



El derecho a la educación

en América Latina y el Caribe

De la garantía del derecho al cumplimiento del ODS4
en el siglo XXI: políticas, sentidos y disputas

Realización:



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



OXFAM IBIS



Realización: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

Autores: Fernanda Saforcada (Dir) y Alan Baichman

Coordinación del estudio: Camilla Croso y Giovanna Modé

Investigación Comités de Derechos Humanos: Adelaida Entenza

Diseño Gráfico: Adesign

Ilustraciones: Catarina Bessell

Foto de la portada: Antonio Cruz

Agradecimientos: a toda la membresía de la CLADE que colaboró con aportes y reflexiones a este estudio

Comité Directivo de la CLADE

Action Aid

Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular (ALER)

Ayuda en Acción

Campaña Argentina por el Derecho a la Educación

Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación

Campaña Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil

Federación Internacional Fe y Alegría

Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile

Reagrupación Educación para Todos y Todas (REPT) Haití

Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación (RESALDE)

La CLADE cuenta con el apoyo financiero de:

Educación en Voz Alta / Alianza Mundial por la Educación

Asociación Alemana para la Educación de Adultos

Fundación Educación y Cooperación EDUCO

Oxfam IBIS

The Norwegian Students' and Academics' International Assistance Fund

ISBN: 978-65-992739-3-3

Oficina de la CLADE

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes

São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil

Teléfono: 55 11 3853-7900

E-mail: clade@redclade.org

www.redclade.org

Octubre 2020

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere el contenido del mismo y se mencione la fuente.

El derecho a la educación en América Latina y el Caribe

De la garantía del derecho al cumplimiento del ODS4
en el siglo XXI: políticas, sentidos y disputas

Fernanda Saforcada (Dir)
y Alan Baichman

Realización:



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



OXFAM IBIS



SUMARIO

Introducción	7
Capítulo 1	
Educación a lo largo de la vida: un panorama del acceso a la educación formal	25
Capítulo 2	
Educación, inclusión y desigualdades.....	39
Capítulo 3	
La educación pública en la encrucijada: entre la garantía del derecho y los avances privatizadores.....	65
Capítulo 4	
Las y los docentes en América Latina y el Caribe: un panorama complejo.....	87
Capítulo 5	
Financiamiento de la educación latinoamericana: avances y retrocesos	97
Capítulo 6	
Derecho a la educación y participación de la sociedad civil: un campo en tensión	107
Capítulo 7	
Las disputas por los sentidos de la educación.....	119
Conclusiones	
A modo de cierre.....	135
Bibliografía.....	138



Foto: Gilvan Barreto



INTRODUCCIÓN

El derecho a la educación en América Latina y el Caribe

Hace algo más de siete décadas, se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reconocía, entre otros, el derecho humano a la educación. Desde entonces, se ha venido construyendo una compleja arquitectura de reconocimiento y seguimientos de los derechos humanos en el diverso, y muchas veces contradictorio, ámbito de la cooperación internacional y en particular, en el sistema de las Naciones Unidas. Hoy, 20 años después de haber ingresado en el siglo XXI, el derecho a la educación como derecho humano fundamental, tiene una enorme importancia pero no es una realidad para grandes sectores del planeta y, en especial, para América Latina y el Caribe (ALC).

En estos 70 años, el derecho a la educación y, en general, los derechos sociales han sido sometidos a continuos vaivenes de expansión y contracción tanto en su reconocimiento, como en el desarrollo de políticas públicas orientadas a garantizarlos.

El derecho a la educación vivió un ciclo de expansión durante el Estado de Bienestar Keynesiano, contexto en el que es reconocido como un derecho social, los Estados asumen un rol proactivo en garantizarlo, se amplían los sistemas escolares y se desarrollan políticas orientadas a garantizar el acceso a la educación de sectores históricamente excluidos. En América Latina, entramos en la segunda mitad del siglo XX en un período oscuro y trágico de golpes de Estado y gobiernos autoritarios que, a sangre y fuego, revirtieron el proceso expansivo de garantía de derechos y sentaron las bases para el neoliberalismo, que termina de consolidarse en los años 90. En ese marco, el derecho a la educación se estrecha, primando una concepción individual del derecho, como derecho de oportunidad en clave liberal, debilitando el sector público y avanzando en estrategias de privatización de la educación, así como redefiniendo el rol del Estado en términos subsidiarios. El derecho a la educación perdió su presencia en los discursos, en las leyes de educación que se sancionaron en aquellos años, en las políticas que se impulsaron y en los documentos internacionales.

El cambio de siglo implicó también un cambio sustantivo en el contexto político y social. Se inicia un ciclo identificado como posneoliberalismo o Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo (Ouvina y Thwaites Rey, 2018), en el que convivieron gobiernos de diverso signo político –gobiernos populares que cuestionaban al neoliberalismo y la primacía

del mercado, y gobiernos de continuidad neoliberal– pero que a nivel regional implicó una nueva agenda de política pública definida en torno de la soberanía de América Latina y sus países, el reposicionamiento del Estado y el reconocimiento de los derechos sociales. El derecho a la educación vivó un nuevo ciclo de expansión, comprendido como derecho social a ser garantizado, lo que se tradujo en su reconocimiento en las leyes que se sancionaron en los primeros 15 años de este siglo, el rol fundamental que se le asigna al Estado, la extensión de la obligatoriedad escolar (más años de escolaridad obligatoria, abarcando ahora el nivel secundario y el nivel inicial) y el aumento del financiamiento, entre otros aspectos.

Los últimos 5 años han sido de un nuevo ciclo de contracción del derecho a la educación, en el marco de la restauración neoliberal-conservadora que estamos viviendo. Disminución del financiamiento educativo, corrimiento del Estado de su responsabilidad como garante y borramiento del derecho en los discursos y las políticas públicas son algunas de las cuestiones que dan cuenta de ello.

En este largo derrotero, el derecho a la educación fue reconocido como derecho humano fundamental, no sólo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, la educación es reconocida en un lugar primordial en las dos iniciativas globales más importantes aprobadas en este siglo en Naciones Unidas: los Objetivos del Milenio en 2000 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015.

Este informe se propone presentar una mirada amplia y multidimensional del estado de situación del derecho a la educación en América Latina y el Caribe, y de los avances en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible referido a educación (ODS 4), compartiendo informaciones y análisis articulados en torno a un conjunto de ejes que se comprenden como estratégicos: el acceso a la educación, lo público y lo privado en el ámbito educativo, los debates en torno a la inclusión y las desigualdades, el financiamiento educativo, la cuestión docente, la participación de la sociedad civil y de las organizaciones sindicales, y las disputas por los sentidos de la educación. Como puede verse, no se trata del abordaje convencional en torno al cumplimiento del derecho a la educación. Por el contrario, se trata de una mirada compleja y desafiante, guiada por la inquietud de recorrer los ejes mencionados aún a costa de que existan diferencias en los abordajes y los análisis de un capítulo al otro, debido a la mayor o menor disponibilidad de informaciones, investigaciones previas o documentos. Más allá de la diversidad de las formas, este informe tiene una unidad de fondo: la profunda convicción de la CLADE y de las y los autores de este escrito, de que el derecho a la educación y su garantía no están sólo en los números de las estadísticas o los reportes que se presentan, sino en la construcción política y en las disputas que cotidianamente, a niveles macro y micro, se desenvuelven.

El estudio realizado se desarrolló a partir de tres fuentes principales:

1. Las recomendaciones elaboradas por los organismos y relatores de derechos humanos. En especial:
 - Informes del Examen Periódico Universal sobre Derechos Humanos (EPU) de ALC
 - Revisiones de países de la región en el Comité de los Derechos del Niño (CDN), en el Comité por la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).
 - Informes de la Relatoría de la ONU sobre el Derecho a la Educación.
2. Los documentos de seguimiento del derecho a la educación de UNESCO, en particular los Informes de Seguimiento de la Educación en el Mundo de los últimos años y reportes regionales.
3. Indicadores cuantitativos sobre la educación, para lo cual se recurrió a las bases de datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO (UIS-UNESCO) y del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) desarrollado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), también de UNESCO.
4. Informes de las organizaciones que integran la CLADE, presentados a partir de una consulta impulsada por la Campaña en 2018, con el fin de relevar los avances y los desafíos en cada país. Se trató de un informe elaborado por 16 países que integran la membresía de la CLADE a partir de un cuestionario estructurado.
5. Informes temáticos elaborados por la CLADE en tiempos recientes.

Asimismo, se recurrió a otras fuentes de información, principalmente investigaciones y publicaciones desarrolladas por investigadoras/es y activistas de la región.

El relevamiento de la información, su sistematización y la escritura de los primeros informes de avance se llevaron a cabo en el segundo semestre de 2019. El documento final fue producto del primer semestre de 2020.

El inicio y el cierre de este trabajo ocurre en contextos muy diferentes. Como sabemos, el año 2020 se inició con las noticias de una epidemia de coronavirus que rápidamente se volvió pandemia, afectando al globo entero. En marzo, la mayor parte de los países del mundo declararon el aislamiento obligatorio y prácticamente en todo el planeta se suspendieron las clases presenciales. Esos días nos encontramos en la situación paradójica de estar escribiendo un informe sobre el derecho a la educación en el momento en el que más de 1500 millones de niños, niñas, jóvenes y adultos¹ dejaban de concurrir a sus instituciones educativas.

¹ Datos de UNESCO. Ver página web "Impacto de la COVID-19 en la educación". Disponible en <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>



Foto: Craig Cloutier

Desde entonces, la Covid-19 se expandió y, ya desde hace unas semanas, viene creciendo de manera acelerada en América Latina. Se trata de un momento extremadamente complejo para nuestras sociedades; sociedades atravesadas por múltiples desigualdades que, como han analizado muchos, se profundizarán con la pandemia.

Veinticinco millones de personas contagiadas y cientos de miles de muertos nos configuran, al momento del cierre de este escrito, un entorno dramático y doloroso, frente al cual toda otra cosa más allá de la vida misma y la salud, puede parecer de menor importancia. Sin embargo, la suspensión de las actividades educativas presenciales por tanto tiempo y la centralidad de las preocupaciones por la educación en la opinión pública y en todos los sectores sociales, nos traza la importancia del derecho a la educación y de la escuela como institución educativa de formación y de cuidado.

Así, si bien este informe comparte análisis e informaciones de la situación pre-pandemia, creemos que realiza aportes sustantivos para analizar lo que sucede en materia educativa durante la pandemia y para pensar en perspectiva los posibles escenarios posteriores y los problemas que es importante anticipar. Por otra parte, muchas de las tendencias, orientaciones y disputas que se describen en este informe continúan vigentes aún en un contexto tan distinto.

PERSPECTIVAS Y PRECISIONES CONCEPTUALES

Como hemos visto en el apartado anterior, el marco internacional que regula la educación como derecho en la actualidad se integra por dos líneas de instrumentos. Por un lado, las normativas internacionales que reconocen a la educación como un derecho humano (la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos del Niño). Por el otro, la iniciativa de mayor envergadura que orienta la cooperación internacional y establece un compromiso para el conjunto de los Estados que integran las Naciones Unidas: los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el número 4 (ODS 4) que establece como objetivo “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”

Como podemos ver, “derecho a la educación” y “educación inclusiva” o educación e inclusión son los conceptos que articulan el campo en la actualidad. Quisiéramos, por lo tanto, detenernos en estos dos conceptos antes de adentrarnos en el desarrollo del informe, con el fin de compartir algunas reflexiones en torno a ellos así como de problematizarlos, en el sentido que propone Castel (retomando a Foucault), de comprender configuraciones problemáticas actuales, entendiendo que “el presente no es únicamente lo contemporáneo, es preciso hacer una historia del presente, es decir, reactivar las inercias que perviven del pasado [...] o una problematización histórica de las cuestiones actuales” (2001, p.67).

Así, nos proponemos analizar algunos hitos claves de la historia educativa de América Latina y el Caribe, atendiendo a cómo se problematizan estos conceptos en los discursos y en las prácticas, entendiendo que no implican lo mismo a lo largo del tiempo, sino que cristalizan disputas por sus sentidos que se articulan en torno a qué es lo que nombran, a qué hacen referencia y qué es silenciado o negado. Los conceptos son centrales en la forma de interpretar el mundo y de actuar en él, y esto se traduce en formas de pensar lo social y lo educativo, y de intervenir desde la política pública.

En esta región, donde los Estados construyeron las naciones –y no viceversa–, el problema de la inclusión es constitutivo. El propio origen de las naciones implicó la exclusión de grandes sectores sociales. Así, debatir la inclusión –y muy especialmente la inclusión educativa–, hace dos siglos o en la actualidad, tiene como telón de fondo el carácter excluyente de las naciones latinoamericanas y caribeñas, herida nunca saturada del todo.

Los sistemas educativos nacionales surgieron al calor de las conformaciones de los Estados nacionales posteriores a las independencias de las colonias. Dichos sistemas educativos en la región tuvieron diferencias, pero tuvieron un factor común: el problema de la inclusión y la exclusión, es decir, quiénes y cuántos estaban dentro de los ámbitos educativos estatales, aún cuando en aquel entonces no apelaban a estos términos. En ese momento histórico, hubo un primer movimiento que hoy podríamos nominar de inclusión en la propia conformación de los sistemas educativos nacionales, que se articuló en torno de la necesidad de configurar una cultura y una identidad común, y que determinó el establecimiento de una educación elemental estatal.

