15 años por quintiles de bienestar (promedio)



Fuente: Acevedo, Adolfo (2008). El 7% del PIB es la nota. Véase www.ccer.org.ni

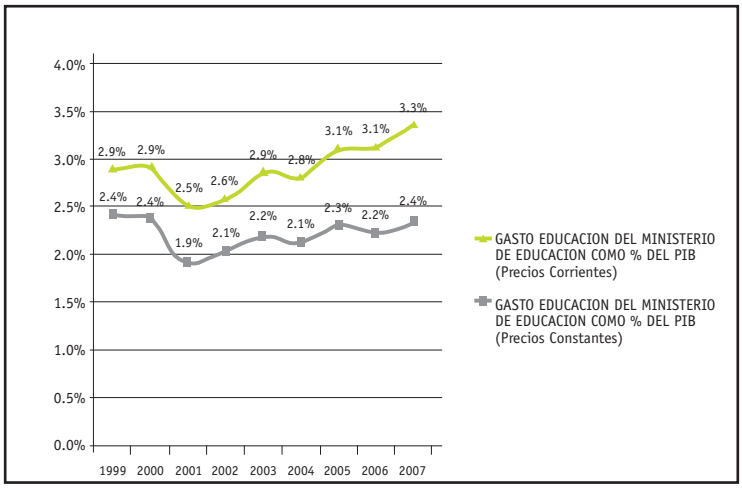
Cuadro 2 | Servicio de la deuda pública y recursos externos. Millones de dólares

Conceptos	2007	2008	2009	2010
Total servicio	282.9	298.1	296.2	288.3
- Interna	213.9	225.5	222.8	211.3
- Amortización	150.9	164.3	166.7	159.4
Intereses [1]	63.0	61.2	56.2	51.9
Externa	69.0	72.6	73.4	77.0
- Amortización	38.9	42.7	42.9	43.5
- Intereses	30.0	29.9	30.5	33.5
Total de amortización	189.8	206.9	209.6	202.9
Total de intereses	93.0	91.2	86.7	85.4

[1] Incluye comisiones

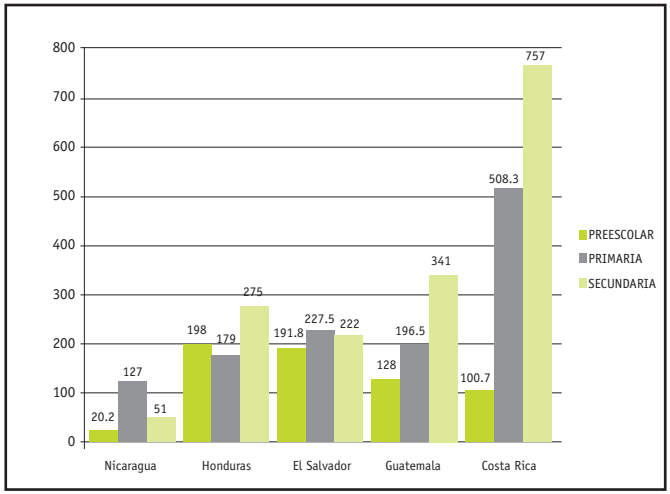
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Nicaragua. www.hacienda.gob.ni

Cuadro 3 | Gasto en educación del MINED como % del PIB (precios corrientes y constantes)



Fuente: Acevedo, Adolfo (2008). El 7% del PIB es la nota. Véase www.ccer.org.ni

Cuadro 4 | Centroamérica: inversión por alumno por nivel educativo, 2005 (promedio)



Fuente: Acevedo, Adolfo (2008). El 7% del PIB es la nota. Véase www.ccer.org.ni

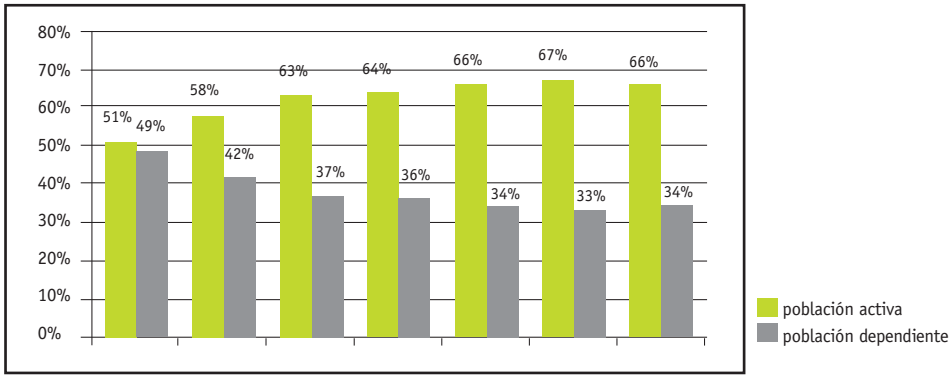
Cuadro 5 |

Millones de córdobas

Institución	Ejecución 2006	Proyección 2007	Asignado 2008	Proyección 2009	Proyección 2010	2006	2007	2008	2009	2010
						Como porcentaje del PIB				
Poderes del Estado y otras instituciones	**2,225.6**	**1,802.3**	**2,291.9**	**1,987.8**	**2,435.8**	**2.4**	**1.7**	**1.9**	**1.5**	**1.6**
Asamblea Nacional	318.9	347.1	352.8	344.2	355.8	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
Corte Suprema de Justicia	849.7	1,038.9	1,144.7	1,266.4	1,438.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
Consejo Supremo Electoral	933.2	255.4	635.1	218.2	485.2	1.0	0.2	0.5	0.2	0.3
Contraloría General de la República	123.7	160.9	159.2	159.0	156.8	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Presidencia y Ministerios	**11,062.4**	**14,528.1**	**16,234.6**	**18,075.7**	**20,023.9**	**11.9**	**13.9**	**13.8**	**13.6**	**13.4**
Presidencia de la República	264.4	204.0	179.2	198.1	197.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1
Ministerio de Gobernación	1,057.5	1,265.6	1,329.3	1,394.1	1,460.9	1.1	1.2	1.1	1.1	1.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	354.5	382.9	376.1	394.9	414.9	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Ministerio de Defensa	655.1	727.0	809.2	917.1	1,035.1	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	116.3	145.8	332.6	195.6	185.5	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	349.4	250.2	293.1	217.7	208.8	0.4	0.2	0.2	0.2	0.1
Ministerio de Educación	2,961.3	3,854.3	4,363.8	5,189.6	5,824.3	3.2	3.7	3.7	3.9	3.9
Ministerio Agropecuario y Forestal	545.0	1,076.4	1,120.5	1,441.5	1,515.0	0.6	1.0	0.9	1.1	1.0
Ministerio de Transporte e Infraestructura	898.4	1,785.5	1,934.7	1,915.5	2,000.7	1.0	1.7	1.6	1.4	1.3
Ministerio de Salud	3,138.3	3,950.4	4,565.7	5,193.9	6,115.2	3.4	3.8	3.9	3.9	4.1
Ministerio de Trabajo	97.7	96.3	97.7	145.8	134.7	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales	292.0	239.3	204.1	219.8	230.0	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez	302.5	246.5	333.5	349.3	377.7	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3
Ministerio de Energía y Minas	---	259.7	254.7	266.0	286.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Procuraduría General de la República	30.1	44.2	40.4	36.8	37.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Asignaciones y subvenciones	**6,170.4**	**6,941.4**	**8,323.0**	**9,836.9**	**11,664.1**	**6.6.**	**6.6**	**7.1**	**7.4**	**7.8**
Intereses de la Deuda Pública	**1,699.4**	**1,711.4**	**1,768.6**	**1,759.4**	**1,827.0**	**1.8**	**1.6**	**1.5**	**1.3**	**1.2**
TOTAL GASTO	**21,157.9**	**24,983.2**	**28,618.1**	**31,659.8**	**35,950.8**	**22.7**	**23.9**	**24.3**	**23.9**	**24.1**
Amortización	2,838.3	3,493.1	4,014.8	4,253.9	4,342.9	3.0	3.3	3.4	3.2	2.9
Interna	*2,140.4*	*2,776.9*	*3,187.0*	*3,383.0*	*3,411.9*	*2.3*	*2.7*	*2.7*	*2.6*	*2.3*
Externa	*697.9*	*716.2*	*827.8*	*870.9*	*931.0*	*0.7*	*0.7*	*0.7*	*0.7*	*0.6*
GASTO TOTAL + AMORTIZACIÓN	**29,906.2**	**28,476.3**	**32,632.9**	**35,913.7**	**40,293.7**	**25.8**	**27.2**	**27.7**	**27.1**	**27.1**

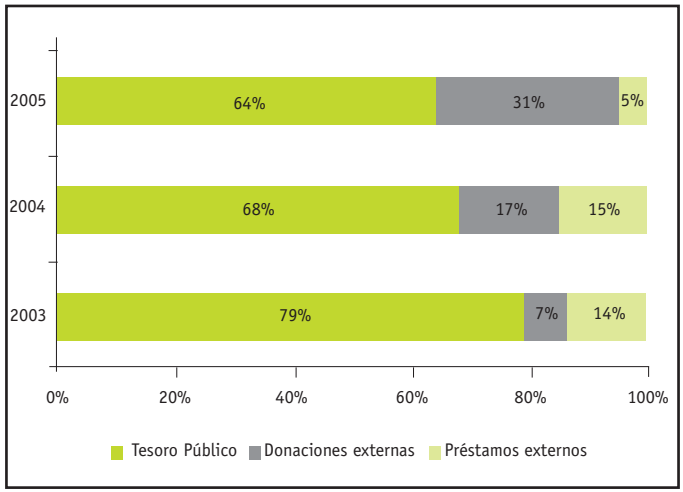
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Nicaragua. www.hacienda.gob.ni

Cuadro 6 | Población activa (15 a 64 años) y población dependiente (< de 15 y > 64) como % de la población total



Fuente: Acevedo, Adolfo (2008). El 7% del PIB es la nota. Véase www.ccer.org.ni

Cuadro 7 | Presupuesto del MECD según fuente de financiamiento



Fuente: Oficina de Presupuesto, MECD

Cuadro 8 | Nicaragua: nivel de escolaridad de los docentes según programa

Nivel de escolaridad docente	Educación de adultos	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total
Maestro de Educación Especial	-	20	13	9	42
Maestro de Educación Fundamental	1	11	50	9	71
Maestro de Educación Preescolar	-	132	29	7	168
Maestro de Educación Primaria	213	2055	18983	1805	23056
Profesor Ciclo Básico	3	4	16	8	28
Profesor de Educación Media	3	35	226	1029	1293
Técnico Superior en C.C.E.E	-	11	64	136	214
Egresado universitario en C.C.E.E	-	13	64	339	416
Licenciado en C.C.E.E	21	184	828	4574	5607
Master en C.C.E.E	1	4	54	110	169
Egresado universitario no docente	-	30	108	348	486
Otro título docente universitario	3	28	102	123	256
Otro título docente universitario	12	80	236	772	1100
Técnico medio no docente	-	144	143	247	534
Bachiller	31	2137	4825	2441	9434
Educación fundamental (4º grado)	-	222	23	6	251
Primaria concluida	8	3888	2033	56	5985
Total	296	8998	27797	12019	49110

Fuente: Censo Docente 2004, Dirección de Estadísticas Educativas. Véase Ministerio de Educación de la República de Nicaragua. www.mined.gob.ni

Cuadro 9 | Tasa neta de escolaridad primaria

Véase: Acevedo, Adolfo (2008). El 7% del PIB es la nota. Véase www.ccer.org.ni

Cuadro 10 | Retrospectiva de la AOD de la Unión Europea para Nicaragua Desembolsos de AOD bilateral para Nicaragua 2000-2007, en millones de USD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Alemania	26.88	31.81	34.45	128.63	278.02	24.53	22.78	30.75	577.85
Austria	4.95	5.73	4.45	7.12	8.65	9.84	8.36	8.50	57.60
Bélgica	3.11	1.86	2.00	1.94	3.24	4.92	5.63	2.90	25.60
Canadá	2.80	6.45	7.65	8.45	8.95	8.98	11.24	22.23	76.75
Comisión Europea	42.76	31.21	33.77	52.67	61.31	53.39	86.62	87.84	449.57
Dinamarca	27.17	27.97	24.99	32.04	37.70	36.67	42.67	43.53	272.74
España	19.67	399.47	22.29	72.67	207.69	60.08	36.58	115.12	933.57
EEUU	72.77	100.56	66.72	69.63	69.65	102.61	67.53	76.53	626.00
Finlandia	7.85	6.71	5.90	7.89	7.64	9.41	16.60	23.61	85.61
Francia	3.35	2.82	0.88	26.27	65.25	1.93	1.92	2.91	105.33
Irlanda	0.25	0.23	0.48	0.98	0.97	0.99	1.88	3.38	9.16
Islandia	-	-	-	-	-	0.13	1.13	1.05	2.31
Italia	1.75	1.98	2.29	45.87	2.26	80.96	2.55	7.53	145.19
Japón	76.47	61.95	31.42	24.38	29.93	49.23	35.93	30.64	339.95
Luxemburgo	7.90	5.12	3.21	7.13	6.91	9.09	9.37	13.89	62.62
Noruega	13.25	14.63	9.08	12.67	12.55	13.99	25.22	19.95	121.34
Países Baixos	15.64	18.53	26.01	22.26	40.84	33.89	34.61	36.96	228.74
Polonia	-	-	-	-	-	-	-	30.57	30.57
Reino Unido	1.73	0.95	0.36	2.73	13.40	6.14	9.26	-6.86	27.71
Corea del Sur	0.22	0.04	2.25	4.26	0.32	0.50	5.61	9.08	22.28
Suecia	33.32	22.72	38.65	35.92	41.10	40.91	40.16	41.93	294.71
Suiza	6.92	4.85	6.19	15.10	17.56	14.94	12.69	19.51	97.76

Fuente: OCDE/CAD http://stats.oecd.org/WBOS/

3,

Sobre el autor

Ilionor Louis es egresado de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México) con una maestría en Ciencias Sociales y Doctor en Sociología por la Universidad de Montréal. Es miembro del "Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales et les discriminations" (CREMIS) e igualmente miembro del "Centre de recherche et de formation sociale et économique pour le développement" (CRESFED) en Haití. Profesor de metodología de investigación en la Facultad de Etnología de la Universidad del Estado de Haití está trabajando ahora con el Grupo de trabajo sobre el hábitat popular y la integración social de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Sede Ecuador. Autor de varios artículos en revistas científicas (Dire, Alternatives Sud, Revue du CREMIS), sus principales temas de investigación son las desigualdades sociales, la marginalidad y los asentamientos populares.

La mercantilización de la enseñanza primaria en Haití como forma de reproducción de las desigualdades

LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN HAITÍ

La situación de la educación en Haití y particularmente la enseñanza primaria, es muy crítica. J.L. Tondreau (2008)[1] y un grupo de investigadores en su informe sobre las tendencias recientes sobre la educación y la formación profesional en Haití, afirman que el grado de analfabetismo de la población de 10 años y más es de 61,0% a nivel del país. Es más alto en los hombres que en las mujeres, es decir 63,8% contra 58,3%. El grado de analfabetismo es mejor en el área urbana que en el campo (80.5% contra 47,1%). En relación con la población de 5 años y más, el 37,4% no sabe ni leer, ni escribir. El 35,2% tienen formación primaria y el 21.5% el nivel segundario. La proporción de las personas que tienen una formación universitaria es solo de 1.1% (1, 4% de hombres contra 0.7% de mujeres). Estos datos revelan grandes desigualdades, que se dan también a nivel territorial, es decir entre la ciudad y el campo. En otras palabras, en Haití existen más mujeres analfabetas que hombres y el grado de analfabetismo en el campo es más alto que en las ciudades. En la misma perspectiva, A. Joint, refiriéndose a las desigualdades sociales relacionadas con el sistema educativo haitiano, afirma que hasta el año 1996, se escolarizaban solamente 52% de los tres millones de niños de 5 a 14 años. Según este autor, en la actualidad, el Estado estima el porcentaje de niños escolarizados en 66%, mientras otras fuentes de análisis lo estiman en 60%. Para a. Joint, se asiste a un proceso de privatización y desregulación del sistema educativo de Haití debido a la multiplicación de las escuelas y a la falta de control del Estado, por lo que un 83% de las escuelas del país son privadas y solamente 17% son públicas (Joint, A., 2008)[2].