Como señala Dussel (2004), en Europa y en América Latina lo que se generó fue un movimiento de inclusión: por un lado, los “incluidos” en una identidad determinada homogénea y, por el otro, los “excluidos”, aquellos distintos de esa identidad. Es decir, desde los inicios se trazó una equivalencia conceptual entre igualdad, homogeneidad e inclusión: los individuos en tanto iguales deben concurrir a la escuela, para ser ciudadanos, estar incluidos y ser parte de las identidades nacionales en formación. En términos del presente diríamos que conlleva dejar de lado la diversidad, que las diferencias quedan fuera de los muros de las escuelas.

En este esquema, la exclusión ocurre en un doble sentido. Por un lado, la exclusión en términos simbólicos-identitarios, ya que la construcción de esa identidad nacional común implicaba excluir culturas, símbolos, lenguas y estéticas que no se ajustaran a esa “identidad nacional”: inmigrantes, pueblos originarios, afrodescendientes, entre otros. En segundo lugar, la exclusión literal de dejar a sectores sociales portadores de esas culturas no hegemónicas por fuera del sistema educativo a menos que se adaptaran a la nueva identidad y cultura nacional. Ambas formas de exclusión coexistieron en los orígenes de los sistemas educativos y, de diversas maneras, subsisten hasta la actualidad. Como sostiene Dussel (2004):

El movimiento de inclusión supone la integración en un “nosotros” determinado, ya sea la comunidad nacional o un grupo particular (clase social, minorías étnicas, “niños discapacitados”, “niños en riesgo”). Este “nosotros” siempre implica un “ellos” que puede ser pensado como complementario o como amenazante, o aún ser invisible para la mayoría de la gente. Es decir, la inclusión en una identidad determinada supone la exclusión de otros, la definición de una frontera o límite más allá de la cual comienza la otredad. Un elemento central para definir la inclusión y la exclusión es cómo se conceptualizan la identidad y la diferencia, y cómo y a través de qué mecanismos y técnicas se establecen y operan los límites entre ellas (2004, p. 308).

La propia conformación de los sistemas educativos nacionales pone en el centro del debate al *derecho a la educación* y como contracara, la obligatoriedad. Los Estados definieron qué segmento de la población, dentro de qué rango etario, tiene la obligación de asistir a establecimientos escolares. Derecho y obligatoriedad hoy se comprenden ligados, pero sus orígenes son diferentes. La obligatoriedad se vinculaba con la necesidad del propio Estado naciente de construir su ciudadanía y configurar la Nación en una cultura e identidad común. En la concepción liberal, el derecho devenía de las libertades naturales y se lo comprendía como un derecho individual. Sin embargo, por un lado se planteaba el derecho a recibir educación o derecho de aprender y por otro, el derecho a educar, que fue objeto de disputa entre la Iglesia y los Estados nacentes. Como señala Paviglianiti (1993), históricamente el derecho a educar era monopolio de la Iglesia y los Estados liberales disputaron la atribución de educar tanto por la nueva concepción de poder y política, ancladas en la razón, como por la necesidad concreta de formar a sus ciudadanos.

Es ya avanzado el siglo XX que, en el contexto del Estado de Bienestar Keynesiano, se masifican los sistemas educativos y se redefine la concepción del derecho a la educación como un derecho social. No obstante, es importante resaltar que “las tres posiciones –la de

EL PAR INCLUSIÓN – EXCLUSIÓN REMITE A RELACIONES SOCIALES: SI HABLAMOS DE INCLUSIÓN, EN ESE MISMO ACTO ETIQUETAMOS A SECTORES SOCIALES COMO “EXCLUIDOS” RESPECTO DE LA MISMA POBLACIÓN DE LA QUE HACEN PARTE. ESA “EXCLUSIÓN” ES PRODUCTO DE RELACIONES Y CONDICIONES SOCIALES QUE DETERMINAN Y REPRODUCEN LA DESIGUALDAD.

la educación como un derecho de las iglesias, la educación como un derecho individual y la educación como un derecho social– están hoy presentes en nuestra sociedad y forman parte de las pugnas y disputas centrales de la política educativa actual” (Paviglianiti, 1993, p.1).

Como señalamos en el apartado anterior, lo que vemos a partir de allí, es una serie de ciclos de expansión y contracción del derecho a la educación, en el marco de dos concepciones que adquieren alternadamente mayor fuerza, pero que ambas se sostienen vigentes y en disputa:

- El derecho a la educación como un derecho individual, de oportunidad, frente al cual la responsabilidad del Estado es propender a que existan esas oportunidades de ejercicio del derecho, en el marco de las libertades individuales.
- El derecho a la educación como derecho social (lo que hoy también se comprende como derecho humano fundamental) que debe ser garantizado por el Estado en su efectivización para todos y todas por igual, como construcción del bien común.

Por otro lado, a fines de los años 90, de la mano de la labor de UNESCO a nivel global, comienza a ganar fuerza el concepto de inclusión. Primero referido a la escolaridad de niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, el concepto luego se va ampliando para referir a todos aquellos sectores o grupos que se identifican como excluidos. Es a partir del Foro Mundial de Educación llevado a cabo en Dakar, en el año 2000, que el término inclusión gana protagonismo, con presencia en todas las leyes de educación que se aprueban a partir de allí y constituyendo un objetivo prioritario en las agendas de política pública.

De este modo, el derecho a la educación se liga, a inicios del nuevo siglo, con el concepto de inclusión, al punto de que la forma en que se expresa el derecho en los Objetivos de Desarrollo Sustentable es “garantizar una educación inclusiva”.

Gentili (2009) y Dussel (2004), entre otros, problematizan esta noción de inclusión, o más bien del par inclusión-exclusión, en la medida en que no son categorías que refieren a situaciones estancas o de los sujetos en sí, sino que remiten a relaciones sociales: si hablamos de inclusión, en ese mismo acto damos entidad como tal a la “exclusión” y etiquetamos a sectores de la población como excluidos respecto de la misma población de la que hacen parte. Asimismo, esa “exclusión” es producto de relaciones y condiciones sociales que determinan y reproducen la desigualdad. Si el problema no es leído en esa complejidad, la construcción de la desigualdad y la exclusión encontrará nuevas formas pero seguirá allí, por más iniciativas de inclusión que pensemos:

La combinación de algunos factores define lo que en otros trabajos hemos identificado como un proceso de escolarización marcado por una dinámica de exclusión incluyente; esto es, un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas. El concepto de exclusión incluyente pretende llamar la atención sobre la necesidad de pensar el conjunto de dimensiones que están constituidas en todo proceso de discriminación, alertando que, a partir de esta multidimensionalidad, la necesaria construcción de procesos sociales de inclusión (asociados a la realización efectiva de los derechos humanos y ciudadanos y al afianzamiento de relaciones igualitarias sobre las que se construyen las bases institucionales y culturales de una democracia sustantiva), siempre dependen de un conjunto de decisiones políticas orientadas a revertir las múltiples causas de la exclusión y no solo algunas de ellas, particularmente, las más visibles (Gentilli, 2009, p. 33).

Esto habilita a pensar en términos de relaciones sociales que son históricas, contingentes y que, por lo tanto, políticamente pueden alterarse. A su vez, invita a comprender que el acceso a la educación es condición necesaria para concretar el derecho a la educación, pero de ningún modo es condición suficiente.

Por otro lado, es importante señalar que en las últimas décadas del siglo XX, a partir del auge de nuevos movimientos sociales, se genera un cambio importante en las agendas públicas, divorciando la noción de igualdad de la de homogeneidad y creciendo la preocupación sobre el modo en que la diversidad está presente en lo educativo.

En ese sentido, la formas de entender a la diversidad ha recorrido diversas etapas. Como señalan Duschavtsky y Skliar (2000), hubo tres maneras especialmente problemáticas. La primera, implica entender al otro como ‘fuente de todo mal’, responsable de lo no deseable que sucede en la sociedad. La segunda, son los otros como ‘sujetos plenos de una marca cultural’ sosteniéndolo como pura otredad, como identidad cerrada y homogénea, como diferencia plena; lo cual contiene cierto discurso multiculturalista que incorpora “al otro” en el currículum, como ‘contenido’; esto es, estudiando sus costumbres, sus lenguas, etc., o atendiendo sólo a las diferencias culturales, ignorando las desigualdades materiales. Y

la tercera, el otro como ‘alguien a tolerar’, que implica discursos livianos, que tienden a la naturalización y la indiferencia. Por lo que, teniendo en cuenta estos tres modos problemáticos, el pensar en términos de diversidad implica un gran desafío. Es útil en este sentido traer los fuertes vínculos que señala Fraser (2000) entre las injusticias de redistribución y de reconocimiento, pensando en los entrecruzamientos complejos entre las injusticias materiales y las simbólicas, nociones claves para repensar la sociedad en general, y a lo educativo puntualmente, por su potencia para unir las ideas de igualdad y diversidad.

En este siglo, en el marco de los gobiernos populares dentro del posneoliberalismo, la noción de *inclusión* toma fuerza en los argumentos de política educativa en relación con la democratización de la educación y la ampliación de derechos. Ello implica una noción de democracia más allá de la mera democracia formal y representativa como punto de llegada único y definitivo. El concepto de *democratización* supone procesos que generan cada vez más democracia sustancial como ampliaciones sucesivas. Comprende que continuamente se puede profundizar la democracia, al generarse nuevas leyes y políticas que permitan su cumplimiento, que avancen en habilitar la generación de nuevos derechos.

La inclusión también presenta un problema en términos de subjetividad y de relaciones de poder. Cuando hay un sector que incluye a otro, en cierto modo hay tan solo un sujeto –quien acomete la acción de incluir– y hay un objeto –el sector social que es objeto de esa inclusión– (Rinesi, 2016). En este sentido, la inclusión no postula una idea radical de igualdad y de derechos. Rinesi plantea una tensión entre la idea de derecho y la de inclusión, que se vincula con quién es el sujeto de uno y otro, y cómo lo es. En el caso de las políticas de inclusión, los ciudadanos y ciudadanas somos “objeto” de la política, que al mismo tiempo nos coloca en el lugar de la desigualdad, establece una relación asimétrica entre los “incluidos” y los “excluidos”. Por el contrario, en las políticas para garantizar derechos, somos sujetos activos de esas políticas en tanto nos reconocen como sujetos de derecho.

Podemos afirmar entonces, que la convivencia de los conceptos de igualdad, derechos, inclusión y diversidad para los sistemas educativos de la región se muestra como un desafío. Se trata de una unión que no está en sus marcas de origen –sino más bien todo lo contrario– ni en los sentidos que se construyen sobre ellas en la actualidad, que son plurales y, en ocasiones, antagónicos.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA REGIÓN ATRAVESADA POR LA DESIGUALDAD

América Latina y el Caribe es una región que, históricamente, ha estado signada por las desigualdades, que fueron constitutivas de sus sociedades y que, aún con tendencias y características diferentes, persisten hasta la actualidad. Sin embargo, es importante resaltar que en los primeros años de este nuevo siglo, en la mayoría de los países pudo observarse un ciclo en el que, aún con grandes heterogeneidades en los gobiernos y procesos políticos, se impulsaron iniciativas tendientes a recomponer el tejido social y a dar respuesta a

algunas de las consecuencias más negativas de las reformas neoliberales de los '90. En este contexto, coexistieron gobiernos de distinto signo político pero que permitieron mejoras sociales sustantivas (caída del desempleo, crecimiento económico, disminución de la pobreza, de la indigencia y de la desigualdad) con diversa intensidad. La mayor presencia de los Estados, mediante la creación de programas, políticas e instituciones, fue clave para la garantía de derechos vulnerados, y a su vez, para la ampliación de derechos. En términos de los gobiernos, hubo disparidades respecto de sus signos políticos y orientaciones, pero, a nivel regional primaron ideas comunes de impugnación de las consecuencias negativas del neoliberalismo, sobre la necesidad de recomponer lazos sociales y de impulsar una mayor integración mediante nuevos bloques regionales que permitieran que América Latina fortaleciera la soberanía de sus países frente a los países centrales y los organismos internacionales (Ouvíña y Thwaites Rey, 2018).

Sin embargo, este ciclo se ha puesto en crisis, tanto por la caída de algunos de los gobiernos vía elecciones como mediante golpes "blandos". La región ingresa así en un nuevo momento histórico de recomposición conservadora y de fuertes disputas. Se quiebran o debilitan los intentos previos de mayor integración y, en muchos países, se promueven ahora lazos más profundos con Europa y Estados Unidos. A su vez, los nuevos gobiernos propugnan por una baja de la participación del Estado en propender al bienestar de sus sociedades, con lógicas más alejadas de la generación y garantía de derechos.