[1] Tondreau Jean-Luc et al. Tendances actuelles récentes de la situation actuelle de l'éducation et de la formation des adultes (ENFOA), UNESCO, 2008 (vease documento al sitio de la UNESCO http://www.unesco.org sitio consultado el 9/03/2010

[2] Joint, Auguste «Système éducatif et inégalités sociales en Haïti». In Recherches et Ressources en Éducation et en Formation N°2, 2008, pp 17-24

Refiriéndose a un estudio realizado en el marco de la educación de los niños en Haití, Ch. Cadet[3] en un documento de trabajo elaborado para el Ministerio de Planeación y cooperación externa del gobierno, afirma que 54% de los niños extremadamente pobres están escolarizados en comparación con el 60 % de niños escolarizados de familias favorecidas. Los siguientes datos describen cómo la desigualdad se manifiesta y se profundiza territorialmente:

- En áreas rurales, la tasa calculada para los niños muy pobres es de 50 % contra 59 % del mismo nivel social en el área metropolitana.

- Las mujeres de áreas rurales están menos escolarizadas (tasa cercana al 50 %) que las del área metropolitana (tasa cercana al 70 %).

- La tasa de escolarización en secundario en el área metropolitana es 51.5% (Cadet, 2003).

J. F. Saint Félix (2008), en un ensayo sobre el abandono escolar como desafío para el sistema educativo haitiano, afirma que el abandono escolar sigue constituyendo una desventaja principal para el sistema educativo haitiano. Este fenómeno va tomando proporciones más alarmantes en el país y tiene una incidencia directa sobre la eficacia interna del sistema. Afirma que las estadísticas en este ámbito son muy elocuentes: sobre 1000 niños de una generación, solamente 245 terminan el primer ciclo y entran en el secundo ciclo fundamental. Apenas 105 de aquellos alumnos llegan al ciclo secundario, lo que representa un 10% de la cohorte. Por fin, 26 terminan el secundario. Los niños, quedan atrapados entre sus condiciones de vida socioeconómicas precarias y el estado lamentable del medio ambiente escolar, por lo que no tienen otra opción que abandonar la escuela (Saint Félix, 2008) [4].

Considerando la situación de otros países de la periferia, Haití no es el único país con problemas de analfabetismo y de falta de educación en la infancia, no obstante se encuentra en la peor posición de América latina y el Caribe. Jamil Salmi[5] (1998), compara la situación de este país con otros de América Latina y del mundo, señalando como paradoja que siendo Haití uno de los países más pobres de la región, cuente con un sistema de educación primaria privado. En otras palabras, en un país tan pobre como Haití, los padres no deberían tener la obligación de pagar la enseñanza primaria de sus hijos porque no tienen los ingresos suficientes. En un país caracterizado por grandes desigualdades sociales y donde los padres que pertenecen a las capas sociales desfavorecidas tienen que pagar para educar a sus hijos e hijas, la educación puede convertirse en una forma de reproducir las desigualdades. ¿Como la mercantilización de la enseñanza de base, es decir de la escuela primaria, es en Haití una forma de reproducción de las desigualdades sociales?

En este ensayo, se analiza el sistema de la educación primaria en Haití haciendo foco en la incapacidad del Estado para garantizar el derecho de los niños y las niñas a la educación gratuita, mientras continúa aplicando políticas de ajuste estructural que afectan particularmente el sistema de financiamiento de la educación básica. Esto no hace más que reproducir las desigualdades a través del sistema de educación.

[3] Cadet Charles L. « L'Éducation dans la perspective du DSRP intérimaire» Document de travail du Ministère de la planification et de la coopération externe, Port-au-Prince (2003)

[4] Saint Félix Jean François. L'abandon scolaire : un défi pour le système éducatif haïtien, en http: //www .mnetweb. net/ business6 /abandon.html sitio de difusion de informaciones socioeconomicas y culturales en Haiti consultado el 8/03/2010

[5] Salmi, Jamil (1998) «Égalité des chances et qualité de l'enseignement privé : le paradoxe haïtien». Dans Haïti, Les défis de la lutte contre la pauvreté. Document de la banque Mondiale. Port-au-Prince

Para ello, se realiza una revisión de la literatura sobre las temáticas de la mercantilización y la privatización de la educación, su gratuidad y el enfoque de las desigualdades.

LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El mercantilismo es desde su inicio, una doctrina intervencionista enfocada en la capacidad del Estado para intervenir con el fin de crear y promover riquezas. En aquel período, el oro y la plata constituían los recursos más importantes para enriquecerse. Hoy en día, existe una multiplicidad de medios para hacer buenos negocios y la educación se está transformando en uno de ellos. Autores como Ricardo Petrella (2001)[6] y J. A Louis-Juste (2003)[7] que hablan de la mercantilización de la educación en escenarios diferentes a los nuestros, tienen aportes interesantes en la medida que analizan la transformación de la educación en mercancía en un contexto de globalización. Según R. Petrella, en los Estados Unidos y en Canadá (excepto en parte de Quebec) no se hace más que hablar de «mercado de la educación», «negocios de la educación», «mercado de los productos y servicios pedagógicos», «empresas educativas» y «mercado de profesores y alumnos». No es casualidad, sostiene, que el primer mercado mundial de la educación (World Education Market) se haya realizado en Norteamérica, en Vancouver (Canadá), no muy lejos de Seattle (Petrella, 2001). Para este autor, la educación se ha convertido básicamente en un asunto multimedia. El «Mercado mundial de la educación» demostró la existencia de un amplio consenso entre todos los protagonistas públicos y privados presentes: la mercantilización de la educación no deja lugar a duda. Por lo tanto, la cuestión principal que se plantea consiste en saber ¿qué se va a vender en el mercado mundial y regulado bajo qué normas?

En la perspectiva de R. Petrella, con la globalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, la educación se está transformando en una mercancía que los países del norte pueden controlar. Es una perspectiva transnacional en la cual los que tienen el control de la tecnología pueden crear monopolio y acumular capitales. J. Mujica afirma en un ensayo[8], que la enseñanza superior no escapa al proceso de mercantilización: «En el caso de la enseñanza superior lo que llama más la atención es el proceso de mercantilización del cual es víctima, bajo la acción combinada de dos potentes catalizadores: las nuevas tecnologías de la información y las restricciones presupuestarias (...). Este fenómeno se intensificó considerablemente en América Latina donde sectores enteros de "la res publica" están literalmente en curso de desaparición».

En relación a la situación de Haití, J. A. Louis-Juste ubica la mercantilización de la educación en la perspectiva de la ZLEA (Zona de libre comercio en América) porque la considera un espacio proyectado para la acumulación del capital, particularmente para las empresas multinacionales dominadas por el capital norteamericano. Así, la educación se vuelve mercancía, es decir un servicio que se vende bajo la perspectiva de acumular el capital. En este ensayo, se explicará por qué no se puede hablar de privatización de la educación de base en Haití, si se entiende por privatización el hecho de pasar la red de la escuela pública a la esfera de lo privado. Tampoco puede hablarse de privatización en el sentido de una relación de colaboración entre lo privado y lo público. La definición de mercantilización en este sentido implica

[6] Petrella, Ricardo. L'éducation, victime de cinq pièges. A propos de la société de la connaissance. Québec : Fides (2001)

[7] Louis-Juste, Jean Anil, De la crise de l'éducation à l'éducation de la crise en Haïti. Éditions Imprimeur II. Port-au-Prince (2003) Tardieu Charles. L'éducation en Haïti. De la période coloniale à nos jours (1980). Éditions Henri Deschamps. Port-au-Prince (1989)

[8] Mujica, José «L'impact de la mondialisation sur l'enseignement supérieur» en www.unesco.org /education /studyingabroad /highlights/.../mujica.doc - France (2002)

la transformación de la educación como una manera de ganar dinero y no de garantizar el derecho a la educación de base gratuita. No obstante, está relacionado con la aplicación de las políticas neoliberales propulsoras de la privatización de los bienes y servicios públicos de los cuales la educación forma parte.

GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA O ACCESO, DESIGUALDADES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

En la perspectiva de arribar a una respuesta a la pregunta formulada sobre si la mercantilización de la educación es una forma de reproducir la desigualdad en Haití, realizamos una revisión de la literatura sobre el significado de los conceptos: educación para todos y la gratuidad de la educación, la educación, el bienestar y el crecimiento económico y las desigualdades en el acceso a la educación. A la luz de este material, analizaremos la problemática de la enseñanza primaria en Haití, su proceso de privatización y las consecuencias de este proceso.

Gratuidad de la educación o acceso a la educación

En relación a los conceptos de capacidad, responsabilidad y papel del Estado, Katarina Tomasevski[9] (2003) citada por L. E. Pérez Murcia[10], subraya el cambio producido a nivel conceptual sobre la gratuidad o acceso a la educación. Hoy en día, se habla más de *acceso a la educación* que de *gratuidad de la educación*. El concepto de *acceso* implica tener la capacidad de comprar los servicios educativos, mientras que la *gratuidad* significa que el Estado garantiza la educación para todos y todas sin necesidad de pago alguno. La autora explica que:

- El control del vocabulario es un arma y no una cuestión de estilo. La expresión *acceso a la educación* difumina la diferencia entre una educación gratuita y una educación accesible solo mediante el pago de un derecho de matrícula. Esta diferencia es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres. La preferencia de los economistas a saber, el acceso a la educación, reforzada por la idea de una educación no gratuita o gratuita, o el uso del término equidad en lugar de igualdad hace recordar las palabras de John Maynard Keynes sobre la poderosa influencia de los economistas aún cuando se equivocan, así como Paul Samuelson sobre la irrelevancia de las garantías constitucionales cuando éstas entran en conflicto con las recetas de los libros de texto de economía» (Tomasevski, 2003 in Pérez Murcia 2007:145)

De acuerdo con esta perspectiva, la cuestión del acceso no garantizaría el cumplimiento del derecho, más bien estaría dando lugar a la idea que la educación depende de la capacidad económica de las personas para comprarla. Conceptualizar la educación de esta manera se opone al enfoque anterior, en el sentido que reduce la educación a un producto del mercado, que varía según los vaivenes de la oferta y la demanda como lo plantea Pérez Murcia. Agrega este autor que en este contexto la educación se constituye la alternativa a la escuela gratuita, en tanto las personas la eligen de acuerdo a su capacidad de pago:

[9] Katarina Tomasevski fue relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación desde 1998 a 2004

[10] Pérez Murcia, Luis Eduardo. La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas en Revista Estudios socio-jurídicos , vol. 9 número especial, Universal del Rosario, Bogotá, Colombia (2007)

- En lugar de considerar a los niños y a las niñas como titulares de derecho se les asume como consumidores de bienes y servicios y a los más pobres como sujetos de caridad; de la misma manera a los docentes se les tiende a considerar más como insumos de producción que como agentes activos del proceso de enseñanza. Al tiempo, la relación derecho a la educación y obligación estatal es cada vez más débil. La alternativa que se ofrece con mayor fuerza es la del mercado presentada como un mecanismo más eficiente para que las personas elijan libremente de acuerdo con su capacidad de pago, o sea, la educación que puedan comprar» (Pérez Murcia 2007: 146)

Tenemos dos opciones enfrentadas: acceder a la educación pagándola o beneficiarse de la educación gratuitamente. De esto surgen unos interrogantes relacionados con la finalidad de la educación: ¿por qué educarse?, ¿por qué el Estado debería garantizar la educación de los ciudadanos y debería comprometerse con en el contenido de la educación desde una perspectiva de derecho? Mi hipótesis es que asegurar la gratuidad de la educación debería inscribirse en una perspectiva de lucha contra las desigualdades sociales, preparando a los ciudadanos a participar en el desarrollo de su país, a fin de promover su desarrollo y crecimiento económico. ¿Pero qué se entiende por crecimiento económico?. En el apartado que sigue se presenta el contenido de algunos de los conceptos como la educación para todos, el crecimiento económico y las desigualdades sociales.

Educación para todos, bienestar y crecimiento económico

Según UNESCO, en su Informe de seguimiento sobre la educación para todos[11], existe una relación interdependiente entre la educación de los ciudadanos y el crecimiento económico. Por una parte, el crecimiento económico determina en qué medida es posible mejorar las condiciones de vida globales de una sociedad; por otra parte, la educación de cada individuo contribuye a que los ciudadanos aporten sus conocimientos para el desarrollo de su país. Por ello, la educación debe ser de calidad. Según el mismo informe, queda muy claro que la calidad de la educación, medida a través de los resultados de las evaluaciones, incide en la rapidez en que las sociedades pueden enriquecerse y en la medida que los individuos pueden mejorar su productividad y sus ingresos. La duración de la escolaridad, es decir la cantidad de años pasados en la escuela y las competencias cognitivas adquiridas, especialmente las básicas como la capacidad de leer, escribir y operar numéricamente, pueden generar beneficios económicos y sociales, al posibilitar el aumento de los ingresos y mejorar la productividad de las aéreas rurales no agrícolas y de los medioambientes urbanos (UNESCO, 2005).

De acuerdo con lo anterior, la calidad de la educación significa en términos de contenido, que los mismos se adecuen a la realidad del país; que los profesores estén capacitados y que las condiciones de aprendizaje sean buenas, sin establecer distinciones entre la ciudad y el campo.

Desigualdades en el acceso a la educación

Desigualdad se define por "un tipo y un grado y divergencia en relación con una situación única: la de la igualdad absoluta en la población" (Davezies, 2004: 48). Es "pues una relación social entre dos colectividades" (McAll, 1991), de ahí "una relación de lucha orientada a hacer triunfar su propia voluntad

[11] UNESCO. Rapport mondial de suivi su l'EPT. Éducation pour tous. L'exigence de qualité, (2005)

contra la resistencia de los otros" (Weber, 1995). O sea que a través de un proceso histórico de acceso diferenciado a los bienes y los recursos, ciertos grupos logran formarse. Una vez que poseen muchos bienes y recursos, llegan a excluir a los que no tienen y se imponen a pesar de las resistencias de la colectividad dominada. Por eso es necesaria la intervención del Estado para combatir la desigualdad y la marginación, pero para ello, debe disponer de los medios y recursos que se lo faciliten.

En relación a la educación, las desigualdades pueden darse de variadas formas, por ejemplo: entre zonas urbanas y zonas rurales; o sobre la calidad de la educación en una misma zona o ciudad, donde coexisten "escuelas de lujo" frecuentadas por niños de familias favorecidas y escuelas de bajo prestigio a las que concurren niños de clases populares o desfavorecidas. Esta forma de desigualdad encuentra su correspondencia con la manera diferenciada que los padres tienen de acceder a los bienes y recursos.