Esas diferencias no se ven solo en aspectos económicos, sino que también es distinto el énfasis en el lugar que ocupa la educación. En los primeros quince años del nuevo siglo, los Estados protagonizaron grandes aumentos en la inversión educativa, en la ampliación de la obligatoriedad escolar, la democratización en el acceso y en los programas de transferencias condicionadas que promovieron y profundizaron una ampliación de la escolaridad en los sectores más portergados. En la actualidad, en cambio, se ve un retroceso en términos de inversión educativa y de la educación como derecho, con el despliegue de nuevas orientaciones y estrategias de política educativa que profundizan las perspectivas meritocráticas, caminan en la intensificación de la privatización educativa, se inscriben en demandas del sector empresarial o avanzan en la militarización de instituciones educativas.

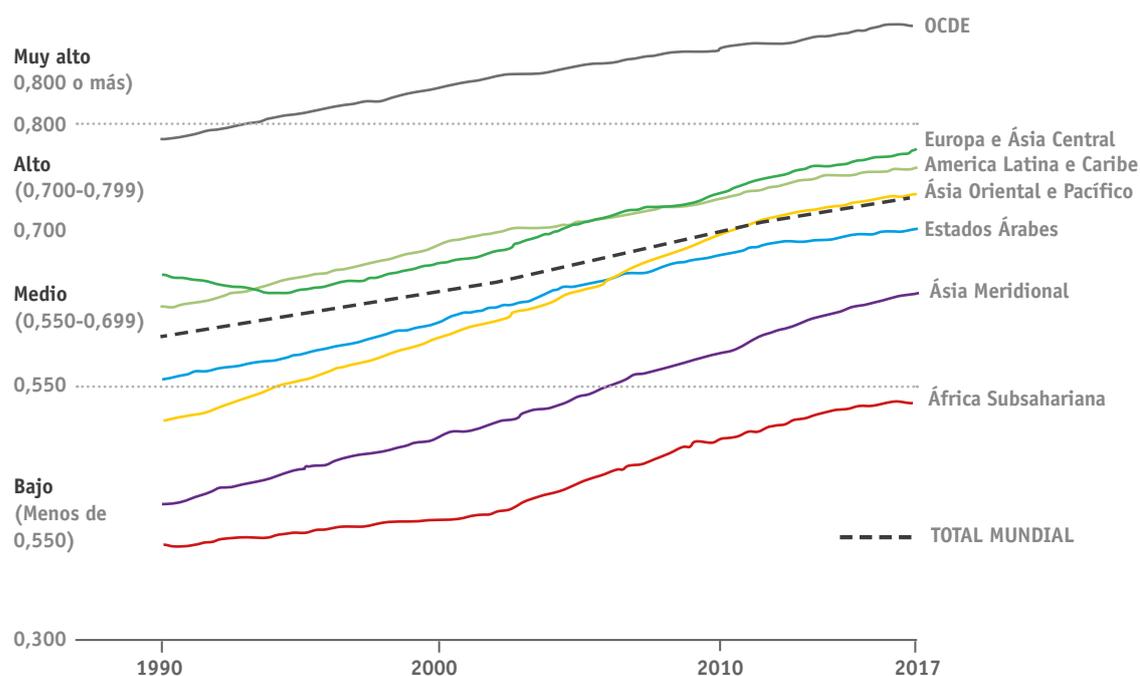
En esta apartado se revisarán algunos datos claves para comprender y analizar el contexto social actual en América Latina y el Caribe, en términos de desarrollo, situación económica, empleo y situación social.

En primer lugar, un modo de entender la situación social es a través del índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por PNUD, "un índice compuesto que se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la capacidad de tener una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer; la capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad; y la capacidad de lograr un nivel de vida digno, que se mide por el ingreso nacional bruto per cápita." (PNUD, 2018a, p.1)

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR REGIONES

Categoría de desarrollo humano

(valor del Índice de Desarrollo Humano)

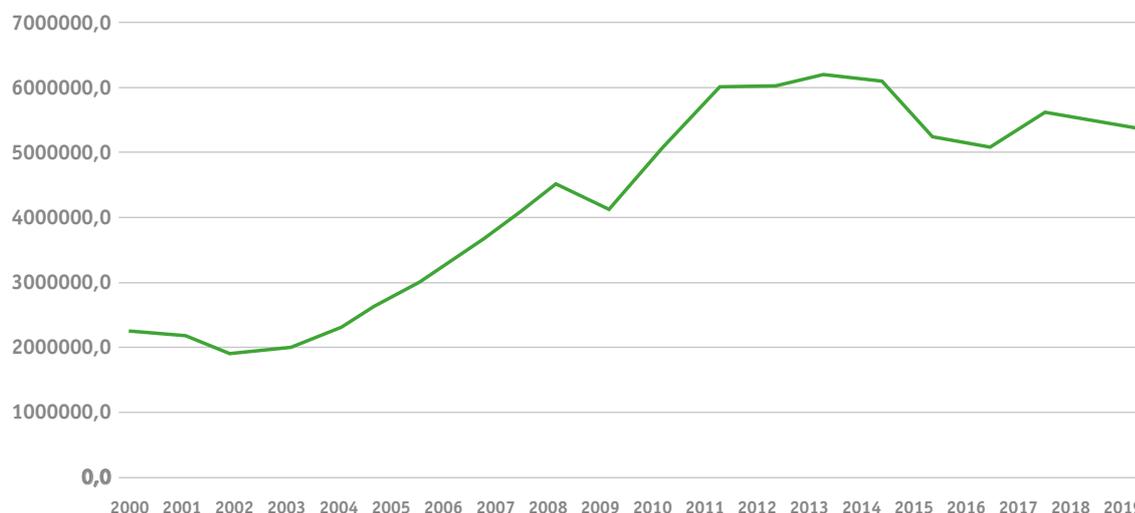


Fuente: PNUD, 2018a.

En los últimos 30 años todas las regiones han mejorado su IDH. En 2017 el IDH ha mejorado un 22% respecto a 1990. Esto significa que “en todo el mundo, las personas son más longevas, poseen un nivel mayor de educación y tienen mayores oportunidades de sustento. La esperanza de vida promedio es siete años superior que en 1990” (PNUD, 2018a, p.2). Ahora bien, el promedio del IDH de ALC está muy por debajo del promedio de la OCDE.

Por otro lado, en la década 2000-2010, la tasa media anual de crecimiento del PBI en ALC fue del 3,2%. Sin embargo, al interior de la década se observa que del 2003 al 2008 la economía de la región vivió una gran prosperidad, alcanzando una tasa media anual de crecimiento del 4,7%, lo que constituye la mayor tasa en la región desde las décadas de 1960 y 1970. Esto se debió al crecimiento fuerte de los precios de las materias primas, entre otras cuestiones. Luego se produjo una caída, debido principalmente a la crisis internacional de 2009, y en el año siguiente se produjo una significativa recuperación del crecimiento, demostrando capacidad de resistencia ante la crisis lo que incluyó que en varios países se implementaran políticas contracíclicas (PNUD, 2016). Ya en los últimos años, observamos una marcada desaceleración e incluso, en algunos países, una caída del PBI, observándose, para el total regional, una caída de casi el 13% en los últimos 5 años.

AMÉRICA LATINA Y CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) TOTAL ANUAL A PRECIOS CORRIENTES EN DÓLARES (EN MILLONES USD)



Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL – CEPALSTAT.

El crecimiento del PBI tiene relación con el mundo del trabajo. La tasa de ocupación ha sido positiva en la mayoría de los países de ALC entre 2002 y 2014. Las principales causas son un descenso del desempleo y una mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Además, cabe destacar que aumentaron los niveles de formalización.

En el período 2014-2016, sin embargo, la tendencia ha sido disímil en la región. Por un lado, aumentó el desempleo en buena parte de Sudamérica. Por el otro, bajó en el promedio de Centroamérica y el Caribe (CEPAL, 2019b, p.168).

En cuanto a la desigualdad, ALC presenta un panorama preocupante. De los 20 países con mayor desigualdad en el planeta, 11 se encuentran en la región. En términos de distribución de los ingresos, el 10% más rico en la región acapara el 30% del ingreso de los hogares, mientras que el 20% más pobre, sólo el 6% (CEPAL, 2019b; BID, 2016), lo que evidencia el alto grado de polarización y de concentración de la riqueza que caracteriza a la región.

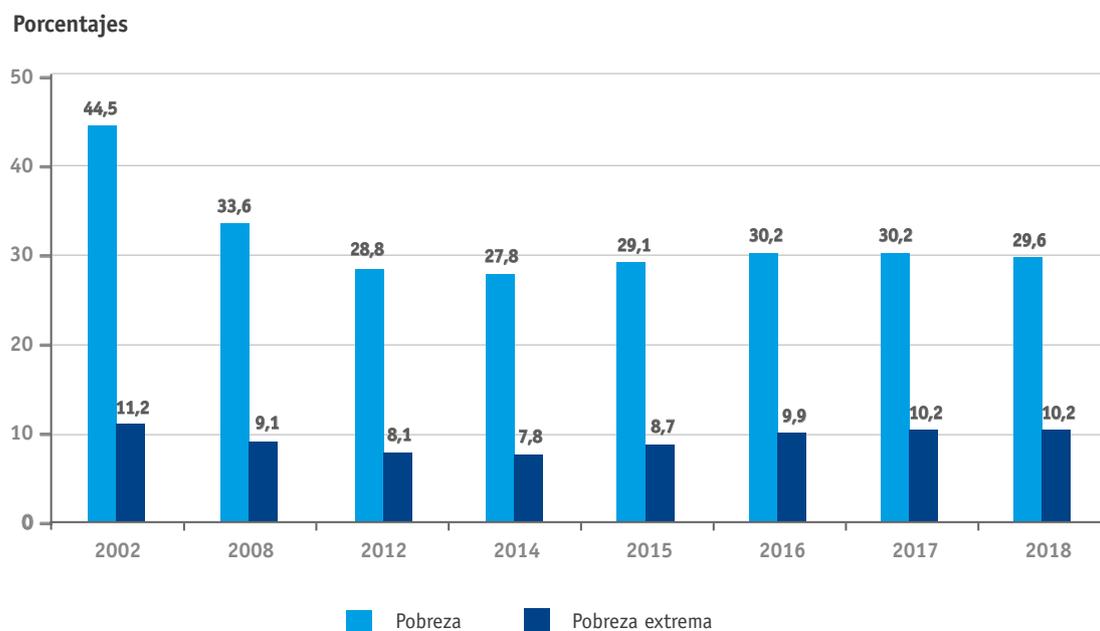
En el siglo XXI, la desigualdad de ingresos de las personas y los hogares se redujo como así también la distribución del ingreso en términos de la participación del factor trabajo en el PBI. Sin embargo, ambas mejoras se han moderado a partir de 2014 (CEPAL, 2019b, p.20).

A su vez, de acuerdo con el índice de Gini (que varía entre el 0, ausencia total de desigualdad, y 1, desigualdad máxima), la desigualdad se redujo de manera significativa entre el 2002 y el 2008, con una reducción anual del 1,3%; un poco menos entre 2008 y 2014, con una reducción anual del orden del 0,8% y casi nula del 2014 al 2017, del 0,3%. El promedio simple de los índices de Gini de la región cayó desde 0,534 en 2002 a 0,493 en 2008, 0,471 en 2014, hasta 0,466 en 2017 (CEPAL, 2019b).

Hay diversos motivos para explicar la caída del índice de Gini en ALC, pero se pueden señalar fundamentalmente tres factores: un mayor aumento en los ingresos laborales de los trabajadores más pobres respecto a los demás; el aumento en las transferencias a los hogares (principalmente por programas sociales de distribución de renta, programas focalizados y por pensiones); y, en menor medida, por el cambio demográfico que implica más personas en edad de trabajar (BID, 2016).

Una progresión similar se observa respecto de la disminución de la pobreza². Entre el 2002 y el 2014 la pobreza y la pobreza extrema se redujeron considerablemente en la región. La tasa de pobreza bajó del 44,5% al 27,8%, es decir, de 226 a 164 millones de personas. La tasa de pobreza extrema se redujo del 11,2% al 7,8%, lo cual significa que pasó de 57 a 52 millones de personas. No obstante, luego de ese ciclo de 12 años en el que la pobreza de la región se redujo fuertemente, ingresamos en un nuevo ciclo y en 2015 y 2016 se registró un movimiento en sentido contrario. En 2016, en comparación con el 2014, hubo 18 millones más de personas viviendo en condiciones de pobreza y 14 millones más en condiciones de pobreza extrema. Las cifras de 2017 muestran una tasa de pobreza sin cambios, y un leve incremento adicional de la pobreza extrema, con 2 millones más de personas respecto al año anterior (CEPAL, 2019b).

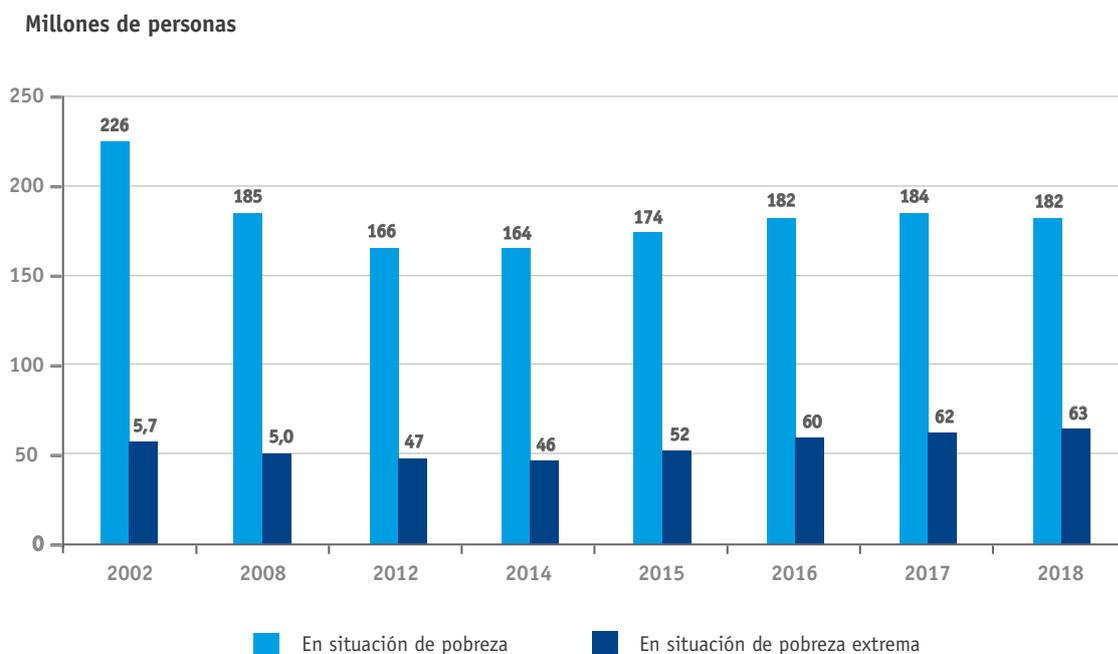
AMÉRICA LATINA, TASAS DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA 2002 – 2018



Fuente: CEPAL, 2019b

² Sobre los conceptos de pobreza y pobreza extrema utilizados, ver CEPAL (2019b, p.80)

AMÉRICA LATINA PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA 2002 – 2018 (EN MILLONES DE PERSONAS)



Fuente: CEPAL, 2019b.

A su vez, considerando la pobreza multidimensional (distintas dimensiones para niños/as, jóvenes y adultos/as, así como para la población en general, por ejemplo, baja calidad de vivienda, no acceso al agua, hacinamiento, etc), luego de una baja considerable entre 2002 y 2014, en promedio la quinta parte de la población de la región sufrió pobreza multidimensional, es decir, experimentó simultáneamente cuatro o más privaciones en 2014 (BID, 2016).

Es importante resaltar que estos datos son promedios que no permiten apreciar las desigualdades entre países ni algunas dimensiones que resultan significativas. Si se observan los datos desagregados, es posible identificar que ciertos grupos tienen más probabilidades de ser pobres en la región que otros, en base a cuestiones de género, étnicas y socio-demográficas, generándose una interseccionalidad de injusticias y de opresión. Supera claramente la pobreza rural a la urbana; la de las personas pertenecientes a comunidades indígenas a la de quienes no lo son; la de las mujeres de 20 a 59 años a la de los hombres de esa franja etaria; la de los niños, niñas y adolescentes a los adultos/as (CEPAL, 2019b).

Por ejemplo, en 2017, mientras que en las áreas urbanas la pobreza representó al 26,3% de la población y la pobreza extrema llegó al 7,8%, en las áreas rurales las cifras ascienden al 46,4% en términos de pobreza, y al 20,4% en condiciones de pobreza extrema (CEPAL, 2019b). En ese mismo año, se puede ver la diferencia también en términos generacionales.

Cuanto más joven eres en la región, más probabilidades de ser pobre. Para los niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años, la tasa de pobreza era del 46%, del 32,5% en el grupo de 15 a 24 años, mientras que no llega al 18% para las personas de 55 años o más. Es similar la situación respecto a la pobreza extrema, siendo del 17,3% entre los menores de hasta 14 años e inferior al 6% entre las personas de 55 años y más (CEPAL, 2019b).

En términos de género, la desigualdad también persiste en la participación femenina en el número total de ocupados, en el desempleo, salario, en las actividades de trabajo no remunerado y en la segregación ocupacional.

Cabe mencionar que en el comienzo del siglo, hubo un aumento mayor en los niveles de participación femenina en el número total de ocupados entre 2002 y 2015 (del 32,9%) que de los hombres (fue del 22,2%), por lo que la participación femenina en el total de ocupados aumentó del 39,4% al 41,4% (CEPAL, 2017, p.52). No obstante, aún es lejana la paridad efectiva.

La desigualdad de género también se observa en otros aspectos en relación con el trabajo. En 2017, mientras que la tasa de desempleo masculino era del 7,6%, el desempleo femenino alcanzaba al 10,4%. En cuanto al salario, las mujeres de la región ganan en promedio un 16% menos que los hombres, pese a estar mejor formadas (Oxfam y CLACSO, 2018).

A su vez, el incremento de la participación femenina en el mercado laboral no ha tenido como contraparte mayor participación de los hombres en las actividades de trabajo no remunerado en el hogar. Las mujeres de ALC dedican el doble de horas al día que los hombres en trabajos de cuidado no remunerados (Oxfam y CLACSO, 2018).

Además, “los mercados laborales presentan una marcada segmentación horizontal que delimita la participación de las mujeres y las concentra en algunos sectores de la economía, como el del cuidado (enseñanza, salud, asistencia social y empleo doméstico), que constituye su mayor fuente de empleo (27,7%). Esto se explica como una extensión al mercado laboral del papel que se asigna a las mujeres como cuidadoras. También hay una importante segregación ocupacional que se expresa en una alta concentración de mujeres en ocupaciones menos calificadas” (CEPAL, 2018a, p.31).

En los últimos años se han centrado numerosos análisis en otro grupo social, el de los y las jóvenes que no estudian ni trabajan. Es interesante ver esos cruces para analizar las desigualdades de este sector de la sociedad y el derecho al trabajo y a la educación, pero se debe hacer un alerta sobre los discursos estigmatizantes que circulan sobre dicho universo, en ocasiones descalificatorio o que los identifica como “sujeto peligroso”, y no como ciudadanos con derechos vulnerados.

La cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan bajó fuertemente del 2002 al 2008 y desde ahí se mantiene casi constante (cerca al 21%). La baja se debe, sobre todo, al descenso de la proporción de mujeres jóvenes que se encontraban fuera del sistema educativo y del mercado laboral. No obstante, si bien la diferencia entre mujeres y varones se acortó entre 2002 y 2010, sigue siendo grande. El porcentaje promedio de mujeres

EN ALC, EL 40% DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DE 3 Y 4 AÑOS NO ACCEDEN A LA ESCOLARIDAD. AÚN HAY 3.6 MILLONES DE NIÑOS Y NIÑAS FUERA DE LA ESCUELA PRIMARIA. RESPECTO A LA SECUNDARIA, LA EXPANSIÓN HA SIDO NOTORIA PERO AÚN ES MUY ALTO EL PORCENTAJE QUE NO LOGRA CULMINAR EL NIVEL.

jóvenes que no estudian ni están ocupadas en el mercado de trabajo es casi el triple que el porcentaje promedio de jóvenes hombres en esa situación (CEPAL, 2019b, p.177).

Cabe resaltar, que también en este aspecto las situaciones de desigualdad se combinan, produciendo mayores situaciones de injusticia. Por ejemplo, la desigualdad de género y la desigualdad que afecta a la población afrodescendiente se entrecruzan. Mientras que sólo el 11.5% de hombres de entre 15 y 29 años no estudian ni trabajan, la proporción de jóvenes mujeres afrodescendientes en esa situación llega al 34%. La principal razón es que están realizando trabajo doméstico no remunerado en sus hogares o labores de cuidado (CEPAL, 2019b).

Las mejoras sociales de la primera década y media del siglo también se constatan en otros aspectos: la tasa de mortalidad infantil y la pensión recibida por adultos mayores.

La tasa de mortalidad infantil se refiere al número de niños que mueren antes de cumplir el primer año por cada 1.000 nacidos vivos. En la región, la mortalidad infantil se redujo de 26 muertes en 2002 a 18 en 2014 (BID, 2016, p.39).

Respecto a la cobertura de los adultos mayores —personas 65 y más de edad— de la región que reciben una pensión contributiva o no contributiva, entre 2002 y 2014, se incrementó en un 50%, llegando en 2014 a cubrir a más de la mitad del universo.

Respecto de las desigualdades en materia educativa, si bien en lo que sigue del informe serán abordadas con mayor detalle, es importante señalar como parte de este panorama general algunos puntos. La escolaridad se ha expandido en la región y los índices de matriculación escolar han aumentado en forma sostenida para todos los niveles. Sin embargo, esa mirada global puede ocultar que existen grandes desigualdades y deudas sociales. Así, por ejemplo, según UNICEF (2018), el 40% de los niños y niñas de 3 y 4



Foto: UPSLON

años de ALC no acceden a la escolaridad, con grandes diferencias según el nivel socioeconómico: los niños y niñas de las familias más ricas tienen 2,5 veces más probabilidad de asistir que los de las familias más pobres. El nivel primario está casi universalizado, pero aún hay 3.6 millones de niños y niñas en ALC fuera de la escuela primaria. Respecto a la secundaria, la expansión es notoria: en 2002 la concluyeron el 42.6% de las y los jóvenes y en 2016, el 59.5%. No obstante, aún es muy alto el porcentaje que no logra culminar el nivel. Asimismo, existen grandes desigualdades entre países: mientras en Chile y Perú más del 80% de la población de 20 a 24 años concluyó la enseñanza secundaria, en Guatemala y Honduras, ese porcentaje fue menor al 40% (CEPAL, Panorama Social, 2017). En cuanto a la educación terciaria, pese a los grandes avances, sigue siendo minoritaria: quienes han concluido estudios de al menos cuatro años no llegan a ser un quinto de los jóvenes de 25 a 29 años, siendo la desigualdad económica un claro divisor.

Estas pinceladas permiten construir un panorama sobre las desigualdades. No obstante, es importante resaltar que las desigualdades también están atravesadas por otras dimensiones –tales como las desigualdades asociadas a cuestiones étnicas, al racismo, a las migraciones, a las discapacidades, a las identidades sexuales, entre otras– que no se han abordado aquí pero sí serán consideradas en algunos de los capítulos que siguen.



Foto: Red Regional por la Educación Inclusiva (RREI)



CAPÍTULO 1

Educación a lo largo de la vida: un panorama del acceso a la educación formal

América Latina y el Caribe es una región en la que varios de sus países destacan por su relativamente temprana expansión de la escolaridad, dada la centralidad que asumen los sistemas educativos en el propio proceso de conformación de los Estados nacionales. Sin embargo, es también una región atravesada, como hemos visto, por complejos y sostenidos procesos de construcción y reproducción de las desigualdades que se expresan en la educación como en otras dimensiones sociales.

En una mirada general de la región en términos de sus índices de escolaridad, la primera cuestión que se nos presenta es que la matrícula ha crecido sostenidamente en todos los niveles educativos a lo largo del tiempo. Sin embargo, esta mirada general –que nos devuelve un dato fundamental como lo es la expansión en el acceso y la permanencia en el sistema educativo de la población en edad escolar– puede velar que más allá (o más acá) de esa tendencia, existen diferencias notorias entre los países, debido a los desiguales puntos de partida, y entre niveles educativos al interior de un mismo país. En este capítulo analizaremos algunos indicadores de escolaridad con el fin de construir un panorama o estado de situación del acceso a la educación en la región.

12,7 MILLONES

ES EL TOTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE ALC —EL 9% DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR— QUE ESTAN FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO (6,8 MILLONES DE HOMBRES Y 5,9 MILLONES DE MUJERES)

(Fuente: UNESCO, 2018).

EN LA REGIÓN, LA EDUCACIÓN INICIAL –SOBRE TODO ENTRE LOS 0 Y LOS 3 AÑOS– RESULTA UN PRIVILEGIO MÁS QUE UN DERECHO.

EDUCACIÓN EN EL NIVEL INICIAL

La educación en la primera infancia es uno de los temas que presentan mayores diferencias entre países tanto respecto de sus indicadores de escolaridad y logro como respecto de la organización del nivel y su definición normativa.

Las leyes generales de Educación en ALC destacan “la responsabilidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación desde la primera infancia con distintos puntos de partida: algunos desde el nacimiento como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador y República Dominicana, y otros desde los 3 o 4 años como Costa Rica, Honduras y México, que cuentan con leyes complementarias para la atención de la primera infancia desde el nacimiento dentro de sus políticas sociales” (CLADE y OMEP, 2018, p.13). Como vemos, la propia definición del nivel y el rol que asume el Estado en la materia traza escenarios por completo diferentes entre los distintos países.