Ya en los años setenta en Francia, C. Baudelot y R. Establet[12], plantearon un enfoque crítico hacia la escuela, particularmente la escuela primaria. Según los autores, la escuela es proclamada laica, democrática y unificadora pero en la práctica no lo cumple. No se puede decir que la escuela es unificadora, porque funciona sobre la base de la división de la sociedad en dos clases antagónicas y de la dominación de la burguesía sobre el proletariado. La democracia escolar, la unidad de la escuela, la escuela única son meras ilusiones, mistificaciones. Según estos autores, la finalidad de la escuela consiste en mantener una cultura de alta calidad y un saber coherente. En este sentido, hay unidad de la escuela sólo para aquellos que pueden acceder a una cultura de calidad. O sea los que escriben los decretos, los que pronuncian los discursos y los que publican libros que son utilizados en una parte del sistema escolar. Son para ellos los diplomas del ciclo primario y del secundario, que tienen el verdadero valor de conducir al ciclo superior. En este sentido la escuela tiene continuidad y unificación principalmente para los niños de la burguesía y de la pequeña burguesía (Baudelot y Establet, 1976). Estos autores afirman que la función de la escuela primaria, es todo lo contrario de una institución unificadora, pues divide cada día la masa escolarizada en dos partes distintas y opuestas. En otras palabras, no es lo mismo para todo el mundo. Es susceptible de producir y reproducir la discriminación por su enfoque clasista y determina las desigualdades en el acceso a la educación por la cantidad de capital económico que se dispone. De manera mecánica y según la lógica de este enfoque, las niñas y los niños del proletariado tienen pocas posibilidades de continuar con sus estudios y hacer una carrera. En línea con la perspectiva de Baudelot y Establet, sólo los niños de las clases sociales privilegiadas y minoritarias, realizan en su gran mayoría, sus estudios primarios en los tiempos previstos. Inversamente, los niños de las clases populares tienen en su inmensa mayoría un retraso con respecto a lo que se considera un tiempo de escolaridad normal. Esta es, según ellos, la primera división y la segunda división tiene que ver con las diferencias en los resultados que se obtienen entre los niños de las clases sociales populares y los niños de las clases privilegiadas y minoritarias. Se formula así lo que llaman el "pronóstico del porvenir", enfocado en dos factores predominantes: el éxito escolar al finalizar el primer ciclo y la edad en la que el alumno termina sus estudios primarios. En otros términos, cuánto más jóvenes terminan éste período, mayor es su éxito y más chance tienen para seguir estudios en buenas condiciones (Baudelot y Establet, 1975:177).

[12] Baudelot Christian y Roger Establet. La escuela capitalista. Siglo veintiuno editores, México, (1976)

Dicen estos autores, que la escuela primaria está regida por normas, que supuestamente se imponen a todos como un ideal a realizar, pero que los buenos resultados son para los niños de la burguesía.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA DE HAITÍ

El sistema de educación básica en Haití se divide en dos partes: la Kindergarten o escuela infantil y la escuela fundamental. La primera recibe a los niños y niñas de 3 a 5 años, mientras la segunda acepta a los niños y niñas de 6 a 12 años. Esta división del sistema tiene su historia que se remonta desde la independencia de Haití en el año 1804.

En relación a la institucionalidad de la escuela de formación básica en Haití, P.E. François (2004)[13] habla de una escuela constituida históricamente de exclusión. Antes de la llegada de Cristóbal Colon, Ayiti Quisqueya o Bohio (nombre original de la Republica de Haití) fue poblado por indios y dividida en Cacicas [14]. En aquel período, si bien no se podía hablar de un sistema educativo, existía sin duda educación para los niños y las niñas de las cacicas (François, 2004). Con la llegada de C. Colón, empezó la esclavitud en la isla y los niños de los esclavos no tenían ningún derecho a la educación. A los amos sólo les importaba la acumulación de capital a costa del trabajo físico de los esclavos en las plantaciones y no les convenía la educación de los mismos. Sí debían recibir una formación religiosa y la doctrina impartida constituía una forma de justificar su esclavitud. L. Pierre[15], afirma que la enseñanza intensiva del catecismo (más de una vez al día) era el modo de mantener la sumisión y la domesticación del espíritu (Pierre, 1994). En síntesis, no se puede hablar de educación formal (en el término que hoy se la conoce) en el período colonial. Coincidimos con P.E. François, que la verdadera educación fue una cuestión elitista dirigida a una minoría de gente: "únicamente granjeros ricos, negros libros y mulatas podían mandar a sus niños y niñas a estudiar a Francia" (François, 2004).

Luego de la proclama de la independencia en el año 1804, la educación continuó en manos de los ricos propietarios de las plantaciones que la impartían para ellos y para los militares, en especial para aquellos que lucharon durante la guerra de la independencia. El presidente Alexandre Petion declaró que la escuela era para las niñas y los niños *cuyos padres rindieron eminentes servicios a la patria* y murieron sin dejar recursos para la educación de sus hijos. Según L. Pierre, después de doce años de gobierno, las acciones de Petion se limitaron a dos escuelas de salud, un liceo y una escuela primaria para hombres (Pierre, 1994).

El inicio de la escuela privada en base a la obediencia religiosa empezó a partir de 1860, -o sea 56 años después de la proclamación de la independencia de Haití-, cuando el Estado haitiano firmó con la iglesia católica romana un concordato[16] con el fin de crear escuelas congregacionistas. Con la firma de este convenio se creó la base del sistema educativo básico de Haití y las escuelas de obediencia religiosa se multiplicaron en el país. A partir de entonces y a lo largo de varios gobiernos que se sucedieron, se entregaron recursos a los religiosos para que se hagan cargo de la educación de los niños y las niñas del país: el gobierno de Florvil Hyppolite llamó en 1893 a las congregaciones religiosas; el presidente Michel Oreste en 1913 firmó un convenio creando las escuelas

[13] François, Piere Énoque . *Avoir 16 ans à l'école primaire. Les surâgés dans le système éducatif haïtien*. L'Hamattan, Paris. (2004)

[14] Antes de la llegada de los españoles en 1492, Haití que se llamó Ayiti Quisqueya o Bohio estaba dividido en 5 cacicas dirigidos cada uno por un jefe indígena llamado también cacica, que era pues una división política, territorial y administrativa controlada por un jefe indígena.

[15] Pierre Luc. Éducation et enjeux socio-économiques. Pour une école haïtienne efficace, Henri Deschamps, Port-au-Prince, 1994

[16] Este convenio fue firmado el 28 de marzo de 1860 por el presidente de la Republica de Haití, Fabre Geffrard y el Pontificio Pie X. Según el artículo 7 de este convenio, las autoridades religiosas tienen el derecho a designar los superiores, los maestros y los directores de las escuelas en conformidad con las leyes canónicas.

presbiterales (recibían cada una más de un hectárea de terreno para dar clases prácticas de agricultura); en 1923, el secretario del Estado firmó un pacto con los Hermanos de la Instrucción Cristiana comprometiéndolos a fundar escuelas urbanas y rurales con el compromiso del Estado de proveer los materiales y pagar a los profesores (François, 2004)

Con respecto a los contenidos de los programas a enseñar, tanto en las escuelas primarias nacionales como en las privadas, la orientación fue la misma. Si bien en teoría era el Estado el que determinaba los contenidos, la educación fue mucho más religiosa que laica. Fery y Dubois, ambos ministros de la educación, preconizaron una educación haitiana y cristiana. E. Brutus[17] señala que la recomendación de aquellos ministros no se tomó en cuenta: "En lugar de hombres de los mejores principios del cristianismo, nos fabricaron unos «budines» heteróclitos: piel negra, corazón extranjero, (...) y manipuladores. En vez de ciudadanos atados a su territorio nos formaron habladores, poetas escépticos, pocos escritores, nubes de literarios" (Brutus, 1948:236)

Al momento de celebrarse el centenario de la independencia, menos del 10% de la población infantil con edad de asistir a la escuela había sido matriculado. Se estima que el número de niños con edad de asistir a la escuela era de 350.000, no obstante, según las estadísticas del Instituto de la Educación de aquel período, hubo alrededor de 30.000 alumnos matriculados entre las escuelas nacionales y privadas. En otras palabras, 320.000 alumnos fueron marginados del sistema. La educación como un derecho, fue sistemáticamente violado en Haití durante todo el siglo diecinueve.

Habría que esperar más de cinco décadas para que otro presidente, Faustin Soulouque, adoptara una ley que obligaba a los padres a enviar por lo menos a uno de sus hijos a la escuela. En aquel momento, se contabilizaron 51 escuelas primarias de las cuales había solamente dos dedicadas a la educación de las niñas. En cuanto a la educación de los niños de zonas rurales pasaron más de seis décadas para la construcción de las primeras escuelas primarias. Los niños del campo eran víctimas de discriminación por su falta de educación.

En 1982, el gobierno intentó reformar el sector educativo con el *«Plan Bernard»* (el nombre se debe al Ministro de educación nacional que lo ideó). En el marco de este plan, se institucionalizaron tres nuevos órdenes de enseñanza: preescolar, fundamental y el nuevo secundario. Un objetivo que se había planteado era promover el uso del «creole[18]» como lengua de enseñanza e introducir una nueva concepción de la enseñanza técnica y profesional, a fin de generar empleo profesional para los jóvenes a corto plazo (Cadet, 2003). Pero la caída de la dictadura de François Duvalier y la inestabilidad política subsiguiente–a raíz de sucesivos golpes de Estado-, hizo que la aplicación de este plan no haya tenido la continuidad necesaria y se interrumpiera definitivamente.

En este contexto, el gobierno lanzó en 1998 el Plan Nacional de Educación y Formación (PNEF) estructurado alrededor de cuatro ejes programáticos: reforzar la calidad de la educación; mejorar la acción de la eficacia externa; mejorar la gobernabilidad y mejorar el acceso a la educación en todos los niveles.

[17] Brutus, Edner. *Instruction publique en Haïti 1492-1945. Imprimerie de l'État*, Port-au-Prince (1948)
[18] Lengua nativa haitiana

Algunas iniciativas fueron tomadas desde la adopción del PNEF, cabe mencionar las asociadas a los primeros ejes, como la elaboración de una política de la pequeña infancia, el proyecto de educación de las hijas, la elaboración de políticas transversales alrededor del currículo, la formación y distribución de materiales escolares, entre otros. En el marco del segundo eje, se elaboraron dos programas: un programa acelerado de escolarización universal y otro de construcción de escuelas nacionales en áreas rurales. El primero fue un intento de respuesta al grave rechazo de una parte de los niños de 6 a 12 años al sistema escolar. Según Ch. Cadet[19], este programa buscó asegurar a los niños no escolarizados de 8 a 9 años y de 10 a 12 años la transmisión de una enseñanza teórica y práctica de calidad (Cadet 2003). En cuanto al segundo programa, su objetivo consistió en luchar contra la inequidad en el sistema de educación. Las autoridades buscaban el objetivo de reducir la disparidad escolar entre el mundo urbano y el mundo rural. Así aumentaron el acceso a la educación de base en todas las secciones municipales desprovistas de escuelas nacionales. Y esto nos lleva a otra cuestión: ¿cómo se financia la educación en Haití, particularmente la educación de base?

El financiamiento de la educación

Tal como lo vimos precedentemente, el Estado convocó a los grupos religiosos para educar a niños y niñas haitianos a cambio de algunas condiciones: proveer terrenos para construir las escuelas y pagar a los profesores. Es un hecho que el Estado haitiano no ha contado con los recursos suficientes para asumir los costos de la educación, pues después de la proclamación de la independencia en 1804, Francia, que era el país colonizador exigió el pago de 150 millones de franco oro para reconocer la independencia de Haití. El Estado naciente tuvo que sacrificar mucho de los escasos recursos que le quedaron después de la guerra de la independencia para poder pagar este reconocimiento, por lo que no pudo invertir en la construcción de escuelas, hospitales y otros servicios públicos.

Las políticas de mercantilización del sistema educativo de Haití empezaron a volverse más concretas a partir de los años ochenta cuando instituciones financieras internacionales y de cooperación como el Banco Mundial, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo (USAID) exigieron al Estado que reduzca sus gastos sociales para dejar más espacio al sector privado, sosteniendo así proyectos de rentabilidad económica:

- Se debería de sostener enérgicamente proyectos privados con tasa de rentabilidad económica elevada poniendo relativamente menos acento en los gastos públicos dedicados a los sectores sociales. Los gastos públicos de desarrollo deberían concentrarse en una ayuda a la expansión de la producción en los ámbitos y sectores más prometedores. De inmediato debería dedicarse menos importancia a los objetivos sociales que ocasionan un aumento del consumo, dado que es urgente liberar una parte importante del crecimiento de Producto bruto interno para la exportación (Banco Mundial, 1985, citado por Dewind y Kinley, 1988:69).

Hoy en día el sistema de financiamiento de la educación básica en Haití es muy complejo. Hay varios tipos de actores: el gobierno a través de las instituciones dedicadas a este fin, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los organismos de cooperación bilateral y los padres. Entre ellos existen lazos de cooperación, de solidaridad o de subordinación. Por ejemplo, las relaciones entre el gobierno y los

[19] Op.cit.

organismos de cooperación o las ONG, en donde los organismos juegan un papel de financiadores y el gobierno es un receptor pasivo de ayuda o préstamo financiero para completar su presupuesto de financiamiento de la enseñanza primaria.

En 2002, se creó el programa llamado "Educación para todos" (EPT)[20] para ayudar a países con pocos recursos a enfrentar los problemas relacionados con la educación de los niños y así lograr una de las metas propuestas: educación gratuita e universal para el año 2015. Haití tiene muchos problemas en el ámbito de la educación primaria y espera poder aprovechar este programa para resolverlos.

En esa perspectiva el Banco Mundial aprobó un donativo 25 millones de dólares estadounidenses para apoyar el programa de Educación para Todos en Haití (Banco Mundial, 2007). De acuerdo a lo estipulado por el Banco Mundial, este programa tiene como objetivo principal garantizar el acceso a la educación de 135.000 niños de 6 a 12 años actualmente no escolarizados. Para lograr esta meta, se han adoptado estrategias:

1) Proporcionar al Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP) subvenciones de 90 dólares por alumno, las que se pagarán a los comités de gestión de las escuelas acreditadas para que los alumnos desfavorecidos puedan concurrir gratuitamente a la escuela primaria. Para ello, es necesario: llevar de 450 a 2.400 el número de profesores capacitados cada año para la formación inicial de estudiantes recientemente graduados del secundario y que siguen los 12 años de enseñanza tanto en establecimientos privados acreditados como públicos; financiar la formación y la asistencia técnica de los miembros de los comités de gestión de las escuelas con el fin de mejorar su capacidad para preparar propuestas de financiamiento y para administrar los fondos transferidos por el MENFP; supervisar los proyectos de mejora de la calidad de la enseñanza escolar y los programas de alimentación escolar y aumentar la transparencia y la obligación de rendir cuentas en el sistema de gestión escolar.

2) Mejorar la calidad de la enseñanza primaria, es decir, elaborar programas de aprendizaje piloto para varios niveles, especialmente adaptados a las zonas rurales y a las escuelas que cuentan con un número importante de alumnos con retraso escolar; financiar la distribución diaria de comida para alrededor de 25.000 alumnos y mejorar la calidad de la enseñanza gracias al suministro eficaz de manuales de lengua[21] Criollo creole para las clases preparatorias y elementales.

3) Aumentar la capacidad del Ministerio de Educación para administrar los fondos públicos de manera transparente y plenamente responsable mediante el refuerzo de las capacidades del departamento de los asuntos administrativos de la Oficina Nacional de Asociación en Educación (ONAPE, por su sigla en francés), del Programa Nacional de Cantina Escolar (PNCS) y de la Dirección de Apoyo a la Enseñanza Privada (DAEPP). También atribuir al Ministerio, la administración de los fondos de algunos servicios escolares y de apoyo a la enseñanza privada, por lo menos de manera parcial, dado que según los principios del gobierno, es necesario reforzar el sector privado.