A lo anterior se suma que en la mayoría de los casos, la oferta educativa pública para el nivel es escasa, no logrando cubrir los requerimientos de la población. Esto implica que numerosas familias deban recurrir a establecimientos privados o a instituciones –en ocasiones informales– de cuidado de niñas y niños que no son especializadas en lo educativo. Como señalan la CLADE y la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), la educación inicial, sobre todo entre los 0 y los 3 años, resulta un privilegio más que un derecho en la región, ya que ante la falta de establecimientos públicos, sólo pueden acceder a ella quienes pueden afrontar los costos de inscribir a sus niños o niñas en instituciones privadas (CLADE y OMEP, 2018).

Respecto a los niños y niñas de entre 3 y 4 años, si bien en promedio 6 de cada 10 participan en programas de educación preescolar, hay una alta heterogeneidad en la región: en algunos países la matriculación es casi universal; en otros se ubica en torno al 30% (CEPAL, 2019).

El siguiente cuadro nos permite observar las diferencias entre los países en las tasas de asistencia al último año de la educación pre-primaria, así como la progresión en el tiempo a lo largo de este siglo y, en especial, a partir de los ODS. La ampliación de la cobertura en estos 20 años es muy notoria, en particular en aquellos países que iniciaron el siglo con una asistencia de menos del 70%. En general, la mayoría ha logrado una cobertura de más del 90%. No obstante, esto alerta respecto de la importancia de aún trabajar para lograr una cobertura completa, pero también en expandirla hacia los años escolares previos, ya que, como vimos anteriormente, existe una deuda sustantiva con los niños y las niñas de menor edad.

TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR AL ÚLTIMO AÑO DE LA PRE-PRIMARIA

País	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Argentina	73,7	97,9	96,7	95,5	96,4	97,8
Bolivia	47	62,5*	65,8	83,8	81,1	83,5
Brasil	66*	86,6*	91,4	94,6	95	95,5
Chile	71,8	94*	97,1	-	96,4	-
Colombia	-	81,5	89,4	88,7	88,9	88,8
Costa Rica	38,4	-	79,5	82,4	86,5	94,8
Ecuador	-	93*	92,2	91,4	89,5	88,3
El Salvador	-	88,2	91,4	92	-	-
Guatemala	-	72,3*	52,7**	-	-	-
Honduras	54,8*	71,2	-	-	-	-
México	85,2	96,4	96,1**	97,4	-	-
Nicaragua	58,2*	62**	74,1**	-	-	-
Panamá	68,6	81,1*	85,1	86,4	84,8	82,4
Paraguay	52,6	65,5*	76,1	75,3	75,8	80,9
Perú	74,9	92,7	93	95,2	96,7	97,4
Rep. Dominicana	-	84*	79,5	86,9	-	-
Uruguay	90,5	97,3	98,6	98,7	99	99
Venezuela	-	93,3*	-	-	-	-

Fuente: Base de datos SITEAL

*Dato correspondiente al año siguiente.

**Dato correspondiente al año anterior

La Campaña Peruana por el Derecho a la Educación afirmó que “la educación de la primera infancia está garantizada por el Estado, pero es necesario distinguir la oferta y cobertura de la Educación Inicial para niños de 3 a 5 años, que llegaba a 86% en el 2016, y la aún muy baja atención integral a la población de 0 a 3 años que apenas llega al 10%. La calidad de la educación sigue siendo un reto en este nivel para los dos tramos de edad”. Por su parte, el Foro Socioeducativo de República Dominicana mencionó que “con excepción del nivel básico, las tasas de matriculación de la población en edad escolar se mantienen muy bajas, lo que revela que deben multiplicarse los esfuerzos. El aumento del gasto público en educación pre-universitaria registrado en los últimos años ha tenido poca incidencia en el aumento de las tasas de cobertura. La atención a la primera infancia es uno de los programas que el gobierno ha considerado prioritario, pero su alcance es aún limitado, debido, entre otras causas, a la demora en la construcción de estancias infantiles. La oferta de la enseñanza en el grado pre-primario es muy insuficiente, sobre todo en las zonas rurales.”

La Campanha Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil informó que “recientemente, políticas orientadas a la primera infancia apoyan la adopción de propuestas de atención en espacios inadecuados para responder a las especificidades de la educación de los niños y niñas pequeñas y por profesionales sin una formación específica. Políticas como ‘Criança Feliz’ significan un retroceso de la perspectiva de educación para la del asistencialismo”.

LA COBERTURA UNIVERSAL EN EL NIVEL PRIMARIO ES AÚN UNA DEUDA. NO PUEDE CONSIDERARSE QUE UN PAÍS CON UNA TASA MENOR AL 95% HA LOGRADO LA META DE ESCOLARIDAD PRIMARIA PARA SUS NIÑOS Y NIÑAS, Y ESTO SUCEDE EN MÁS DE LA MITAD DE LOS CASOS.

Si bien hay avances notorios en la región para la educación en la primera infancia, aún perduran ciertos desafíos profundos. Los avances normativos, en líneas generales, son notorios, con una doctrina de protección integral. Sin embargo, perduran aún vestigios tutelares en gran cantidad de instituciones. Por ejemplo, las destinadas a niños y niñas sin cuidados parentales. Subsiste como desafío también lograr mayor articulación entre distintos actores, instituciones y agencias estatales para resolver la tensión entre “asistencia y educación” que supone la intervención estatal en dicho rango etario. A su vez, se debe complejizar las miradas incluyendo las perspectivas feministas que ponen en crisis las visiones tradicionales de roles y estereotipos de género, en particular, en su relación con las tareas de cuidado a la primera infancia así como la invisibilización y precarización que conllevan (Mattioli, 2019).

EDUCACIÓN EN EL NIVEL PRIMARIO

Respecto al nivel primario, los avances en los últimos 20 años son notorios. Cabe mencionar que no existen diferencias sustantivas en el acceso al nivel de niñas y niños (CEPAL, 2019). De acuerdo con UNESCO, la tasa neta de matrícula en la región es del 93.1%.

Como podemos observar en el cuadro que sigue, son numerosos los países que superan el 95%, como Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Uruguay. Sin embargo, también son numerosos los países que están por debajo de esa cifra, lo que significa una enorme cantidad de niños y niñas sin escuela.

La meta específica del ODS4 establece que los Estados deben asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria para el 2030. De acuerdo con la información disponible, aún estamos lejos de lograr ese objetivo en la región. Como señalamos, la cobertura ha mejorado pero son muchos los casos en los que resta mucho por hacer. En particular, del 2015 al 2018, puede verse que en algunos países la asistencia ha disminuido (Argentina y Paraguay) pero, sobre todo, que la tendencia de expansión se ha desacelerado.

TASA NETA DE ASISTENCIA ESCOLAR PRIMARIA

País	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Argentina	94,7	97,1	99,1	96,3	96,6	97,1
Bolivia	89	91*	91,4	92,7	93,5	93,5
Brasil	77,7*	92,3*	93	93,8	93,8	94,2
Chile	91,5	91,5*	90,5	-	90,5	-
Colombia	-	91,7	93	93,8	94,1	93,5
Costa Rica	96,6	-	99	99,1	99,1	99,5
Ecuador	-	96,2*	96	96,1	95,6	95,9
El Salvador	-	94	94,8	94,6	-	-
Guatemala	-	93,5*	89,5**	-	-	-
Honduras	86,2*	91,7	-	-	-	-
México	92,6	97,2	98,3**	98,7	-	-
Nicaragua	83,1*	83,8**	89,1**	-	-	-
Panamá	97,2	98,8*	98,6	98,9	97,9	98,9
Paraguay	91,7	90,9*	91,6	89,8	88,1	89,3
Perú	98,1	96	91,3	93	92,8	94
Rep. Dominicana	-	97,5*	97,9	97,2	-	-
Uruguay	95,9	96	95,8	96	96	95,9
Venezuela	-	98*	-	-	-	-

Fuente: Base de datos SITEAL

*Dato correspondiente al año siguiente. **Dato correspondiente al año anterior

Más allá de la tendencia general de expansión y de las altas tasas en varios países, es necesario resaltar algunas cuestiones notorias. Por un lado, que la cobertura universal en el nivel primario es aún una deuda. Muchos informes y análisis parten de la base de que la educación primaria está garantizada para el conjunto de la población en la edad teórica correspondiente. Sin embargo, los números regionales muestran que esto no es así. En la actualidad, no puede considerarse que un país con una tasa menor al 95% ha logrado la meta de escolaridad primaria para sus niños y niñas, y esto sucede en más de la mitad de los casos.

EDUCACIÓN EN EL NIVEL SECUNDARIO

El nivel secundario constituye en sí mismo un desafío. Se trata del nivel que ha ganado más protagonismo en las políticas educativas regionales de los últimos 15 años, junto con la primera infancia. Esto resulta evidente no sólo en las agendas internacionales sino también en las bases legales educativas de los países. En este sentido, es importante destacar que la ampliación del derecho a la educación fue general en la región en el nuevo siglo, incluyendo a la secundaria como nivel obligatorio en las normas del conjunto de los países (Saforcada, 2012). No obstante, la terminalidad del nivel para todos y todas se mantiene como un desafío para los gobiernos y una deuda en materia de garantía de derechos. Quienes no concluyen la secundaria son mayoritariamente jóvenes de hogares de familias con menores ingresos, indígenas o afrodescendientes y que habitan en zonas rurales. Si bien hay mejoras generales, las desigualdades

socioeconómicas se mantienen y su impacto en términos de escolarización también: “aunque la tasa de conclusión del ciclo secundario de quienes pertenecen a hogares que se encuentran en el primer quintil de ingresos se duplicó entre 2002 y 2016, aún representa menos de la mitad de la del quintil superior (un 35,4 % y un 83,0%, respectivamente)” (CEPAL, 2019: 135).

La tasa neta de matrícula en la región es del 76.9% en 2017, evidenciando un crecimiento en más de 4 puntos desde el 2010 (se encontraba en el 72.8%). Asimismo, no hay diferencia en las oportunidades de terminalidad de las mujeres. A la inversa, los hombres abandonan más que las mujeres al nivel secundario en la región.

Si bien los promedios y totales aportan información valiosa, en una región como América Latina y el Caribe, es importante siempre tener presente las enormes diferencias internas. Así, en las tasas sobre la escuela secundaria vemos que la desigualdad entre países es notoria, ya que mientras algunos se acercan a la universalización, otros no llegan a cubrir la mitad de la matrícula.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, la expansión en estos 20 años ha sido notoria. En la actualidad y de acuerdo con los datos disponibles, más del 75% de las y los jóvenes en la edad correspondiente asiste a la escuela secundaria en la mayoría de los países. Sin embargo, se trata de un número que aún es muy lejano respecto de los compromisos asumidos en los ODS. Asimismo, dificulta poder realizar un análisis más ajustado el hecho de que no hay información reciente de aquellos países que presentaban las coberturas más bajas en años pasados.

TASA NETA DE ASISTENCIA ESCOLAR SECUNDARIA

País	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Argentina	81,6	84,5	89	87,1	88,5	88,7
Bolivia	62,4	74,6*	82,4	81,2	86,3	83
Brasil	54,8*	73,7*	80,4	83,8	84,8	85,2
Chile	77,5	83,3*	84,4	-	83,5	-
Colombia	-	76,8	79,3	79,7	80,5	80,1
Costa Rica	51,3	-	72,1	72,9	75,3	76
Ecuador	-	80,2*	85	86,3	84,9	86,8
El Salvador	-	60,4	65,1	64,6	-	-
Guatemala	-	43,6*	41,7**	-	-	-
Honduras	35,9*	46,5	-	-	-	-
México	64	72,6	78,9**	81,6	-	-
Nicaragua	40,8*	45,4**	55,8**	-	-	-
Panamá	72	74,1*	80	79,9	81,8	80,3
Paraguay	54,3	70,8*	73,5	72,8	71,4	75,4
Perú	62	79,2	82,4	83,3	84,5	85,2
Rep. Dominicana	-	74,9*	75,7	77,8	-	-
Uruguay	71,8	74,6	80	81,4	83,9	84,1
Venezuela	-	81,7*	-	-	-	-

Fuente: Base de datos SITEAL

*Dato correspondiente al año siguiente. **Dato correspondiente al año anterior

A diferencia de lo que sucede con la educación primaria, para el nivel secundario se observa un crecimiento en todos los países, llegando en varios casos a incrementos de entre 20 y 30 puntos en un plazo de 17 o 18 años. Es, sin lugar a dudas, un crecimiento sustantivo que da cuenta de los efectos que han tenido las muy diversas políticas desarrolladas para el nivel y la centralidad que asumió en las agendas nacionales e internacionales.

La Campaña Peruana por el Derecho a la Educación menciona que “en los últimos años se están implementando nuevos modelos de educación secundaria, entre los que destacamos el de Jornada Escolar Completa, que planifica 45 horas académicas a la semana, 10 horas más que en las secundarias regulares. Otro modelo que comenzará a implementarse este año, 2019, es el del servicio educativo de secundaria tutorial únicamente para zonas rurales; en él se combina la fase presencial con una a distancia asistida por tutores a domicilio.”

En tanto que la Campaña Brasileña plantea que “sin escucha de las críticas de especialistas y entidades de la sociedad civil, se aprobó la Ley 13.415 / 2017, con origen en la Medida Provisional 746/2016, que impone una Reforma del Bachillerato que profundiza la precariedad de gran parte de la oferta pública de la última etapa de educación básica en el país. Con una propuesta de currículum mínimo a través de ‘itinerarios formativos’, la reforma produjo una precarización de la formación de las juventudes brasileñas y la desresponsabilización del Estado respecto de su obligación constitucional. La tendencia es a profundizar las desigualdades educativas y sociales, amenazando la democratización de la educación pública y alejando a los jóvenes del derecho inalienable a la educación con calidad social. La ley permitió que sean utilizados recursos públicos del Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (Fundeb) para la realización de alianzas con el sector privado, e incluso para que las empresas de Educación a Distancia (EaD) oferten cursos en esta modalidad que serían utilizados para completar los planes de estudio de los estudiantes en este nivel educativo. La Reforma llevó esta posibilidad al extremo al regular que hasta el 40% de la secundaria puede hacerse en la modalidad a distancia”.

El Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile señala que, en relación con “la educación secundaria no hay avances respecto a los logros del ODS4, está pendiente el desafío de potenciar la democracia interna en las escuelas y en el sistema educativo en su conjunto. En general, los estudiantes no tienen participación en la elaboración de políticas ni en la toma de decisiones, muy por el contrario, las nuevas políticas suelen ser elaboradas a sus espaldas y aprobadas por el Congreso durante las vacaciones estudiantiles, dificultando que estudiantes y comunidades educativas puedan responder.”

EDUCACIÓN EN EL NIVEL TERCIARIO

Respecto del nivel terciario, antes de introducirnos en los indicadores, resulta importante destacar que se trata de un nivel educativo que, en la mayor parte de los países, está regulado pero no garantizado por el Estado. En línea con esto, habitualmente el seguimiento en materia de derecho a la educación se vuelca a la educación básica inicial, primaria y secundaria. Sin embargo, aún cuando este derecho no esté habitualmente garantizado en las bases legales, el ODS 4 lo incluye entre sus metas, donde establece que los Estados se comprometen a:

4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

4.b. De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.

Asimismo, en el marco de las dos últimas Conferencias Regionales sobre Educación Superior que se llevaron a cabo en Cartagena de Indias, 2008, y Córdoba, 2018, se la reconoce como un derecho humano universal y un bien público social. La Declaración firmada en la III Conferencia señala que se:

[...] reafirma el postulado de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber de los Estados. Estos principios se fundan en la convicción profunda de que el acceso, el uso y la democratización del conocimiento es un bien social, colectivo y estratégico, esencial para poder garantizar los derechos humanos básicos e imprescindibles para el buen vivir de nuestros pueblos, la construcción de una ciudadanía plena, la emancipación social y la integración regional solidaria latinoamericana y caribeña.

Este movimiento ocurrido en América Latina y el Caribe de reconocimiento explícito y enfático de la educación superior como derecho se refleja en lo sucedido con las cifras para el sector. Observamos que la matrícula ha aumentado considerablemente del 2000 al 2015, superando la región a la media mundial. No obstante, como en el punto anterior, se verifican grandes diferencias entre los países y al interior de cada país se verifican muy desiguales posibilidades de acceso en base a las desigualdades socioeconómicas (CEPAL, 2019).

En el 2017 la tasa bruta de matrícula en el nivel terciario para la región era del 50.6%. Como se observa en el siguiente cuadro, se encuentran con tasa menor al 30% El Salvador, Guatemala y Honduras. Logran superar el 85% Argentina y Chile.

**TASA BRUTA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN TERCIARIA¹.
PAÍSES SELECCIONADOS DE ALC**

País	2000	2010	2015	2017
Argentina	53,96	73,23	84,00	89,96
Brasil	..	..	51,05	51,34
Chile	35,38	67,86	85,27	88,46
Colombia	24,49	39,41	53,28	56,43
Costa Rica	..	..	53,05	55,75
Cuba	22,04	94,85	36,11	39,91
Ecuador	..	..	44,89	..
El Salvador	21,41	26,11	27,97	28,59
Guatemala	..	..	21,78	..
Honduras	13,07	19,51	20,40	24,34
México	20,49	27,56	31,82	40,23
Panamá	41,33	44,25	47,27	..
Paraguay	15,89	34,63	..	..
Perú	33,82	..	..	70,74
Puerto Rico	..	89,50	96,65	..
Uruguay	33,93	51,24	59,70	63,13
Venezuela	28,65	..	..	..

Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO-UIS.

Resulta paradójico que los dos países con tasas más altas de matrícula, son los que presentan dos modelos profundamente diferentes de educación superior. Chile, con un sistema fuertemente privatizado y un modelo organizado sobre la lógica de mercado, y Argentina con una larga tradición de universidad pública gratuita y, más recientemente, de acceso irrestricto.

Por otro lado, llaman la atención los abruptos cambios en la tasa de Cuba, que se deben a modificaciones en las políticas de selectividad en el ingreso a la universidad.

¹ Se calcula como el total de personas matriculadas en el nivel terciario o universitario, independientemente de la edad, dividido la población perteneciente al grupo quinquenal, partiendo de la edad en la que deberían finalizar la secundaria.

EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

En relación con la educación de personas jóvenes y adultas, es relevante mencionar en primer lugar que dos metas del ODS 4 la incluyen, estableciendo el compromiso de los Estados a:

4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

4.6. De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.

Se trata de metas acotadas, si se considera efectivamente a la educación como un derecho humano fundamental y que, por lo tanto, debería estar garantizado para el conjunto de la población.

La región tiene una larga y rica historia de vinculación de la educación popular, protagonizada por movimientos sociales y políticos, con la educación de personas jóvenes y adultas. Décadas de experiencias y una gran tradición pedagógica latinoamericana dan cuenta de esta relación. A su vez, variadas políticas estatales se basaron en dicha tradición, transformando en políticas públicas de mayor alcance aquellas experiencias. Sin embargo, también es cierto que suele ser un sector relegado por los gobiernos de turno la mayor parte de las veces, y esto resulta particularmente notorio en los recientes gobiernos conservadores. El informe de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil resulta elocuente en este sentido. Señala que luego del golpe de Estado parlamentario, el daño más sentido por la población fue que:

según el Plan Nacional de Educación, en 2015 deberíamos haber reducido la población joven y adulta en situación de analfabetismo absoluto y, en 2017, deberíamos haber universalizado la matrícula para la población de 4 a 17 años - lo cual es fundamental para el logro de las metas relacionadas con la lucha contra las desigualdades en términos de años de estudio entre los más ricos y los más pobres, ampliar la educación secundaria y aumentar la matrícula en la educación superior. Una de las primeras acciones del Gobierno de Temer fue el desmantelamiento del programa Brasil Alfabetizado, destinado a la alfabetización de jóvenes, adultos y personas mayores. El programa fue una puerta de entrada a la ciudadanía y despertó el interés por elevar la escolaridad. Brasil Alfabetizado se desarrollaba en todo el territorio nacional, con atención prioritaria a los municipios con altas tasas de analfabetismo, el 90% de los cuales se encuentran en la región Nordeste. Desde entonces y hasta el día de hoy, no existe una política estructurada para la educación de jóvenes y adultos y hay un creciente cierre y desguace de escuelas en esta modalidad.



Foto: UNICEF

LA ESCASA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS ES UN PROBLEMA PARA CONOCER LA SITUACIÓN Y PARA DEFINIR MEJOR POSIBLES CURSOS DE ACCIÓN.

Aún cuando, por lo general, la educación de personas jóvenes y adultas no tenga la centralidad que debería tener en los estudios sobre el cumplimiento del derecho a la educación, considerar las siguientes cifras nos permite dimensionar la importancia de la cuestión. En ALC, “unos 35 millones de adultos carecen de competencias básicas en lectura y escritura, y 88 millones no han completado la educación primaria; muchos más no han completado la educación secundaria” (UIL, 2017:29).

Se mantienen varios desafíos para la educación de personas jóvenes y adultas. Por un lado, que muchos programas todavía se concentran en el primer nivel de la alfabetización y se presta muy poca atención a los niveles siguientes. A su vez que, en la mayoría de las experiencias producidas, los estudiantes no tuvieron participación en la discusión sobre los planes de estudio; también hay problemas respecto a la financiación ya que usualmente fue relegado a los más bajos porcentajes de asignación del presupuesto. Además, hay escasa producción de datos e indicadores específicos sobre el tema que permitan producir mejores programas y políticas (UIL, 2017; CEAAL, 2017)

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SEGÚN LOS REPORTE DE LOS COMITÉS DE DERECHOS HUMANOS

Cabe resaltar las [Observaciones Finales](#) realizadas por el [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales \(CESCR\)](#) a los informes enviados durante el periodo 2015-2018 relativos a la aplicación de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comprende así a los siguientes países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Respecto a la **situación del derecho a la educación**, entre los principales motivos de preocupación, se encuentran: altos índices de abandono escolar y repetición en la educación tanto primaria como secundaria que afecta de manera significativa a niños, niñas y adolescentes procedentes de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos, indígenas y afrodescendientes, persistente desigualdad en el acceso a la educación entre los ámbitos rural y urbano, que afecta principalmente a los niños indígenas, afrocolombianos y desplazados internos, los gastos indirectos de la educación (útiles escolares y uniformes); la calidad de la educación (baja calidad, deficiente y desigual en base a la zona rural o urbana, la insuficiencia o ausencia de personal docente (maestros-as) debidamente capacitado y calificado, particularmente en las zonas rurales y remotas, así como a la ausencia de infraestructura adecuada. También en relación a los contenidos, la preocupación está centrada en que los planes de estudio no incluyan contenidos adecuados a derechos humanos, igualdad de género y salud sexual y reproductiva.

Resalta como **preocupación específica**, referida a la **Educación Prescolar: la limitada cobertura y acceso** a la educación prescolar o educación temprana, particularmente para niños y niñas pertenecientes a familias en condiciones socioeconómicas desfavorables, y en algunos casos marcada por altas disparidades regionales y según ingreso familiar.

En una misma línea, pueden mencionarse las [Observaciones Finales](#) realizadas por el [Comité de los Derechos del Niño](#) (CRC, por sus siglas en inglés) a los informes enviados durante el periodo 2015-2019 relativos a las obligaciones que incumben en virtud de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, y Uruguay.

Respecto a la situación del derecho a la educación, en general las preocupaciones (y en base a ello las recomendaciones generalizadas) apuntan a que todas las niñas, niños y adolescentes terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, garantizándose el acceso a la enseñanza obligatoria y a mejorar la calidad de la educación. A su vez, que se adopten medidas para combatir la elevada tasa de **deserción escolar**, (Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá), o que se aplique una estrategia integral para abordar los factores que contribuyen a la repetición de cursos y al abandono escolar (Uruguay) u orientadas a prevenir el abandono escolar de niños(as) de pueblos y nacionalidades indígenas, migrantes, solicitantes de asilo y

refugiados (Ecuador). También las **disparidades en el acceso, cobertura y la calidad** de la educación entre áreas urbanas y rurales o remotas (Brasil, Chile), las tasas más bajas de matriculación, finalización y alfabetización entre afrodescendientes e indígenas (Brasil, Panamá, Perú), diferencias significativas en la **cobertura de la educación**, que afectan principalmente a indígenas, afrodescendientes, desplazados o de zonas rurales, y en especial a las niñas (Colombia); las **infraestructuras inadecuadas, precarias o deficientes** y la falta o insuficiente número de maestros cualificados (Colombia, El Salvador, Haití, Panamá, Perú, R. Dominicana) o la necesidad de fortalecer la capacitación de maestros(as) y mejorar sus condiciones laborales (Uruguay). Escuelas que carecen de agua, electricidad, instalaciones adecuadas de saneamiento y acceso a recursos educativos como bibliotecas, computadoras e Internet (El Salvador), la necesidad de construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños(as) y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces (Ecuador, Guatemala).

LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA: ENTRE EL ACCESO Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES

Lo desarrollado hasta aquí nos permite contruir un panorama en relación con la cuestión más básica respecto del derecho a la educación: el acceso. Esta mirada debe complejizarse, a su vez, con los aportes de los análisis presentes en otros capítulos de este mismo volumen vinculados con las desigualdades sociales y sus implicancias en materia educativa y con las tendencias privatizadoras de la educación, que limitan el acceso y contribuyen a procesos de segregación social (Arcidiácono et al, 2014).

Por otro lado, debe señalarse que, como hemos visto, aún persisten fuertes desafíos para la región en todos los niveles. En particular, la escolarización en nivel inicial. Si bien hubo ampliaciones en la cobertura, sobre todo para sala de 4 y 5 años, aún quedan deudas sustantivas. A su vez, en el nivel secundario, se presentan grandes desafíos respecto de sostener la escolaridad en los años finales, y lograr la terminalidad en el nivel. En ese sentido, las metas del ODS 4 para 2030 resultan desafíos pendientes tanto respecto de asegurar que todos los y las adolescentes terminen la enseñanza secundaria como “que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.