En relación a los gastos para los alumnos, según el organismo *Coordinación Haití-Europa*, la gran mayo-

[20] «Educación para todos» es un programa de la UNESCO creado en Jomtien (Tailandia) cuya meta es la educación para todos los niños y las niñas del mundo en 2015. Haití participó en la conferencia de Jomtien y decidió aplicar el programa.
[21] El criollo (el creole es el idioma nativo de Haití)

ría de las familias haitianas hacen sacrificios enormes para soportar el 65% de la financiación de la educación y sólo existe una minoría que no enfrenta dificultades para estos gastos de escolaridad. Según un estudio realizado sobre los medios de asistencia en el distrito noroeste del país, J. Salmi[22] afirma que los gastos de escolaridad representan una enorme carga en el presupuesto familiar. El autor afirma que muchas familias han tenido que vender su ganado –lo que representa su principal fuente de ingreso-, para poder responder a las exigencias del pago de los gastos de escolaridad. Se estima que en 1995-1996 las familias gastaban 12.5% del producto bruto nacional para la educación mientras que la contribución del gobierno representaba solo 2.5% (Salmi, 1998). Más de 13 años después, la *Coordinación Haití-Europa* afirma que la educación se halla privatizada, pues el 92% de las escuelas pertenecen al sector privado que recibe al 85% de la población escolarizada. Según datos proporcionados por este grupo, el estado gasta poco en la actualidad para la educación de los niños y de las niñas en preescolar en comparación con los gastos que tienen los padres cuyos hijos asisten al sector privado.

Cuadro 1 | Gasto promedio de educación por alumno de preescolar y por tipo de escuela frecuentada (en gourdes)[23].

	Tipo de escuela frecuentada				
Gasto de educación	Pública	Privada	Congregacionista	Otro	Conjunto
Gasto promedio alumno	1782	2799	2793	2029	2514
Muestra	269	46	42	85	1142

Fuente:IHSI (2003)

Los gastos de escolaridad varían de un año a otro en Haití y particularmente en Puerto Príncipe. Según los datos de este cuadro, las escuelas públicas obviamente cuestan menos que las privadas y las congregacionistas. En promedio la educación preescolar de un alumno cuesta 2514 gourdes al año. En cuanto al sexo del alumno, los costos de la educación también varían. Según el Instituto Haitiano de Estadística e Informática (IHSI, 2003), la educación preescolar de un varón cuesta un poco más que la de una niña. En promedio se gastan 2517 gourdes para el varón, mientras para la niña se gastan 2511 gourdes. En el ciclo primario, según la clase frecuentada y el lugar de residencia, los gastos de educación promedio son diferentes. Por ejemplo, en el área metropolitana de Puerto Príncipe, los gastos por un alumno en primer año cuestan 3.85 veces que un alumno en áreas rurales (véase el cuadro siguiente).

[22] Salmi, Jamil. «Égalité des chances et qualité de l'enseignement privé : le paradoxe haïtien». *Dans Haïti, Les défis de la lutte contre la pauvreté*. Document de la banque Mondiale. Port-au-Prince (1998)
[23] Unidad monetaria de la divisa nacional haitiana

Cuadro 2 | Gasto promedio de educación por alumno de primaria según la clase frecuentada y el lugar de residencia (en gourdes)

	Lugar de residencia			
Clase frecuentada este año	Área Metropolitana	Otras áreas urbanas	Áreas rurales	Conjunto
1er año fundamental	7647	2694	1963	3004
2ª Año fundamental	9556	3128	2058	3451
3ª año fundamental	9015	3055	2239	3526
4ª año fundamental	7371	3396	2326	3521
5ª año fundamental	9231	3775	2618	4243
6ª año fundamental	9074	3807	2703	4471
Conjunto primario	8617.82	3280.26	2242.45	3605.32

Fuente: Instituto Haitiano de Estadística e Informática (2003)

Estos datos no nos proporcionan toda la información. Por ejemplo, hay variaciones en los precios según el tipo de escuela, sea pública, congregacionista o privada. También pueden variar en la misma categoría de escuela, particularmente entre las escuelas privadas y congregacionistas; o de un distrito a otro y a veces dentro de la misma ciudad, de un barrio a otro.

Un estudio sobre la situación de las necesidades en el ámbito de la educación en Haití realizado por la Fundación Nacional Haitiana de Escuelas Privadas (FONHEP) reveló que existen grandes desigualdades regionales y territoriales, tal como lo refleja el cuadro siguiente, que si bien sus datos no están actualizados, sirven para dar una idea de la dimensión de estas desigualdades:

Cuadro 3 | Diferencia de costo directo anual por estudiantes entre zonas rurales y zonas urbanas

Zona	Costo anual por alumno
Áreas rurales	68
Barrios pobres	213
Áreas urbanas	256
Promedio nacional	128

Fuente: FONHEP (1998)

Hasta aquí hemos presentado el proceso de la privatización de la educación en el país y los costos de la formación de los alumnos en la escolaridad preescolar y primaria. El estado, desfinanciado y sin recursos, decidió no asumir la responsabilidad por la educación dejándola en manos del sector religioso y privado.

A partir de los años ochenta, el Banco Mundial solicitó al gobierno haitiano que reduzca sus gastos sociales para comprometerse en inversiones más rentables. En la parte siguiente analizaremos la manera en que la ayuda externa llega al gobierno y la relación entre el gobierno y el sector privado en la gestión de la enseñanza preescolar y primaria.

Costos de la educación pública y privada en Haití

En la lógica de la reducción de los gastos públicos del Estado, la Agencia Estadounidense alentó la formación de una asociación denominada: *«Fondation haïtienne de l'enseignement privé»* (Fundación haitiana de la enseñanza privada: FONHEP). Según J. Salmi, una de las principales funciones de la FONHEP es canalizar los fondos de la ayuda externa, ofrecer a los maestros una formación y suministrar a los alumnos materiales escolares y didácticos (Salmi, 1998). Con ello deja al Ministerio de Educación Nacional con una función marginal, pues en Haití más de tres cuartos de las escuelas primarias son privadas.

En 2006, el presupuesto total de financiamiento destinado por el gobierno al sistema educativo (que alcanza a unos dos millones de niños) fue estimado en 83 millones de dólares, o sea el equivalente a 41 dólares estadounidenses por alumno. En comparación con los gastos anuales de la enseñanza privada, los gastos públicos representan sólo un tercio de los mismos. Los cuadros siguientes muestran los gastos del sistema educativo y permiten constatar las disparidades de financiamiento que existen entre la educación privada y pública en Haití.

Cuadro 4 | Indicadores financieros de la educación haitiana en dólares estadounidenses basados en estimaciones oficiales para el año 2006

Población Total	8.7 millones
PIB per cápita	414 dólares
Gasto público en los costos de financiamiento del sistema educativo	82.9 millones
Gastos totales anuales aproximativos en enseñanza privada	276 millones
Gastos públicos en enseñanza (porcentaje del PIB)	1.97 %
Gastos totales en enseñanza privada (porcentaje del PIB)	8.54 %
Porcentaje de gastos públicos (costos regulares de la educación)	18.5%

Fuente: Ministerio de la Educación Nacional y Formación Profesional MENFP (2007)

Estos indicadores son generales, es decir, abarcan gastos para los cuatro niveles del sistema educativo haitiano: preescolar, primaria, secundaria y superior.

El cuadro siguiente proporciona datos sobre los gastos por alumno.

Cuadro 5 | Análisis de los gastos por alumno por nivel de enseñanza (en dólar) basado en las estimaciones oficiales para el año 2006

Niveles	Publico	Privado
Preescolar	81	63
Educación básica (fundamental 1-2)	136	109
Fundamental 3	65	90
Segundo ciclo del secundario	69	Nd
Enseñanza superior	248	Nd
profesional técnico	Nd	Nd

Fuente: Ministerio de la Educación Nacional y de la Formación Profesional (MENFP) (2007)

Acerca de las estadísticas en Haití, L. Wolff[23] señala que en general, los datos estadísticos son retocados por lo tanto su validez resulta dudosa. Sin embargo, afirma que hay bastante certeza sobre los bajos niveles de la escolarización y del aprendizaje. En la educación preescolar, sigue L. Wolff, la tasa bruta de escolaridad es de 67%. Las escuelas privadas absorben casi la totalidad de estos alumnos y la enseñanza es de muy baja calidad (Wolff, 2009).

A partir de los años ochenta, cuando el Banco Mundial pidió al Estado haitiano reducir sus gastos sociales, las escuelas privadas empezaron a adquirir más importancia. Desde aquel momento, la ayuda externa para la educación se trasladó más al sector privado. ¿Cuál ha sido el resultado con respecto a la calidad de la educación y a la igualdad de las oportunidades?

Calidad de la educación e igualdad de oportunidades

Para tratar el tema de la calidad de la educación, consideramos a las escuelas privadas como un sector caracterizado por la heterogeneidad en cuanto a los tipos de escuelas y la formación de los maestros. Según J. Salmi[24], el sector de la enseñanza privada está bastante diversificado. Los dos tercios son escuelas religiosas divididas en tres categorías: las escuelas católicas muy tradicionales de las ciudades (particularmente en Puerto Príncipe donde tienen buena reputación), un segundo grupo lo forman las escuelas evangélicas (bautistas, adventistas, pentecostales) que reciben ayuda en general proveniente de misiones evangélicas estadounidenses y la tercer categoría compuesta por las escuelas presbiterianas, que generalmente son más pobres (Salmi, 1998).

[24] Wolff, Laurence. *L'éducation en Haïti. La voie du progrès*. Partenariat pour la promotion de la Réforme de l'éducation dans les Amériques (PREÉAL) (2008)
[25] Salmi, Jamil. «Égalité des chances et qualité de l'enseignement privé : le paradoxe haïtien». *Dans Haïti, Les défis de la lutte contre la pauvreté*. Document de la banque Mondiale. Port-au-Prince, 1998.

También existen las escuelas laicas que se dividen en dos grupos: las escuelas comunitarias financiadas por ONGs y asociaciones locales, y las escuelas comerciales que según Salmi: *"escapan en la práctica al control del gobierno"*. Estas escuelas suelen ser llamadas « *École borlette* » (escuela de lotería) que es el nombre de la lotería de Haití. Esto quiere decir que los niños que frecuentan estas escuelas tienen la misma probabilidad de conseguir su diploma como de ganar la lotería.

De allí se plantea la cuestión de la igualdad de oportunidades ¿La privatización de la escuela primaria en Haití permite la igualdad de oportunidades a los niños o provoca la marginación de una minoría? Para intentar una respuesta a esta cuestión tomamos el indicador «*calidad de la educación*», pues permite tomar en consideración algunas variables como la formación de los maestros, los tipos de establecimientos y el salario de los maestros entre otras.

En cuanto a la calidad de la educación de las escuelas primarias en general, L. Wolff afirma que muchos niños aprenden poco en las escuelas de Haití refiriéndose a un estudio realizado en 2007 por Stefano y Miskic[25] sobre la eficacia de la educación en Maïssade, un pueblo de Haití. Según este estudio, el 60 % de los alumnos del tercer grado no podían leer de un texto en creole[26] más de treinta palabras por minuto. Asimismo sostiene que en la definición aceptada del alfabetismo se toma la capacidad de leer un texto a la velocidad mínima de sesenta palabras por minuto (Wolff, 2009).

Ya anteriormente y de manera más detallada, el estudio de Salmi[27] sobre la igualdad de oportunidades y la calidad de la enseñanza en Haití, reveló que no se puede hablar de igualdad de oportunidades en términos de acceso a la educación teniendo en cuenta la calidad de la misma. Para ello, presenta un conjunto de indicadores de *mala calidad de la educación*, entre los cuales menciona: una gran proporción de alumnos que supera la edad correspondiente a cada nivel de estudio, la falta de materiales escolares, la falta de calificación y de motivación de los maestros, así como currículo y material didáctico muy rudimentario (Salmi 1998). De acuerdo a la perspectiva de Salmi la calidad de la educación de las escuelas primarias puede dividirse en tres categorías:

- Un grupo élite de escuelas privadas que cuenta con una buena trayectoria forjada a través del paso del tiempo,
- Las escuelas públicas que ocupan una posición media,
- La gran mayoría de las escuelas privadas que se ubican en la parte más baja de la escala.

Según datos del Instituto Haitiano de Estadística e Informática publicados en el año 2000, sobre un total de 41.170 maestros de las escuelas fundamentales (los ciclos primarios 1 y 2), 7366 trabajan en el sector público mientras que 33.804 se encuentran en el privado (IHSI, 2000:137). Esta distribución resulta coherente con la realidad que el sector privado controla el 92 % de la red escolar a nivel geográfico.

Tal como lo revela un estudio de FONHEP, la mayoría de las escuelas privadas establecidas en los barrios pobres y del campesinado funcionan de manera inadecuada por ser establecimientos que

[26] El estudio « E*fficacité de l'Éducation à Maïssade, Haïti*» fue realizado en 2007 y publicado por American Institutes for research/equip2,Washington. Véase el sitio http: //www.equip123.net / docs / e2-HaitiSchoolEffectiveness-French_WP.pdf. Sitio consultado el 15 /02/2010
[27] Lengua materna de Haití
[28] Op.cit

carecen de la infraestructura necesaria (instalaciones deportivas, bibliotecas, patios, equipamiento sanitario, etc.) (FONHEP, 1994). Tampoco cuentan con el material pedagógico básico apropiado para cumplir con el currículo. Las mejores escuelas, que representan 5 % de las matriculaciones, están ubicadas en las grandes ciudades (Salmi, 1998). Y también sostiene este autor, que la formación de los docentes es más deficitaria aún en el ambiente privado que en el público, donde un tercio de los maestros está diplomado en un colegio de formación docente, mientras en el sector privado sólo el 19 % posee calificaciones equivalentes. Esta situación se debe en parte a que el salario de los maestros de las escuelas privadas es inferior al de los maestros de las escuelas públicas, quiénes a su vez ganan cuatro veces menos que un oficial de la policía. En la misma línea, Ch. Cadet afirma que en el sistema de educación de Haití menos del 10 % de los maestros tiene la formación académica y pedagógica apropiada.

Esta situación general de carencia en el que se encuentra inmerso el sistema educativo contribuye a reproducir las desigualdades sociales existentes y a mantener el país en la pobreza extrema donde está estancado, ya que ningún país puede progresar sin primero resolver el problema de la educación de sus ciudadanos

Dado el control que tiene el sector privado del sistema educativo, ¿cómo reacciona el Estado?, ¿en otras palabras, cuales son las relaciones entre el sector privado y el Estado con respecto a la educación, y en particular a la educación primaria? En el siguiente apartado, analizaremos por una parte acuerdos realizados entre el gobierno y algunas instituciones internacionales, y por otra, las relaciones entre el sector privado de la educación y el Estado.