Foto: Carlos Palácio



CAPÍTULO 2

Educación, inclusión y desigualdades

La inclusión constituye uno de los tópicos centrales de las agendas de política pública y de los discursos sobre educación en la actualidad. Sin embargo, no siempre tuvo la presencia que hoy se reconoce. Se trata de un concepto que irrumpe con fuerza en los años 90, de la mano de la UNESCO, y a partir de allí ha venido expandiéndose tanto en su uso como en su concepción.

En un primer momento, aparece en el marco de las propuestas educativas de integración para niños, niñas, jóvenes y adultos con necesidades educativas especiales, pero luego se amplía para referir a la inclusión de todos los grupos sociales relegados o excluidos, en el marco de las discusiones y de los documentos aprobados en el Foro Mundial sobre la Educación llevado a cabo en Dakar, en el 2000 (Blanco Guijarro, 2008). A partir de allí, el término “inclusión” comienza a ganar un protagonismo notable. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe impulsan políticas de inclusión o lo incluyen como objetivo en iniciativas variadas.

En el 2015, se produce un nuevo punto de inflexión cuando, en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se define el ODS 4 con centralidad en este concepto: “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Los contenidos del ODS 4 permiten reconstruir qué dimensiones se están considerando en relación con este objetivo. El punto 4.5 establece que para 2030 se deben “eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional”. Por su parte, el 4.7.a establece el compromiso de que, para el 2030, los países deben “asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para [...] la igualdad de género, [...], la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural [...]”. Con esa meta, se deberán “construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos”.

Como hemos visto en el inicio de este volumen, la “inclusión” es un concepto polisémico, que se comprende de modos diversos y contradictorios. Si bien es el modo en que aparece definido el Objetivo de Desarrollo Sostenible específico para educación, es importante inscribir las consideraciones en torno a la inclusión educativa en el contexto social y sus procesos de producción y reproducción de las desigualdades. La inclusión como problema educativo constituye el intento de poner en foco los desafíos que las desigualdades y las exclusiones nos plantean en términos de la garantía del derecho a la educación como derecho social.

LOS SENTIDOS DE LA INCLUSIÓN EN MATERIA EDUCATIVA

Las leyes generales de educación en América Latina constituyen un buen analizador de las rutas trazadas por el concepto de inclusión en el campo de la política educativa. La primera ley que incluyó el término fue la de República Dominicana, aprobada en el año 1997. Mirando el conjunto de la leyes regionales, es posible notar que las que fueron sancionadas en el siglo pasado no mencionan la palabra inclusión, excepto, como fue ya dicho, la dominicana. En la ley mexicana de 1993 aparece pero es producto de una modificatoria posterior.

Por el contrario, todas las leyes de este siglo refieren a la inclusión, aunque con grados y sentidos disímiles. En algunas, el concepto aparece asociado a determinados grupos sociales, identificados como aquellos tradicionalmente excluidos mientras que en otras la inclusión educativa se inscribe en la igualdad o como una dimensión de la inclusión social. No obstante, debe resaltarse que estas nociones integran, por lo general, las bases o principios generales que habitualmente se definen en los primeros artículos, pero luego, en el conjunto del articulado, sólo se retoma el concepto en relación con la educación especial o la escolarización de la población con necesidades educativas especiales (Saforcada, Ambao y Rozenberg, 2020).

De este modo, en América Latina encontramos tres sentidos en torno a la inclusión, que se acuñan en momentos diferentes pero que conviven en los últimos años en la región. Si en un primer momento la educación inclusiva estuvo ligada únicamente a la escolaridad de personas con discapacidades, en un segundo momento esta noción se amplía y se pasa a una concepción de inclusión educativa con foco en determinados grupos sociales reconocidos como aquellos excluidos. Ya en el contexto del posneoliberalismo y de los debates y las políticas orientadas a la garantía de derechos y con un horizonte de igualdad, la inclusión educativa se articula y redefine en una perspectiva general de inclusión social, como una de las dimensiones de políticas orientadas a dar respuesta a las desigualdades.

Por otro lado, como vimos al inicio de este informe, existen no pocos debates en torno al propio concepto de inclusión y sus implicancias filosófico-políticas. Plantear como problema la inclusión implica, como la otra cara de la misma moneda, reconocer una situación de exclusión o de desigualdad a la que se busca dar respuesta. En América Latina y Caribe, la región más desigual del planeta, esto supone un enorme desafío, que remite a la necesidad de conocer las muy diversas formas en que se producen esas relaciones de exclusión.

Así, la comprensión de las características complejas y multidimensionales de aquellas cuestiones que se intentan abordar con las propuestas de inclusión educativa representa un gran desafío tanto para los análisis y diagnósticos que se construyan como para las políticas educativas que se definan.

UNA MIRADA MULTIDIMENSIONAL SOBRE LA INCLUSIÓN Y LA EXCLUSIÓN EN LA REGIÓN

Analizar la inclusión y la garantía del derecho a la educación en América Latina y el Caribe requiere construir una mirada sobre los distintos grupos sociales que han sufrido, históricamente, diversas formas y situaciones de discriminación, exclusión y desigualdad en las que sus derechos son vulnerados, resaltando que no son grupos mutuamente excluyentes, sino que muchos se encuentran en la intersección de diversas desigualdades y, por lo tanto, en situaciones más complejas y profundas de vulneración de sus derechos. Para ello, consideraremos el desigual cumplimiento del derecho a la educación en relación con dimensiones y grupos específicos: pueblos originarios, géneros, migrantes, área geográfica, población afrodescendiente, comunidad LGBTIQ+, clases sociales/desigualdad socioeconómica y personas con discapacidad.

En cuanto a los **pueblos originarios**, cabe resaltar que “al comparar la información de los censos de las rondas de 2000 y 2010 se observa que los progresos en el panorama educativo de los pueblos indígenas se han manifestado, por ejemplo, en un aumento significativo de la asistencia escolar de todos los grupos etarios (...). En particular, las niñas y los niños de 6 a 11 años entran actualmente más temprano al sistema educacional, permanecen más tiempo y finalizan con mayor frecuencia los ciclos escolares” (CEPAL, 2014:99). La inserción escolar de la población de 12 a 17 años tiene porcentajes bastante más bajos que el grupo anterior, pero el aumento que se aprecia en ese rango de 10 años es también positivo.

Sin embargo, el Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile sostiene que “no ha habido mayores avances durante los últimos años en el reconocimiento e inclusión de los pueblos originarios del país. Aunque formalmente se fomente su integración, la estructura rígida del sistema educativo impide hacer modificaciones para lograr una educación pertinente y diversa. Esta inclusión se vuelve especialmente compleja de abordar cuando el Estado reprime especial y sistemáticamente al pueblo mapuche, vulnerando los derechos fundamentales de niños y niñas, víctimas directas de la violencia policial. Un caso de represión brutal con consecuencia de muerte fue el acorralamiento del dirigente mapuche Camilo Catrillanca en el año 2018, cuando un operativo dirigido directamente por el Ministerio del Interior del gobierno de Sebastián Piñera y del Alto Mando de Carabineros irrumpió en su comunidad, dándole muerte de manera instantánea después de cientos de balazos cuando regresaba a su hogar en un tractor desde su trabajo diario. En 2011, Camilo Cantrillanca era un dirigente estudiantil reconocido en su colegio,

luchó y se movilizó muchas veces en su región para exigir una educación equitativa y de calidad.”¹ A su vez, la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación afirma que “contamos con políticas y programas educativos a favor de los pueblos indígenas que se implementan, aunque también sufren de déficit de calidad y cobertura. Una política reciente es la Política de Atención Educativa para la Población en el Ámbito Rural que tendrá alcance universal pues incluye a las personas jóvenes y adultas y las modalidades no escolarizadas.”²

El Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile nos trae un tema central en relación con la garantía del derecho a la educación para pueblos indígenas, vinculado con la frecuencia de situaciones de violencia a las que son sometidos por parte de los Estados, aquellos que deberían garantizar sus derechos. Violencias físicas y también simbólicas, en su negación cultural e histórica. En este último aspecto, si bien ha habido avances en la región, como lo demuestra la presencia de la educación inter/multi/pluricultural en varias de las leyes generales de educación así como el desarrollo de un número creciente de políticas específicas, aún resta mucho por hacer.

En relación con la **educación y la migración**, la UNESCO (2019) señala que “la migración y los desplazamientos requieren sistemas educativos que atiendan a las necesidades de quienes migran y de quienes se quedan. Los países deben reconocer en su legislación el derecho de los migrantes y refugiados a la educación y hacerlo cumplir en la práctica. Deben adaptar la educación a los que viven hacinados en tugurios, a los nómadas, a los que están esperando que se les conceda la condición de refugiados. Los sistemas educativos deben ser incluyentes y cumplir el compromiso de equidad” (p.12).

Específicamente para la migración y pueblos originarios señala que “en muchos lugares, para los pueblos indígenas la educación ha implicado una asimilación forzosa a través de la escuela. Se suman a ello la pobreza y la migración a zonas urbanas, que involucran a menudo erosión cultural, pérdida de la lengua y discriminación. La pérdida de la lengua constituye un gran problema para las poblaciones indígenas urbanas. En las ciudades de México, el Ecuador y el Perú, las generaciones jóvenes tienen muchas menos probabilidades de hablar las lenguas indígenas que los jóvenes de las zonas rurales.” (p.18)

Respecto a la **educación y género**, el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO (2018) sostiene que a nivel global, se ha alcanzado la paridad de género en todos los niveles de educación salvo el terciario. Si bien, esto no ocurre en todas las regiones, en América Latina y el Caribe debe resaltarse que por cada 93 niños que terminan el primer ciclo de enseñanza secundaria hay 100 niñas y que “el número de mujeres pobres que terminaron los dos ciclos de enseñanza secundaria es superior al de los varones” (p. 14).

¹ Respuesta del Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile a la Consulta 2019 de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

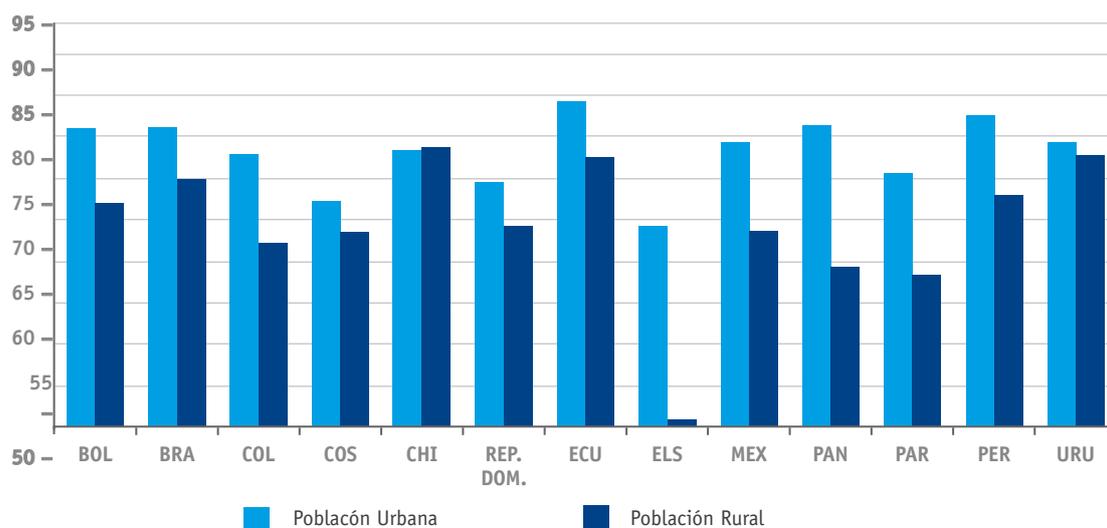
² Respuesta del Campaña Peruana por el Derecho a la Educación a la Consulta 2019 de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

Ahora bien, la diferencia también se materializa en términos de elecciones educativas y género. A nivel global, “los programas de formación técnica y profesional siguen siendo un bastión masculino (...) Solo algo más de una cuarta parte de los alumnos matriculados en programas de ingeniería, industria y construcción, y en programas de tecnologías de la información y la comunicación, son mujeres” (UNESCO 2019b:2).

Merece destacarse cómo el embarazo precoz continúa siendo un factor importante en el abandono escolar de las adolescentes. Por ejemplo, “en el Estado Plurinacional de Bolivia, el 19% de las chicas de 15 a 19 años que no habían terminado la educación secundaria citaron el matrimonio como la razón principal, y el 14% el embarazo. En Chile, ser madre reduce la probabilidad de terminar la educación secundaria entre un 24% y un 37%” (UNESCO 2019b, p.29).

Una dimensión clave para observar la desigualdad es el **área geográfica** de residencia. Las desigualdades entre población urbana y población rural en la garantía del derecho a la educación resultan notables. En el gráfico siguiente se observa la tasa neta de escolarización secundaria para algunos países (aquellos en los que se contaba información disponible sobre este tópico). Como puede observarse, la brecha respecto al acceso al secundario entre el ámbito rural y el ámbito urbano existe en todos los casos, siendo en la mayoría muy significativa.