SUBORDINACIÓN O COOPERACIÓN: RELACIONES ENTRE EL ESTADO, LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN Y EL SECTOR PRIVADO DE LA EDUCACIÓN

Después del golpe de Estado de 1991 en contra del gobierno de Jean B. Aristide, las autoridades de facto lanzaron un plan llamado «*Plan Nacional de Educación*». Posteriormente, éste plan fue retomado por el nuevo gobierno de Aristide que regresó al poder después de una intervención militar estadounidense. La idea era que este plan debía servir como un cuadro de situación para definir una estrategia de desarrollo de la educación a largo plazo (Salmi, 1998). Trata de manera explícita la importancia de la cooperación con el sector privado, sin embargo esta cooperación se vio muy obstaculizada debido a que las relaciones entre el sector privado de la educación y el gobierno de Aristide fueron problemáticas. Entre los años 1994 y 1996, el vínculo con el sector privado de la educación estuvo caracterizado por situaciones de tensión y desconfianza. Mientras tanto, algunos de los entes financiadores optaron por colaborar únicamente con el sector privado. Por ejemplo, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del mandamiento Helms / Dole prohibió de manera explícita el financiamiento del sector público (Salmi, 1998); además de ofrecer -sin consulta previa con el gobierno- su ayuda financiera y técnica casi exclusivamente a la FONHEP (Fundación Haitiana de La Enseñanza Privada) y a otras ONG del sector de la educación. Por otra parte, dos veces, el parlamento votó en contra de la aprobación de un préstamo de urgencia del Banco Interamericano para el desarrollo (BID) cuyo fin era proveer materiales escolares, capacitación para los maestros y becas para los alumnos desfavorecidos a través de un organismo privado llamado *«Fonds de parrainage»* (Fondo de padrinazgo) quién sería el encargado de ejecutar el programa.

Con la llegada de René García Préval al poder, a partir de 1996, la situación comenzó a cambiar. El nuevo gobierno dio señales «positivas» de compromiso para desarrollar relaciones más constructivas con el sector privado. Así, en abril de 1997, el Ministerio de Educación Nacional designó un director para la educación privada y la «cooperación» con el sector. Anunció también la creación de un comité cuya tarea sería la de identificar los dominios de cooperación y los criterios de selección de las escuelas privadas merecedoras del financiamiento público. Cabe señalar también que este período coincidió con el compromiso del gobierno de R. Préval de privatizar empresas públicas como la Compañía de Telecomunicaciones y otras empresas (de producción de harina y cemento, el aeropuerto, etc.).

El gobierno exploró la manera de aplicar su programa de formación de los maestros en las escuelas públicas a través de la FONHEP (Fundación Haitiana de la Enseñanza Privada), cumpliendo así con las exigencias de instituciones de financiación como el Banco Mundial y el BID.

En el foro de Dakar del año 2000, el gobierno haitiano se comprometió a lograr la meta de «*Educación para todos (EPT)* » para el año 2015. Algunos de los objetivos que se elaboraron en aquel documento proponen:

- Desarrollar y mejorar en todos sus aspectos la protección y educación de la pequeña infancia y particularmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.

- Realizar acciones para que al año 2015 los niños, y particularmente las niñas, los niños con dificultades y los de las minorías étnicas, tengan la posibilidad de acceder a la enseñanza primaria obligatoria, gratuita y de calidad.

- Mejorar al 2015 el 50 % de los niveles de alfabetización de adultos y particularmente de las mujeres y asegurar a todos los adultos un acceso equitativo a los programas de educación de base y educación permanente.

Faltan cinco años para llegar al año 2015 y según Wolff, Haití se halla muy lejos de lograr las metas establecidas para la educación para todos.

DISCURSOS Y PRÁCTICAS DE LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN HAITÍ

La mercantilización de la educación básica en Haití se ubica en un marco global que es el discurso del mercado, es decir la transformación de la educación en un producto que se vende a los que pueden comprarlo. No obstante, como se trata de un país pobre, la capacidad de compra de la mayoría de los ciudadanos es muy reducida. Así, la mercantilización adquiere variadas formas según las categorías de sus consumidores: la venta en especie a través de instituciones escolares privadas donde los padres pueden pagar la educación de sus hijos, la venta a crédito donde no hay escuelas públicas y los padres con pocos recursos tienen que comprar los servicios educativos; la venta de bajo precio en aquellos barrios pobres, particularmente del campesinado, donde la gran mayoría de la población depende de la solidaridad de los otros para poder sobrevivir, ya que la agricultura de subsistencia sigue siendo destruida por la aplicación de políticas neoliberales. En este apartado, analizaremos los discursos y las prácticas en torno a la transformación de la educación en mercancía en Haití.

En Haití, a partir de los años ochenta, emergió un nuevo discurso articulado en torno a tres ejes: lo político, lo económico y lo social. Este cambio coincidió con lo que se llama la *crisis de los ochenta* cuan-

do algunas instituciones financieras internacionales - entre las cuales estaban el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo- exigieron ciertas reformas económicas con el fin de aportar soluciones a la cuestión de la deuda a través del plan Bush para el Caribe. Este plan se ha desarrollado en cuatro ejes: la reforma política, es decir el cambio de los regímenes militares por gobiernos electos; la reforma económica, que implica la postergación de la ayuda del Estado con sus compromisos sociales y la creación de condiciones favorables para las inversiones, y la protección del medioambiente. Se consideró que las organizaciones de la sociedad civil y el mercado deberían implicarse para realizar proyectos que solucionen los problemas de las comunidades. Los conceptos de buena gobernabilidad, de capital social y de responsabilidad ciudadana se pusieron muy de moda.

En relación con la situación política de Haití en este período, la lucha contra la dictadura se mantuvo firme en el respeto de los derechos humanos y la exigencia de la dimisión de Jean-Claude Duvalier, presidente vitalicio. Muchas organizaciones populares y otros grupos de la sociedad civil se movilizaron en Haití el 7 de febrero de 1987, cuando cae el gobierno de Duvalier después de 30 años de dictadura.

A partir de este momento comenzó el proceso de desmantelamiento de las organizaciones populares y de despolitización de las clases populares. La lucha contra las organizaciones populares se realizó de dos maneras: por una parte, los golpes de Estado durante los cuales se asesinaron a varios militantes de grupos populares y por la otra, transformando algunos líderes de organizaciones populares en administradores permanentes de proyectos de desarrollo comunitario o local. En cuanto a la despolitización de las masas, la misma se dio a través de la evangelización de los pobres. Se produjo una gran proliferación de iglesias protestantes de obediencia estadounidense en todos los barrios populares de las ciudades y del campesinado. Los mensajes dominantes insistían en mantener sojuzgados a los pobres en la resignación y en la miseria, haciéndoles creer que su situación era un castigo de Dios por haber practicado el vudú. De manera que la acción política de las clases populares se fue limitando a concurrir a votar en el período de las competencias electorales. Limitada la participación popular, la política aparece como un derecho que muere después del voto. Así, el derecho a los servicios públicos, y particularmente a la educación no es reivindicado por la población.

En relación con la aplicación en algunos países en desarrollo de políticas de ajuste estructural durante los años noventa, F. Houtart analizando el desafío que representa la mundialización para los países del sur afirma: « El Estado tiene que reducir sus gastos, hacer pagar más caro los servicios educativos y de salud, reducir los gastos de la enseñanza secundaria y superior y cambiar su política fiscal. No podrá privilegiar algunos gastos productivos para el crédito y tendrá que reducir los impuestos a la importación» (Houtart, 1995:41)[28]. La aplicación de las políticas neoliberales, sumadas a las exigencias al Estado de reducir sus gastos tiene como consecuencia un aumento del número de jóvenes que no pueden continuar sus estudios. También incide de manea negativas en la capacidad de los padres para pagar las escolaridades de sus niños.

Así, dentro de esta concepción el Estado decide retirarse de la administración de las empresas públicas a favor de la privatización. El buen gobierno significa reducir la administración pública, privatizar las

[29] Houtart, François. Le défi de la mondialisation pour le sud. Ed. Centre de recherche et de formation économique et social, et Centre Tricontinental Louvain La-neuve, Port-au-Prince, 1995.

empresas públicas, crear las condiciones necesarias para las inversiones, restringir algunos derechos de los trabajadores a través de la reforma laboral. Es en este contexto que el gobierno del primer ministro Rosny Smart empezó a privatizar las empresas públicas en 1996. Bajo el dictado del FMI este gobierno aplicó una política de salida voluntaria en la administración pública que contaba con algo menos de 50.000 funcionarios y 70% de los cuales se concentra en Puerto Príncipe. Es una ratio de algo menos de 6 funcionarios para servir a 1000 habitantes. El 9 de marzo de 1995 el gobierno firmó la ley de la *liberalización comercial*. En 2004, después del derrocamiento de Aristide y a pesar de la situación socioeconómica caótica del país, el Gobierno de transición debía pagar al FMI más de 6,7 millones de dólares en conformidad con el servicio de la deuda; mientras el salario de los obreros no cruzaba la barrera de 2 dólares estadounidenses al día (Bélizaire, 2006)[29]. La aplicación de estas medidas y el pago del servicio de la deuda contribuyeron negativamente en la economía familiar, que era de donde provenían los fondos para pagar la escolaridad de los niñas y niños. En esta misma perspectiva, Louis-Juste[30], en un ensayo sobre la crisis de la educación en Haití, afirma que la privatización del sector educativo se hizo primero, a través del aumento de la participación de los padres en la educación escolar o universitaria; segundo, por la subvención de las escuelas privadas a expensas de las escuelas públicas (Louis-Juste, 2003).

Las acciones precedentemente descriptas fueron algunas de las medidas adoptadas en el marco de la aplicación de las políticas neoliberales en Haití durante la mitad de los años noventa hasta la actualidad y que han profundizado el estado de pobreza en el que se halla sumida la población. Belizaire señala que la esperanza de vida al nacimiento sigue siendo escasa (54 años) y que la ración calorífica media que se estimaba en 1788 calorías / día por persona en 1987 (o sea un 80% de la ración diaria recomendada por la FAO), disminuyó para situarse en torno a 1750 calorías durante la segunda mitad de la década de los 90. La mayoría de la población vive por debajo del límite máximo de la pobreza absoluta y hoy en día, el Banco Mundial sostiene "que un 80% de los 2/3 de la población que viven en zona rural son pobres". En cuanto a las desigualdades sociales, solo el 4% de la población posee un 65% de los recursos de todo el país (Bélizaire, 2006).

La paradoja es como en un país donde hay tantas desigualdades y pobreza, la escuela primaria es 90% privada, al igual que los demás servicios sociales como la salud y la vivienda. Como vimos en las páginas anteriores, el gobierno bajo las exigencias del FMI y otras instituciones de financiación, se comprometió a no interferir en el comercio aún para determinar los precios de los productos de consumo básico. La situación de pobreza alienta la creación de escuelas porque la educación es percibida como un campo de inversión para ganar dinero, a pesar de los escasos recursos económicos de los padres.

REFLEXIONES FINALES

¿Por qué la mercantilización de la educación es una forma de reproducir las desigualdades en Haití? ¿Cuál es el papel del Estado en este proceso? ¿Cómo un país pobre como Haití, dependiente de manera particular de la ayuda externa como la cooperación internacional, sostuvo la privatización de la educación del país? Estas son las principales preguntas que nos hemos planteado a lo largo de este ensayo.

[30] Bélizaire Roland (2006) Haïti : Quelle alternative a la dette externe ? en http://wwwalterpresse.org/
[31] Op.cit

En relación con el concepto del acceso a la educación, en el caso de Haití, particularmente del siglo veinte hasta ahora, la educación se ha vuelto una mercancía donde los consumidores son aquellos alumnos de todas las categorías sociales y cuyos padres deben pagar para que sus niñas y niños aprendan a leer, escribir y realizar operaciones, o sea, adquirir conocimientos que les permitan acceder al nivel secundario. Hemos visto cuánto cuesta un alumno y la capacidad del Estado para pagar por cada alumno. Nunca hubo un decreto que diga que el Estado se ha retirado de la enseñanza primaria, no obstante, con la aplicación de las políticas de ajuste estructural iniciada en los años ochenta y bajo la presión de los financiadores, el Estado dejó la enseñanza primaria en manos del sector privado. Hoy en día, más del 90% de las escuelas primarias pertenecen al sector privado. Esto está lejos de garantizar el respeto del derecho a la educación. Varios motivos explican esta situación: la incapacidad del Estado de satisfacer la demanda de educación de los niños y de las niñas, la falta de control del Estado de las escuelas y del contenido de la enseñanza y la vulnerabilidad económica de los padres que no tienen poder de compra ya que la mayoría no trabaja. Muchas de las escuelas están establecidas en barrios precarios y en el campo, que son lugares donde en general los padres no tienen ingresos.

En este contexto, el acceso a la educación sin poder de compra por parte de los padres, se convierte en una utopía y contribuye de manera directa a la reproducción de las desigualdades sociales y de la marginación. Varios de los autores citados hablan, en referencia al acceso a la educación de los niños y las niñas de Haití, de una educación a distintas frecuencias. Como lo hemos visto, existen escuelas de elite que reciben a niñas y niños de la gente de clase media y de la burguesía. Estos tipos de establecimientos escolares se ubican en las ciudades y particularmente en el área metropolitana de Puerto-Príncipe. Por otra parte, han proliferado escuelas en el campesinado y en los barrios populares, cuyo control escapa al Estado. Estos tipos de escuelas constituyen una forma de respuesta a la demanda en educación de niños y niñas cuyos padres tienen pocos ingresos. De esta manera se reproducen las desigualdades sociales en relación con la educación y la marginación de capas importantes de la sociedad y se crea una bipolarización en el sector educativo que se caracteriza por contar con: escuelas de elite con infraestructuras adecuadas / escuelas «borlette» (de lotería), educación formal / educación informal, niños con formación adecuada / niñas y niños con formación inadecuada.

Desde esta perspectiva, el sector de la educación y particularmente de la enseñanza primaria de Haití se caracteriza por grandes desigualdades sociales y territoriales. Como se ha mencionado en el párrafo precedente, las desigualdades en el acceso a la educación conducen a una bipolarización de las categorías de alumnos dependientemente de sus orígenes sociales o de la capacidad de sus padres de comprar los servicios educativos. Aunque el enfoque de Baudelot y Establet[31] sea de vieja data, siguen vigentes sus conceptos y análisis para el caso de Haití. En efecto, se podría afirmar que la escuela divide a la sociedad en categorías sociales: las que pueden pagar una educación de calidad y las que no pueden hacerlo.

Las escuelas primarias donde la educación tiene que tener una finalidad unificadora, sin hacer diferencia de extracciones sociales, tienen en Haití varias realidades. La educación y especialmente la escuela

[32] Op.cit

primaria, se ha vuelto un mercado que acentúa la división de los niños y de las niñas por lo menos en tres partes distintas y en forma piramidal: en la base se encuentran las escuelas que carecen de infraestructura y materiales didácticos, sin profesores calificados ni el espacio adecuado para los juegos de los niños. En la parte media se hallan las escuelas que tienen cierta infraestructura y maestros con formación aceptable. Y finalmente al tope, se encuentran las escuelas de elite. Por lo tanto, podemos concluir que la función esencial de la educación primaria en este país no es la unificación sino la división de las categorías sociales según las capacidades económicas de los padres.

Las desigualdades van más allá de las fronteras sociales. Son también desigualdades territoriales o espaciales. De manera histórica, en Haití, el campo constituye el espacio donde se encuentran más niños y niñas de 5 años sin escolaridad y muchas personas analfabetas. Las escuelas primarias, por lo general carecen de infraestructura adecuada y los profesores son poco calificados o meramente sin calificación. El territorio urbano se divide en barrios populares, denominados *callampas* (bidonvilles), que son barrios de gente de clase media o zonas residenciales. Generalmente allí hay escuelas que se corresponden con la capacidad de los habitantes de comprar los servicios educativos ofrecidos. O sea que según el territorio, existen escuelas que corresponden al poder de compras de los habitantes. Cabe señalar que si bien por lo general la territorialidad y la pobreza van de la mano, algunas familias de los sectores populares hacen grandes esfuerzos por enviar a sus hijos a escuelas que están fuera de las fronteras de sus barrios, como una forma de poder acceder a otro capital cultural.

En fin, en la perspectiva de la educación para todos, se asocian el crecimiento económico con la educación de calidad de la ciudadanía. La escuela, especialmente la escuela primaria, tiene un papel importante en este sentido. Una educación de calidad es determinante para el bienestar y el crecimiento económico de una sociedad. No cabe duda sobre la relación que existe entre educación de calidad y crecimiento económico. Sin embargo hay que interrogarse sobre la manera como se planea el crecimiento económico. El neoliberalismo promueve la privatización de empresas públicas, el refuerzo del sector privado, la reducción de los gastos públicos especialmente aquellos gastos en sectores como la educación y la salud. Esto se hace desde la perspectiva del crecimiento económico a través de las leyes del libre mercado. La educación en este contexto deja de ser un derecho para transformarse en una mercancía. Hemos visto en el caso de Haití, que instituciones internacionales, a partir de los años ochenta, pidieron al Estado que reduzca sus gastos sociales en la perspectiva de la promoción del sector privado. En conformidad con la aplicación de estas medidas, el sector privado ha sido reforzado pero esto no ha resuelto el problema de la educación para todos. Cada vez más y más parece un sueño o más bien una utopía la educación para todos y todas en el contexto de la aplicación de políticas neoliberales. El neoliberalismo ha contribuido a agrandar el abismo entre pobres y ricos en nombre del crecimiento económico, lo que deja como resultado que millones de niños y niñas no puedan frecuentar la escuela primaria. Crecimiento económico neoliberal no va con la educación para todos y todas. Más bien tiene como consecuencia la marginación de capas importantes de las sociedades, particularmente los que no pueden comprar los servicios educativos.

BIBLIOGRAFÍA

BAZUA. R. Silvia et Isabel Reina de Jesus (2004) «Diagnóstico comunitario de Quetzalcoatl sur, Iztapalapa» (Problemática educativa y de acreditación civil en el distrito federal). Étude réalisée pour l'association Xulaltequelt (Mexico)

BAUDELOT, Christian y Roger Establet (1976) *La escuela capitalista*. Siglo veintiuno editores, México

BÉLIZAIRE Roland (2006) Haïti : Quelle alternative a la dette externe ? en http://wwwalterpresse.org/

Brutus, Edner (1948) *Instruction publique en Haïti 1492-1945. Imprimerie de l'État,* Port-au-Prince

CADET, Charles L. (2003) «l'Éducation dans la perspective du DSRP intérimaire» Document de travail du Ministère de la planification et de la coopération externe, Port-au-Prince.

COORDINATION HAÏTI-EUROPE (2007) Une autre Haïti est possible. Issues vers une sortie de crise. Document de plaidoyer CoH-E. Port-au-Prince

DEWEY, John (1990) *Démocratie et éducation*. Edition Armand Colin, Paris.

DAVEZIES, Laurent, (2004) « De la question sociale à la question spatiale» in *Lien social et Politiques-RIAC 52 Montréal*.

DEWIND, Josh et David Kinley (1988) *Aide à la migration. L'impact de l'assistance interaméricaine à Haïti*. Éditions CIDIHCA, Port-au-Prince

DE STEFANO et Miskic. « Efficacité de l'Éducation à Maïssade, Haïti» American Institutes for research/ equip2,Washington, 2007. En http: //www.equip123.net/docs/e2-HaitiSchoolEffectiveness-French_WP.pdf

Fondation Haïtienne de l'enseignement privé (FONHEP) (1994) Cahier des états et des besoins. Port-au-Prince.

FRANÇOIS, Pierre Énoque (2004) *Avoir 16 ans à l'école primaire. Les surâgés dans le système éducatif haïtien*. L'Hamattan, Paris.

IHSI (2000) *Recueil de statistiques sociales. Vol. 1* Éditions Programme des Nations-Unies pour le développement.

IHSI (2003) Enquête sur les conditions de vie en Haïti. Édition IHSI, Port-au-Prince

LOUIS-JUSTE, Jean Anil (2003) *De la crise de l'éducation à l'éducation de la crise en Haïti.* Éditions Imprimeur II. Port-au-Prince Tardieu Charles (1989) *L'éducation en Haïti. De la période coloniale à nos jours (1980)*. Éditions Henri Deschamps. Port-au-Prince

MCALL, Christopher (1991). «Au-delà de la culture: le Québec contemporain et l'immigration» Document de travail. Conseil économique du Canada, Montréal,

MUJICA, José (2002) «L'impact de la mondialisation sur l'enseignement supérieur» en www.unesco.org /education/studyingabroad/highlights/.../mujica.doc - France

PAULINA Ibarra (2007) **«**Resultados de proyectos: Escuelas rurales triplican matrículas». En www.worldbank.org sitio consultado el 7/09/2009

PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo (2007) La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas en *Revista Estudios socio-jurídicos* abril año vol. 9 número especial, Universal del Rosario, Bogotá Colombia

PETRELLA, Ricardo. L'éducation, victime de cinq pièges. A propos de la société de la connaissance. Québec : Fides (2001)

SALMI, Jamil (1998) «Égalité des chances et qualité de l'enseignement privé : le paradoxe haïtien». *Dans Haïti, Les défis de la lutte contre la pauvreté*. Document de la banque Mondiale. Port-au-Prince

SALVAT, Pablo (1998) «*Los derechos sociales y el derecho a la educación. El nuevo contexto en relación a derechos humanos*». En Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. pp 16-27

SIMÓN, Angélica, (2007), «Excluyen de escuelas a grupos vulnerables» in http:/ /www.eluniversal.com.mx/ciudad/vi_84250.html sitio consultado el 10 de noviembre del 2009

STIMPHIL, Norbert (2007) «Expériences des luttes syndicales en Haïti» in www.papda.org sitio consultado el 9 de enero del 2010

TONDREAU, Jean-Luc (2008) «Tendances récentes et situation actuelle de l'éducation et de la des adultes (EdFoA)» Rapport national de la République, UNESCO, Haïti.

TORRES, Rosa María (2000) *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*. Editorial Laboratorio Educativo, Caracas.

UNESCO (2005) *Rapport mondial de suivi sur l'EPT. Éducation pour tous, l'exigence de qualité*. Éditions UNESCO

WEBER, Max (1995) Économie et société. Les catégories de la sociologie. Agora Éditions Porket, Paris.

WOLFF, Laurence (2008) *L'éducation en Haïti. La voie du progrès*. Partenariat pour la promotion de la Réforme de l'éducation dans les Amériques (PREÉAL)

Anexo Capítulo 3

Cuadro 1 | Indicadores financieros de la educacion haitiana (en dólares) y basados en estimaciones oficiales para el año 2006

Categorias	Costos
Poblacion total	8.7 millones
Pib per Capita	$ 414
Gastos totales sobres los costos de funcionamiento del sistema educativo	82.9 millones
Gastos totales anuales aproximativos en ensenanza privada	$ 276 millones
Gastos públicos en eseñanza como porcentaje del PIB	1.97% millones
Gastos totales privados en enseñanza privada, como porcentaje del PIB	6.57%
Gastos totales (privados y públicos) en educacion como porcentaje del PIB	8.54%
Porcentaje de los gastos públicos desde los costos de la educacion	18.5%

Fuente: Ministerio de la educacion nacional y formacion profesional (2007[1])

Cuadro 2 | Indicadores de la calidad de la enseñanza en 2006 (aproximado)

Categorías	Porcentaje
Porcentaje de alumnos excedidos en edad de la primaria	72%
Tasa de analfabetismo de la población de 13 años y más	43%
Porcentaje de la población excedida en edad en la secundaria	78%
Tasa aproximada de terminación del ciclo primario	67%
Porcentaje de maestros calificados en la primaria	20%
Tasa de éxito en 6a año	66%
Ratio alumnos/maestros nivel de la primaria	46 :1
Tasa de éxito en 9a año	57%
Duracion del año escolar	142 a 185 días

Fuente, MENFP, 2007[2]

[1] Ministère de l éducation nationale et de la formation professionnelle (MENFP) « La stratégie nationale d action pour l éducation pour tous, Port-au-Prince, 2007.
[2] OP.cit

Cuadro 3 Escolarización pública / privada, 2006 (aproximado)

Categorías	público	privado	total
Escuela elemental (fundamental 1-2)	390 000	1 716 000	2 106 000
Primer ciclo de la secundaria (fundamental 3)	87 400	248 900	336 300
Segundo ciclo de la secundaria (secundaria)	55 400	181 800	237 200
Enseñanza superior	28 000	12 000	40 000

Fuente: MENFP, 2007[3]

[3] Op. cit.

4,

Sobre la autora

Ingrid Sverdlick es pedagoga, docente e investigadora. Doctora en Pedagogía por la Universidad de Málaga/España. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación, Sección de Ciencias de la educación. Madrid. Consultora y analista en temas de política, evaluación e investigación educativa. Ha sido Directora de Investigación en el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ha dado clases en diversas universidades del país y del exterior. Fue Coordinadora del área de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria e integrante del equipo técnico en el área de acreditación de postrado. Actualmente es profesora en la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires (UPPBA), Coordinadora del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) e integrante del Comité Directivo de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

El derecho a la educación. Una lucha por la dignidad

EL ORIGEN LIBERAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Guatemala, Nicaragua y Haití integran el conjunto de los países más pobres de América Latina. Esta afirmación, reiterada en todos los estudios e informes sobre Latinoamérica es más que una descripción sobre la situación económica, o posicionamiento relativo de dichos países; contiene la dramática realidad de cientos de miles de personas, habitantes de esas geografías, sometidos a indignas condiciones de vida. Adultos, jóvenes y niños que están siendo sistemáticamente vulnerados en sus derechos y para quienes parece no haber respuestas o soluciones que los atienda en el corto lapso de sus vidas.

Por lo que se puede apreciar a través de la lectura de los capítulos precedentes, el derecho a la educación no es la excepción. Aún cuando pueden observarse avances significativos en materia de acceso a la educación, esto no indica, ni lo hará en el futuro, el haber logrado el cumplimiento de dicho derecho. Está ampliamente estudiado y demostrado a través de las estadísticas, que gracias a la presión y a las luchas sociales, hay más niños y niñas asistiendo a las escuelas, sin embargo, también puede advertirse que los sistemas educativos que se desarrollaron en la región, lo hicieron en contextos de profundas desigualdades económicas y sociales, como sistemas segmentados y diferenciados, reproduciendo y estigmatizando dichas desigualdades. Escuelas para pobres y escuelas para ricos o para no pobres, trayectorias y experiencias educativas diferenciadas de acuerdo con el origen social, edificios y recursos materiales escasos para quienes viven en zonas rurales o en barriadas marginalizadas, son, entre otros, claros ejemplos que se repiten en los países de la región.

Katarina Tomasevsky advirtió con claridad sobre el error de considerar a las estadísticas que ilustran “acceso”, como indicadores sobre el cumplimiento del derecho a la educación, a la vez que denunció la falacia de interpretar a los números sin considerar el contenido valorativo de lo que ocurre en las escuelas.

Con sus palabras:

"...Es tan habitual como erróneo representarse a las estadísticas educativas como indicadores del derecho a la educación. Donde la educación se compra y se vende, se adquiere por un precio, constituye un servicio regulado por el derecho comercial, no por el derecho público de los derechos humanos. El acceso a la educación reflejará entonces el poder adquisitivo de los individuos, no sus derechos. Si la educación se impone a los jóvenes para forzarles a adoptar una lengua o una ideología, representa una violación de derechos humanos. Los chicos y chicas podrán estar en la escuela y las estadísticas lucirán bien, pero si son forzados a alterar su identidad o, peor aún, si la "educación" se adecua a la definición de genocidio los datos cuantitativos sobre educación esconderán una genuina violación a los derechos humanos. Todos los aspectos de la educación deberán tomarse en consideración a la hora de discernir si la educación se ajusta a los derechos humanos, y evaluar qué debería hacerse para asegurarlo (en la definición de genocidio de la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, se incluye al "traslado por fuerza de niños de un grupo a otro grupo" como intento de destrucción de un grupo nacional, étnico, racial o religioso en 1948)..." (Tomasevsky, 2005: 346)

Un repaso por la historia permite ampliar la mirada y observar que la realización del derecho a la educación sólo es posible en la medida que se lo considere dentro de una lucha más amplia; que incluya la realización de otros derechos y que dispute el sentido liberal que tuvo en su origen la noción de derecho en la constitución de los Estados Nacionales y, concordantemente, en el origen de los Sistemas de Educación Nacional.

En su génesis, la escuela estaba destinada a unos pocos, para la élite y para su formación. Los sistemas nacionales de enseñanza corresponden a la etapa de consolidación de los Estados Nacionales y a la necesidad de incorporar a los individuos a través de la inculcación de normas y patrones culturales comunes considerados válidos universalmente. La escuela estaba llamada a liberar de la ignorancia a los ciudadanos y convertirlos en individuos libres, ilustrados y esclarecidos, transformar a los "súbditos en ciudadanos" para que accedan a una sociedad fundada en un contrato social celebrado "libremente" (Saviani, D., 1983). El ideal universalista presuponía que el saber era liberador de las referencias locales de los "microterritorios culturales" con lo que se superaban las "lacras y limitaciones" de los pueblos bárbaros (Gimeno Sacristán, J. 1999).

La organización de los sistemas de enseñanza estaban inspirados en el principio de la educación como derecho de todos y deber del Estado. Una concepción del derecho inscripta en la democracia liberal: un derecho que es individual, todos los hombres (y mujeres) son iguales ante la ley y el Estado debe ejercer las funciones de justicia, defensa de la soberanía territorial, seguridad interna y garantía de los derechos individuales. El sentido del derecho remite a la idea de "libertad", esto es, como resguardo de los autoritarismos civiles o eclesiásticos. En el campo de la educación, esto puede leerse como la oposición de la burguesía que avanza sobre los espacios de poder, contra el monopolio de las iglesias como agencias de adoctrinamiento de fieles y súbditos. Es decir, se trata de la disputa de un sector que reclama su espacio de poder en el terreno educativo y también de otros que reclaman o exigen que el Estado garantice educación.

Las tensiones generadas a partir de concebir la educación como un derecho se manifiestan en dos doctrinas opuestas: la de la subsidiariedad del Estado y la de su principalidad. Esta oposición, además de ideológica, se asienta en una puja por los recursos

públicos. La primera de ellas se sustenta más fuertemente en la libertad de enseñanza (libertad para decidir qué enseñar y para elegir la enseñanza) y en la educación como un derecho individual (como propiedad). De ahí se desprende que el Estado pueda subsidiar educación privada y/o derivar dinero público para tercerizar la prestación de los servicios educativos[1]. Esta doctrina es fuertemente sostenida por quienes entienden que el derecho original a educar corresponde a los padres, a las iglesias y a los particulares y que el Estado sólo debe intervenir allí donde la actividad privada no alcance. Los que sostienen la idea de principalidad del Estado, le otorgan a éste un papel principal en materia educativa, en tanto que representa a los intereses generales de los ciudadanos, debe efectivizar el cumplimiento del derecho a la educación con los propios recursos económicos, técnicos, docentes y por la vía legislativa. Es decir, que debe asegurar un mínimo de escolaridad obligatoria con una oferta gratuita y de igual calidad para toda la población (Finnegan F. y Pagano A., 2007, Paviglianiti N., 1993). Como se puede ver a lo largo de todo este libro, las decisiones que se adoptan en la esfera pública referenciadas en una u otra doctrina suelen tener profundas implicancias en la realización efectiva del derecho a la educación.

Hasta aquí, lo que puede apreciarse es que el derecho a la Educación fue una bandera del siglo pasado, asentada en los ideales modernizadores, desarrollistas y fundamentada en los principios de la ilustración. Si bien esas ideas resultaban en algún punto "liberadoras" por la vía de "desterrar" la ignorancia; se trataba sobre todo de socializar a la población dentro de un sistema hegemónico y por ende con una intencionalidad reproductora del orden social.

Tanto en Guatemala, como en Nicaragua, es posible observar cómo esta intención de quitar a la iglesia el monopolio de la educación fue una iniciativa muy novedosa en los orígenes de la República Federal de Centroamérica e incluso en el inicio del Estado de Guatemala, que incluyó una interesante propuesta democratizadora que duró pocos años[2]. En el caso de Haití, las vinculaciones con la iglesia fueron muy potentes y ya desde 1860 quedó establecido el poder de la educación religiosa en un convenio con el Estado Haitiano.

Luego de estos primeros aires independentistas, muy influenciados por las ideas de la revolución francesa, hay que notar, como lo indica Virgilio Alvarez en su capítulo sobre Guatemala, que salvando algunos intervalos históricos[3], la disputa por ejercer el poder no ha sido en contra y a favor de la élite dominante, sino más bien entre grupos conservadores y de vinculación o intereses oligárquicos. Es decir que en los países que estudiamos, no aparecen con claridad, una burguesía ascendente que irá a conformar una clase media y sectores del proletariado que presionan por la instauración de un Estado de bienestar. De aquí, que en el campo educativo, el interés por la escuela ha estado centrado en su función de imposición ideológica, de disciplinamiento y de control social de los grupos sociales "subalternos", en la misma línea de pensamiento que sostenía el poder de la colonia respecto de los bárbaros indígenas y de los esclavos. Los grupos de poder fueron tejiendo alianzas permanentes que permitieron consolidar sistemas educativos en los que la interpretación del derecho a la educación se inclinó hacia la libertad de impartir enseñanza, justificando desde la lógica liberal, la privatización de la educación; puerta de

[1] En esa lógica la educación es un servicio que se presta, de igual modo que otros como la luz, el agua, el transporte, etc.
[2] Ver las referencias sobre la Constitución de 1825 de la República Federal de Centroamérica citada por Virgilio Alvarez en el capítulo 1 de este libro.
[3] El período de la revolución sandinista en Nicaragua puede considerarse más que un intervalo, en la medida que sentó las bases para que la ciudadanía pueda reclamar la educación como un derecho.

entrada a los procesos de mercantilización que se consolidarán en la etapa neoliberal.

Lo que puede observarse en este recorrido, es que tanto en la implantación como en la trayectoria de los Sistemas Educativos existieron proyectos nacionales para la educación, tanto como luchas y compromisos de las clases sociales, o grupos de una misma clase social, que disputaron poder. El triunfo de los sectores privatistas para quedarse con una parte de la torta, puede leerse hoy como un punto de partida clave sobre el que se asentaron más tarde las políticas neoliberales salvajemente mercantiles.

PRIVATIZACIÓN Y MERCANTILIZACIÓN, LA PROPUESTA NEOLIBERAL

Los sistemas educativos se fueron desarrollando integrando el sector privado y el sector público (estatal). La distinción entre lo privado y lo público estaba clara. Aún cuando el Estado podía subsidiar una parte de la educación privada (habitualmente la eclesiástica para pobres), lo privado quedaba reservado para quien pudiera y quisiera pagarla. Con excepción de Haití, que tempranamente acordó con la iglesia y los particulares, la educación estatal o pública se fue masificando a partir de la mitad del siglo XX; esto es, fue generando el ingreso de una gran cantidad de niños y niñas a la escuela. En cada uno de los países estudiados, las luchas por democratizar la educación tuvieron impactos diferentes y consiguieron logros de distinta intensidad, de acuerdo con los gobiernos de turno y sus posibilidades de intervenir contra los poderes más conservadores y oligárquicos que se sostenían con o a pesar de los sucesivos gobiernos. Sin duda que Haití es el que muestra un panorama más desolador en su recorrido histórico y en sus posibilidades de resistir a la opresión.

Lo que va a cambiar a partir de la reforma neoliberal, más que la participación del sector privado, será la lógica de la privatización, que estará orientada a la configuración de un mercado educativo, que avanza sobre lo estatal. Se trata de un proceso que se inscribe en un modelo político abarcador de todos los aspectos de la vida social. Un modelo basado en el ajuste y en la reforma del Estado, enmarcado en la reestructuración capitalista que buscó implementar los postulados del Consenso de Washington: liberalización financiera, liberalización del comercio, apertura a la inversión extranjera, privatización, seguridad en los derechos de propiedad y desregulación (Saforcade, F., 2007).

En educación y en términos discursivos, el paradigma imperante a partir de las reformas, recolocó en la agenda las ideas aggiornadas que en la década del 60 promovieron las pedagogías basadas en la teoría del capital humano. La argumentación de las pedagogías desarrollistas utilizaba las categorías de tecnificación, racionalización y eficiencia para el cambio educativo orientado a la preparación de los recursos humanos para el desarrollo. La lógica desde la cual se pensaba a la educación era fundamentalmente económica, de costo – beneficio; se proponía a la educación como una inversión que debía ser rentable. Es decir, el retorno de la inversión debía ser mayor que el costo de educar a los alumnos; la mano de obra cualificada aportaría al desarrollo económico del país. Esta concepción sugería un único modelo lineal de desarrollo social y educativo, en el cual el subdesarrollo aparecía como una "carencia" frente al modelo de desarrollo económico de los países hegemónicos, el cual debía emularse. La pedagogía desarrollista priorizaba el crecimiento económico como condición y causa del desarrollo. Dentro de este pensamiento la educación aparecía como un subsector auxiliar de la economía, dirigida a preparar los "insumos" necesarios que en teoría se requerían para lograr el desarrollo, (Nassiff, R.: 1984), dando lugar a que las decisiones en materia educativa se proce-

saran como decisiones de inversión de capital. Con ese enfoque se produjo un primer desplazamiento en la metáfora que otorgaba sentido a la educación, al cambiar del ethos de "formación del ciudadano" al de "preparación de los recursos humanos".

Ahora bien, en lugar del carácter progresista liberal propio de los años 60, los años 90 impregnaron dicho pensamiento con un tinte conservador. En el marco de un nuevo orden mundial[4] y frente a los cambios en los intereses hegemónicos, en ésta década se asiste a un "revival" racionalista y tecnocrático aggiornado a un contexto internacional que asume el reordenamiento de las relaciones de poder con un nuevo modelo de Estado: el pasaje de un Estado de bienestar a un Estado neoliberal[5].

En buena parte de las sociedades latinoamericanas, entre las que sin duda se encuentran Haití, Guatemala y Nicaragua, el neoliberalismo ingresó como un tsunami sobre sociedades con una altísima concentración de la riqueza y que aún preservaban rasgos de relación más cercanas al feudalismo, que al Estado de bienestar. En los casos que estudiamos, nos encontramos con países desvastados por las guerras, las catástrofes naturales y fundamentalmente por la pobreza; modo sostenido de dominación. La fuerte dependencia de estos países con el financiamiento internacional agrega un dato fuerte a la hora de analizar un ingreso "sin resistencias" de las políticas neoliberales.

Lo que de todos modos puede considerarse un lugar común, es el proceso de debilitamiento del Estado que se–dio en la región y que encubrió la transferencia de poder y la primacía de la lógica mercantil. Es decir, un avance de los conglomerados que detentaban el poder económico sobre el poder político que comenzó a orientar las políticas de Estado como si eso fuera inevitable o deseable. En la primacía de lo económico por sobre lo político se construyó un supuesto de neutralidad técnica en las decisiones que se toman para definir los cursos políticos de las naciones. Operación de "despolitizar" las decisiones políticas, frente a lo que técnicamente ("o científicamente justificado") es más correcto y mejor.

Para el modelo neoliberal, el Estado mínimo representaba lo deseable; el intervencionismo estatal y las empresas de servicio del estado resultaban un problema que requería ser solucionado. De tal modo que las soluciones se buscaron con la receta privatizadora que demostraba ser un eficaz recurso en varios sentidos. No sólo suponía la reducción del Estado (Estado mínimo); también - y fundamentalmente - ofrecía un mecanismo de liquidez (especialmente necesario para el pago de las deudas interna y externa); y se constituía como un imán para los inversores extranjeros que veían en los países emergente posibles mercados aún no saturados de productos.

Las premisas de la reestructuración económica implicaron la reducción del gasto público y de todos los programas que suponían la generación del gasto público, la venta de las empresas estatales y paraestatales y la implementación de mecanismos de desregulación que evitaran el intervencionismo estatal. Se proponía el traspaso al sector privado de los servicios sociales como: educación, salud, pensiones y jubilaciones, transporte público y vivienda económica. (Torres, C. A., 1996)

[4] Para dar una pincelada de la diferencia contextual, alcanza con mencionar la crisis del Estado de Bienestar y los procesos de globalización informacional, económica, etc., la caída del muro de Berlín como símbolo de un mundo occidental que a partir de allí hace una clara opción capitalista y el posicionamiento de las relaciones de poder con "otros" enemigos (Irán, Irak, el terrorismo fundamentalista, etc.).

[5] Un excelente análisis de este pasaje puede verse en Rosanvallon, P. La nueva cuestión social. Ed. Manantial, Bs. As. (1995)

Donde esto ocurrió la privatización de los servicios públicos, que hizo entrega de los mismos a manos de compañías monopólicas privadas transnacionales, fue acompañada por un cambio en la concepción de lo público; no sólo en el nivel del diseño de las políticas, también, y sobre todo, entre la ciudadanía o sería mejor decir, entre los consumidores de servicios. En ese cambio conceptual, los medios de comunicación en forma privilegiada, pero también la escuela hicieron su parte. La nueva concepción giró en torno a un pensamiento que evidenció la mutación del discurso y del significado. Se pasó de concebir al Estado como espacio de negociación, de lucha política, donde las distintas fuerzas sociales podían participar del juego democrático; un Estado garante del derecho ciudadano de participar, de gobernar, de protestar; a una concepción de Estado ineficiente e ineficaz en la provisión de servicios y que por ello debía ceder el "monopolio" de dichos servicios (ya no derechos ciudadanos) a otras entidades que lo resolverían con eficacia.

En la lógica que se está describiendo, se confunden las instituciones políticas con las empresas y las organizaciones sociales. Las empresas asumen tareas que fueron propias del Estado, de modo que la lógica de su funcionamiento (objetivos, instrumentos, metas, etc.) puede sustituir a la lógica del sector público. Asimismo y con estrategias análogas se suplanta a las organizaciones sociales que ya están cumpliendo funciones delegadas por el Estado. Así, la lógica de la ganancia reemplaza a la lógica de lo público (Eric Calcagno, 1999)

Es decir, que la generación de concepciones funcionales a las políticas neoliberales requirió la apelación a un cambio cultural, lo cual, en palabras de N. Paviglianitti, supuso el pase de una cultura autoritaria "de patriarcas y dictadores", a una "cultura de la desmovilización y disciplinamiento de las masas" cuyos rasgos eran las tácticas adaptativas, las estrategias de movilidad individual, el conformismo, el distanciamiento de la política y el enfriamiento de las ideologías. (Paviglianitti, N.:1992)

Es así que la primacía del pensamiento neoliberal involucró una inversión de términos en relación con el Estado. De una altísima confianza en el sector público representado, se pasó a una posición donde se le atribuía todo lo negativo. Lo positivo era atribuible al sector privado. En palabras de N. Paviglianitti:

"...Los liberales de mercado, afirman que la asistencia estatal tiene los siguientes efectos perversos: pone en peligro el libre funcionamiento del mercado en el cual los individuos y las familias pueden competir libremente; representa una intromisión en la libertad individual y contribuye a minar el sistema económico que ofrece la mayor y mejor posibilidad de prosperidad general y de potenciar la integración social. (...) En consecuencia, la política social no debería crear un sistema distributivo en conflicto con las relaciones monetarias; lo ideal es pasar de las prestaciones estatales a subsidios dirigidos a los individuos o familias y no a las instituciones..." (Paviglianitti, N., 1992:20)

Pensado en ese contexto, la esfera pública se equipara al mercado. Se configura una "ciudadanía de baja intensidad"[6], con menores aspiraciones de ejercicio de sus derechos sociales y legales-institucionales, en parte por desconocimiento y en parte por el aprendizaje de la exclusión. En otros términos, cuando las funciones del Estado son reguladas por el mercado y se transfiere la responsabilidad sobre el área social a la sociedad civil, que la asume como una iniciativa privada, la igualdad ciudadana se subordina a la

[6] Concepto tomado de Nun, José en: Democracia - ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?, Cap. XIX, Un balance desdichado – De fulleros y farsantes; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

posibilidad de acceder a los derechos, según si se puede o no pagar por ellos (Krawczyk, N., 2006).

Como apretada síntesis, se puede decir que los procesos de reforma estatal, iniciados en la década de los '90, implicaron un cambio en el rol asignado al Estado y, muy especialmente, una profunda transformación de su articulación con la sociedad (Oszlak, O., 1997). La privatización, la desregulación, la descentralización, la reducción del aparato y del personal estatal, la flexibilización, etc. como principales direcciones de esta reforma, construyeron su 'necesariedad' en una valoración positiva de los criterios que orientaban la actividad empresarial, por confrontación con aquellos que se presentaban como propios de la actividad estatal. En este sentido, la iniciativa privada, sus prioridades, sus pautas, o sus estilos de gestión, se convirtieron en sinónimo de modernización. Asimismo, esta reestructuración que supuso redefinir los límites entre lo público y lo privado, también incorporó una serie de nuevas definiciones de los conceptos público, privado y estatal, adecuada a los nuevos tiempos. La educación pasó a ser definitivamente un asunto público con dos opciones "de gestión privada" y "de gestión estatal". En estos supuestos, el Estado dejó de ser quien se ocupaba de los asuntos públicos, en tanto derechos ciudadanos, apareciendo como un gestor homólogo o análogo a cualquier otro gestor que ofrece servicios "de consumo" a sus clientes.

LA REFORMA EDUCATIVA Y LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El pensamiento hegemónico y las propuestas reformistas en educación estuvieron en línea con las premisas básicas de la privatización neoliberal. Entre otros aspectos, se hablaba de la crisis de la educación como consecuencia de un ineficaz manejo de las administraciones estatales. Ese era un argumento fuerte: la burocratización, la ineficacia de las gestiones, de los gobiernos y de los recursos. Se fue instalando la idea de que para mejorar la calidad educativa, (introduciendo aquí el término de calidad vinculado con el managent), había que analizar la problemática en términos de gerenciamiento. El diagnóstico señalaba, desde los años 80 con fuerza, que había que terminar con el sistema educativo centralizado, burocratizado y lento, lo mismo que se decía de las empresas de servicios públicos estatales. El mismo discurso eficientista buscaba instalar en la conciencia ciudadana la necesidad de privatizar la educación. Con estas concepciones y centrando el problema en la eficiencia organizacional, se ancló en un imaginario que se expandía y que planteaba una antinomia: empresas públicas ineficientes, burocráticas, grandes y pesadas, costosas, versus empresas privadas eficientes, modernas, que ingresaban al primer mundo, a la modernidad.

La idea de "hay que mirar hacia lo privado", tener una concepción de mercado para hacer más eficiente las escuelas, fue un mensaje que caló hondo desplazando el significado de algunas nociones y trastocando los valores democráticos asociados. La eficiencia, la eficacia y la productividad, en un sentido economicista fueron los pilares discursivos de esa época que pregonaba el ingreso a la modernidad. Claramente se sustituyeron los valores de justicia, equidad, dignidad humana y solidaridad por el imperativo de contar con resultados concretos, visibles y adecuados a los requerimientos del mercado de trabajo y de la economía; productos logrados eficazmente, en un ámbito que privilegiaba la competitividad y "la excelencia" como ejes centrales hacia el logro de sus fines (Gimeno Sacristán, J., 1997). Lo privado, puede considerarse como la creación de una conducción reservada a pocos, como la presencia de valores y prácticas empresariales en una clara orientación de mercado y como la existencia de dispositivos excluyentes (Aboites, H., 2007)

En ese contexto, la descentralización y la autonomía, bandera de una izquierda en los años 70, pasaron a formar parte de la problemática de la gestión escolar. El apelativo a la participación y la autonomía ganaba el sentido común y sugería un espacio de responsabilidad individual, voluntaria, en la posibilidad de una construcción democrática. El significado que se atribuyó a la autonomía escolar estuvo asociado a una mayor libertad de organización, gestión y acción, lo cual implicó responsabilizar a los docentes por "el éxito" de la "producción", lo cual suponía que si los efectos no se producían, el fracaso era de tipo personal. Esta operación, seductora por hacer creer en el poder individual y en el premio al esfuerzo, ocultaba el retiro del Estado en la responsabilidad por lo educativo y generaba la ingenua sensación de minimizar los contextos y los recursos como condición de posibilidad de la autonomía.

Este énfasis por intervenir en la gestión escolar como la punta del iceberg del problema educativo, estaba articulado a las nuevas propuestas referidas al financiamiento y al control (evaluación). En la concepción mercantil, el financiamiento se asentó en las ideas neoliberales de eficiencia, esto es, maximizar la ganancia con el menor costo posible. A lo sumo, el debate se instaló en la consideración de la educación para el desarrollo o para el crecimiento económico. O con otras palabras, la educación como gasto o como inversión. Con esta base, el movimiento fue dirigido hacia la disminución de la participación del Estado en el sector educativo y al traspaso de recursos públicos a la iniciativa privada. Fue clara la descentralización de la responsabilidad del control y regulación, bajo un discurso que entendía que las familias tienen derecho a elegir la escuela para sus hijos y el deber de controlar y exigir cambios. En ese esquema, los derechos individuales del consumidor pasaron a prevalecer por sobre los derechos sociales. Las escuelas comenzaron a competir por el presupuesto, tal como ha sido ampliamente estudiado en los ejemplos de los voucher (financiamiento a la demanda) y de las escuelas charter (financiamiento a la oferta)[7]. Para Stephen Ball y Deborah Youdell, la "forma de mercado" es el principal mecanismo de privatización encubierta en la educación, con el desarrollo de lo que se conoce como "cuasi mercados". Con este concepto se refieren a la lógica que sustenta la "libre elección de escuelas por parte de los padres" y que se promueve con una diversidad de medidas, tales como: la financiación por alumno, la transferencia de responsabilidades de gestión y presupuesto (descentralización), las escuelas charter, la disminución de la normativa en cuanto a matriculación y la publicación de "resultados de las pruebas" (rankings) como información para los padres. Sus palabras son elocuentes:

"La creación de mercados de la educación se basa en la introducción de la dinámica de la competencia en los sistemas del sector público con el efecto de dividirlos en unidades independientes de "negocio". Ello quiere decir que se fomenta la competencia entre proveedores (colegios, escuelas y universidades /estatales, privados y voluntarios) para conseguir alumnos de manera que se maximicen sus "resultados económicos"..." (Ball, S. y Youdell, D., 2007:44)

En su informe los autores ofrecen una buena síntesis de lo que se está desarrollando en este apartado. Describen dos formas de privatización: una que denominan exógena y otra endógena. La primera de ellas refiere a la apertura al sector privado. Se privatiza tanto la gestión, como la política educativa a través de la contratación de consultores y ONG´s. La segunda, remite a la idea de cambio cultural, o más

[7] Hay numerosos estudios que se enfocaron en analizar estos fenómenos, entre otros: Pini, M,. Escuelas charter y empresas: un discurso que vende, Miño y Dávila, Bs. As,(2003); Puigross, A, Educar: entre el acuerdo y la libertad. Ed. Ariel, Bs. As (1999).

bien de la introducción de pensamiento privatista y mercantil que habilita la comprensión del sistema educativo equiparándolo con una empresa.

Por último, también hay que considerar los procesos de privatización en el nivel de las políticas; los gobiernos tercerizaron tanto el diseño de políticas como la implementación e incluso el control; como por ejemplo en la implementación de sistemas de evaluación o con la instrumentación de programas específicos completos en algún área definida como prioritaria. En este último sentido, muchas veces, los procesos de privatización no sólo supusieron un ajuste en el presupuesto educativo, sino que avanzaron también a costa de mayor gasto en educación. En definitiva, los procesos de privatización suponen una transferencia de poder desde la esfera pública hacia el mercado, que particularmente en América Latina no sólo ha implicado lo atinente al financiamiento, sino también lo relativo al diseño y control de las políticas (Gentili, P., 2007) en todos los niveles organizativos (desde las escuelas hasta el gobierno).

En Guatemala, el monto destinado a educación apenas alcanzó el 2,4% del PIB en 2009. Este guarismo es menos del 2% en el caso de Haití y del 4% para Nicaragua. Aunque con diferencias importantes, se advierte que la educación no parece haber ocupado un lugar de prioridad para los gobiernos de estos países. Los estudios que integran este libro muestran que en el caso de Guatemala y de Nicaragua, el Estado tiene fuerte presencia en la educación, aunque con muy magros recursos, apenas alcanza para sostener una oferta muy deficitaria y orientada fundamentalmente a los sectores más pobres y rurales. Haití se ubica, como dice Ilionor Louis en el capítulo 3 del libro, en la triste paradoja de ser el país más pobre y a la vez el más mercantil, donde la educación está completamente privatizada y el Estado completamente desvinculado. Allí, no fue siquiera necesario plantear con sutileza la mercantilización de la educación, directamente tuvo su asidero en un sistema que se construyó sobre intereses privados sin miramientos ni consideraciones sobre el derecho a la educación.

Guatemala y Nicaragua en cambio, participan de procesos en los cuales se difuminan y confunden las fronteras entre lo público y lo privado. La mercantilización avanza tanto como la pobreza y en la misma medida que se vulnera el derecho a la educación.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, DISPUTANDO SENTIDOS

Actualmente el derecho a la educación flamea como una bandera asumida indistintamente por una gran diversidad de actores y sectores. De hecho, sería políticamente incorrecto oponerse a la educación como un derecho, máxime cuando los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se orientan enfáticamente hacia esa consideración.

Ahora bien, lo cierto es que, aunque la escolarización se haya universalizado y extendido ampliamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, el derecho a la educación es una realidad que se presenta disociada entre el cumplimiento formal y el cumplimiento efectivo, incluso para la interpretación más liberal del derecho. Si bien en la mayoría de los países de América Latina, la legislación orientada a garantizar el derecho a la educación es bastante prolífica, aún hay países que tienen esta materia pendiente en sus

legislaciones, tanto a nivel internacional[8], como a nivel nacional.

Es precisamente a raíz del contundente incumplimiento de un derecho que fue formulado en el marco de sentido del liberalismo, que sale a la luz una discusión más profunda, que pone en evidencia que los procesos y luchas sociales, al igual que los procesos y luchas en el campo pedagógico, son espacios de tensión, negociación y disputa de poder entre diferentes y diversos actores sociales.

La educación es un derecho que aún requiere de muchas batallas para el logro de su realización. Algunas, no menores, son luchas en el campo del discurso, son luchas de sentido. Quienes sostienen una postura privatista y mercantil, también pueden blandir la bandera del derecho. Tal como lo denunció Katarina Tomasevsky (2007), en un sentido liberal, la educación puede incluso constituir un genocidio cuando, bajo la idea de que para prosperar hay que ser blanco, occidental y cristiano, se elimina una cultura o un grupo étnico por vía de la educación. Los argumentos permiten advertir que la educación como un bien necesario que hay que disputar, conquistar, obtener, garantizar y distribuir, puede ser analizada tanto desde concepciones socializantes como emancipadoras. De aquí que se entiende que la lucha en el campo del discurso no es solamente una disputa teórica, discursiva, o una negociación sobre cómo nombrar con palabras determinados conceptos o categorías, sino que también implica la lucha por la hegemonía. Los sentidos y significados de las palabras y los conceptos asociados a las mismas, ocupan campos que no son solamente teóricos o del discurso, sino que también son campos de práctica política. Las palabras, los conceptos, las categorías con las que se trabaja no son sólo nombres, no son solamente acuerdos o desacuerdos lingüísticos, son definiciones, toma de posición, lucha de sentidos de dominación y sentidos de resistencia. Son luchas de poder.

En un sentido emancipador, la idea del derecho a la educación es concebida como un acto político liberador en sí mismo a través del cual construir nuevas relaciones sociales. En este sentido, la reivindicación del derecho puede estar relacionada con la recuperación de territorios ancestrales, con la identidad, con la libre determinación, etc. La educación no se asume como un derecho individual y "per se", sino como una práctica política para el desarrollo de los pueblos con su especificidad cultural y lingüística. La educación es vista como un elemento para la defensa de la identidad cultural. No se trata de generar políticas de acceso o de folklorizar el currículo, sino de desafiar las nociones de igualdad, no discriminación y justicia, la tríada fundamental de los derechos humanos.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el cumplimiento del derecho es una abstracción si se tiene en cuenta la estructura escolar actual, ya que la escuela responde a una estructura patriarcal, con una racionalidad instrumental que la define en términos de utilidad para la sociedad de mercado. Esta perspectiva economicista (como gasto o inversión y no como derecho), se basa en una concepción utilitarista que lesiona la dignidad y distrae de los reales

[8] Los principales instrumentos del derecho internacional en materia de derechos humanos se plasman en: La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). En el ámbito regional, se agregan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969) y su Protocolo adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Además se pueden mencionar las conferencias multilaterales como "La Conferencia Mundial de Educación de Jomtien, Tailandia (1990), la Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas (1997) y el Foro Mundial de Educación de Dakar, Senegal (2000), en los cuales se propuso la línea de acción Educación para Todos. La relevancia que ha cobrado este derecho se vislumbra a través del establecimiento de una Relatoría Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Educación, bajo la órbita del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

propósitos que debería asignársele a la educación., por lo cual no hará otra cosa que discriminar. Con palabras de Vernor Muñoz:

"…La escuela que conocemos es un reflejo de la sociedad patriarcal y neoliberal: consagra una visión utilitarista y se estructura bajo los procesos de dominación que tienen los blancos sobre los negros; los mestizos sobre los indígenas; los adultos sobre los niños y niñas; y los hombres sobre las mujeres (…) el modelo educativo actual es insensible a la diversidad y orientado por propósitos contrarios de lo que disponen los instrumentos internacionales de derechos humanos". Además, "las estructuras educativas han sido reacias a la diversidad, porque precisamente su origen está en estandarizar la mano de obra y responder a las necesidades educativas del mercado, las necesidades industriales…". [9]

Siguiendo este enfoque, la educación más que integrar el conjunto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, nos hace titulares de derecho. No es superior a los demás sino que se pone al servicio de los demás. En tanto que se considera un derecho humano, responde a los mismos principios que informan un enfoque basado en los derechos humanos[10]:

- La universalidad e inalienabilidad
- La indivisibilidad
- La interdependencia e interrelación
- La igualdad y no discriminación
- La participación e integración
- La habilitación
- La rendición de cuentas y el respeto del imperio de la ley

En la consideración que todas las personas son titulares de derechos que obligan al Estado y no personas con necesidades que deben ser asistidas, se corre el eje de las políticas asistenciales. Por lo cual, las intervenciones en materia de política pública no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la forma de efectivizar las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

Sostener que la educación es un derecho humano y social inalienable requiere por una parte la recuperación de la política en las discusiones sobre los asuntos públicos, en contraposición con la lógica economicistas que rige, todavía hoy a las políticas neoliberales (aún vigentes con mayor o menor vigor). Recuperación que otorga un marco de sentido a los debates sobre la educación como política pública y como política de estado. Por otra parte implica colocar fuertemente el núcleo de la cuestión en la dignidad humana. Dignidad que no se puede parcelar, que es única e indivisible como los derechos humanos y que no se privatiza.

[9] (Síntesis de las palabras de Vernor Muñoz en la CLADE)
[10] http: //www.unicef.org /spanish /publications /files /Un_enfoque_de_la_EDUCACION_PARA_TODOS_basado_en_los_derechos_humanos.pdf

BIBLIOGRAFIA

ABOITES, H. (2009) Derecho a la educación y libre comercio: las múltiples caras de una confrontación. En Gentili, P., Frigotto, G, Leher, R y Stubrin, F. (comp.), Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina. CLACSO y Ed. Homo Sapiens, Santa Fe, Argentina

ANDRADE OLIVERA, D. (2009) Reformas educativas y redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado. En Gentili, P., Frigotto, G, Leher, R y Stubrin, F. (comp.), Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina. CLACSO y Ed. Homo Sapiens, Santa Fe, Argentina

BALL, S. Y YOUDELL, D (2007) Privatización encubierta en la escuela pública. V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación.

CALCAGNO, E. (1999) "Para entender la política. Entre la ilusión de lo óptimo y la realidad de lo pésimo." Buenos Aires, Grupo editorial Norma.

FINNEGAN, F. y PAGANO, A. (2007). El derecho a la Educación en la Argentina. Buenos Aires, Argentina: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas-FLAPE.

GENTILI, P. (2007), Desencanto y Utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos. Homo Sapiens, Santa Fe, Argentina.

GIMENO SACRISTÁN, J. (1999). Políticas y prácticas culturales en las escuelas: Los abismos de la etapa postmoderna. Heuresis. http://www2.uca.es/HEURESIS/heuresis99/v2n1.html

KRAWCZYK, N. (2006) A mercantilizacao da educacao e socializacao para uma nova cidadania, en Muñoz, V. (editor) (2006), El oro por las cuentas. Miradas a la mercantilización de la educación. Ed. Luna Híbrida, Costa Rica.

NUN, José en: Democracia - ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?, Cap. XIX, Un balance desdichado – De fulleros y farsantes; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000

PAVIGLIANITI, N. (1993), "El derecho a la educación. Una construcción histórica polémica", Cátedra de Política Educacional, Depto. de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, ficha de cátedra 101/6.

PAVIGLIANITI, N. (1992), Neoconservadurismo y educación. Bs.As., Libros del quirquincho.

ROSANVALLON, P., La nueva cuestión social. Ed. Manantial, Bs. As. (1995)

SAFORCADA F. (2009), Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas. En Gentili, P., Frigotto, G, Leher, R y STUBRIN, F. (comp.), Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina. CLACSO y Ed. Homo Sapiens, Santa Fe, Argentina

SVERDLICK, I y Gentili, P. (2008) Movimientos Sociales y Derecho a la Educación: 4 estudios. Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, Bs. As., Argentina.

SVERDLICK, I. (2006), Apuntes para debatir sobre la gestión escolar en clave política. Una mirada por la situación en Argentina. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 4(4e), pp. 65-84. http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art5.htm

TOMASEVSKY, K. Indicadores del Derecho a la Educación. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), vol 40, págs. 341 – 388.

TORRES, C.A. (1996), Las secretas aventuras del orden : estado y educación. Miño y Dávila Ed., Argentina.