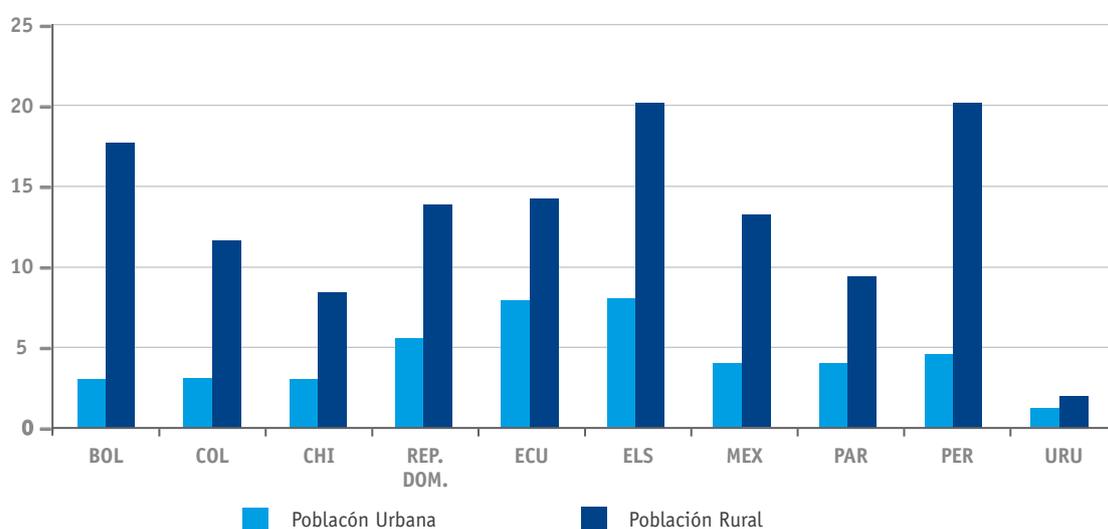
TASA NETA AJUSTADA DE ASISTENCIA ESCOLAR A NIVEL SECUNDARIO, POR ÁREA GEOGRÁFICA – PAÍSES SELECCIONADOS DE ALC, 2018 O ÚLTIMO DATO DISPONIBLE



Fuente: elaboración propia sobre datos de SITEAL, en base a Encuestas de Hogares de los países de la región. Datos para 2018, excepto Chile, 2017 y República Dominicana, El Salvador y México, 2016.

La desigualdad es aún más pronunciada cuando se analiza la tasa neta de analfabetismo para la población de 15 años y más por área geográfica. Como puede observarse, la brecha también en este caso es muy significativa.

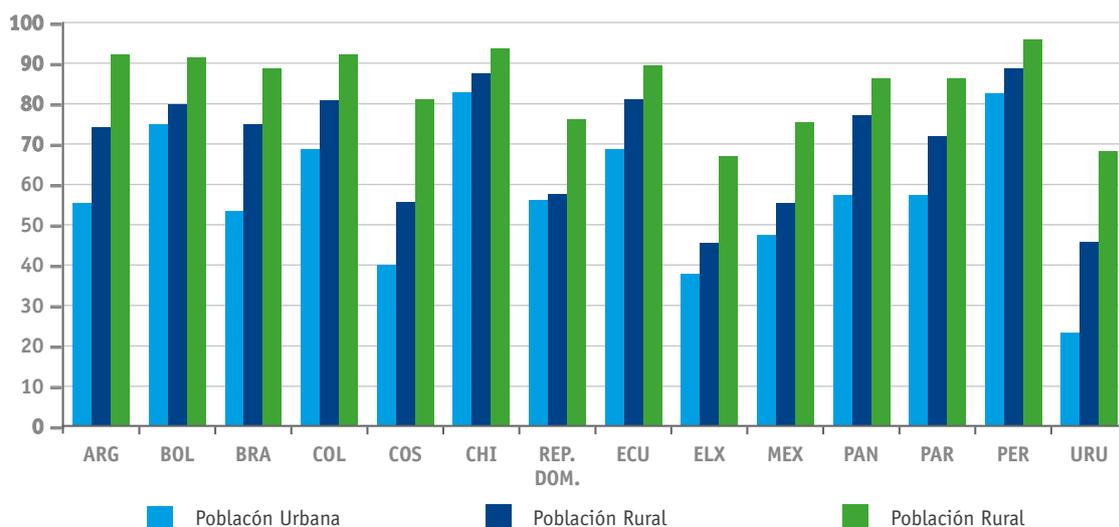
**TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN CON 15 AÑOS Y MÁS,
POR ÁREA GEOGRÁFICA – PAÍSES SELECCIONADOS DE ALC,
2018 O ÚLTIMO DATO DISPONIBLE**



Fuente: elaboración propia sobre datos de SITEAL, en base a Encuestas de Hogares de los países de la región. Datos para 2018, excepto Chile, 2017 y República Dominicana, El Salvador y México, 2016.

En cuanto a **la educación y la desigualdad económica**, las brechas que se observan en las tasas de finalización de la educación secundaria en relación con los niveles de ingresos de las familias de las y los jóvenes son muy pronunciadas. Como puede analizarse en el siguiente cuadro, en todos los países de los que se disponen datos la diferencia entre el 30% de la población con menores ingresos y el 40% con mayores ingresos, supera al 20% en la mayoría de los países, llegando en algunos casos al 40%.

TASA DE FINALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA POR NIVEL DE INGRESOS – PAÍSES SELECCIONADOS DE ALC, 2018 O ÚLTIMO DATO DISPONIBLE



Fuente: elaboración propia sobre datos de SITEAL, en base a Encuestas de Hogares de los países de la región. Datos para 2018, excepto Chile, 2017 y República Dominicana, El Salvador y México, 2016.

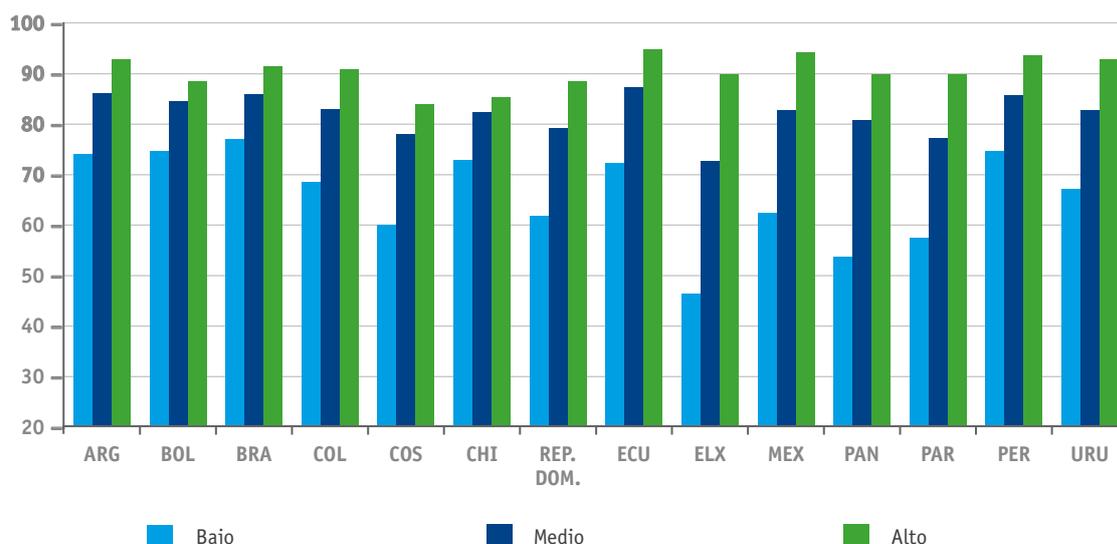
Si observamos la cuestión a nivel regional hay 7.6 millones de jóvenes en el rango de edad correspondiente a la escuela secundaria que están fuera de ella. En términos relativos, el porcentaje de jóvenes que no están en la escuela secundaria básica es casi cuatro veces mayor que en los países centrales (UNICEF, 2018). Si lo analizamos por nivel socioeconómico, dentro del 20% de la población con mayores ingresos, logran culminar la secundaria el 83% de las y los jóvenes de 20 a 24 años de ALC, mientras que entre los y las jóvenes del 20% más pobre, sólo lo hace el 35.4% (CEPAL, 2019b).

Resulta también significativo analizar la situación en relación con los niveles educativos de los adultos con los que los jóvenes conviven, es decir, el llamado clima educativo familiar. Si analizamos el cruce entre escolarización y clima educativo del hogar³, encontramos que las brechas se profundizan aún más. Las diferencias en la escolarización secundaria entre familias con clima educativo del hogar bajo y con clima alto van del 18% al 38%.

³ Los hogares con clima educativo bajo son los que el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más del hogar es inferior a 6; clima educativo medio: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más oscila entre 6 y menos de 12; clima educativo alto: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es de 12 años o más.

DENTRO DEL 20% DE LA POBLACIÓN CON MAYORES INGRESOS, LOGRAN CULMINAR LA SECUNDARIA EL 83% DE LAS Y LOS JÓVENES, MIENTRAS QUE EN LOS SECTORES MÁS POBRES, SÓLO LO HACE EL 35.4%.

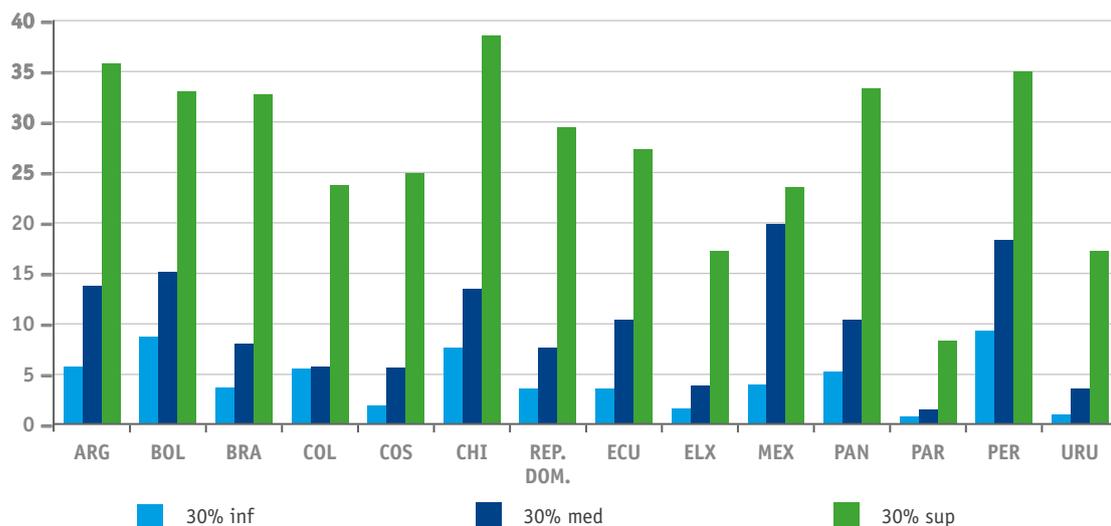
TASA NETA AJUSTADA DE ASISTENCIA ESCOLAR SECUNDARIA POR CLIMA EDUCATIVO – PAÍSES SELECCIONADOS DE ALC, 2018 O ÚLTIMO DATO DISPONIBLE



Fuente: elaboración propia sobre datos de SITEAL, en base a Encuestas de Hogares de los países de la región. Datos para 2018, excepto Chile, 2017 y República Dominicana, El Salvador y México, 2016.

También es importante analizar la relación de desigualdad económica y posibilidad de completar estudios de nivel superior. En ese sentido, si se observa la población de 20 años y más con nivel superior/universitario completo por nivel de ingresos (para el último año con datos disponibles), encontramos que las diferencias de la población con nivel superior completo entre personas con bajos y altos ingresos van del 7% al 29%.

PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 20 AÑOS Y MÁS CON NIVEL EDUCATIVO HASTA SUPERIOR / UNIVERSITARIO COMPLETO POR NIVEL DE INGRESOS. PAÍSES SELECCIONADOS DE ALC, 2018 O ÚLTIMO DATO DISPONIBLE



Fuente: elaboración propia sobre datos de SITEAL, en base a Encuestas de Hogares de los países de la región. Datos para 2018, excepto Chile, 2017 y República Dominicana, El Salvador y México, 2016.

Respecto a la situación de la **comunidad LGTBIQ+ en materia educativa**, vale la pena retomar el estado de situación comentado por las organizaciones nacionales que integran la CLADE. Desde Chile señalan que “nuestro país está dando pequeños pasos. En 2017, a nivel institucional, se publicó una Circular de Derechos y Orientaciones para la Inclusión de Personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, por parte del Ministerio de Educación.” En Guatemala afirman que “existe una tendencia a la discriminación de las personas LGTBI, ya que el Estado de Guatemala es muy conservador, y de muy diversas formas se discrimina”. Asimismo, destacan que no se aprobó la ley de equidad de Género.”

La falta de información así como la ausencia de la cuestión en la mayor parte de los informes referidos a la inclusión, la exclusión o las desigualdades en materia educativa da cuenta de hasta qué punto esta cuestión no es considerada a pesar de que las y los jóvenes plantean el problema cada vez con más fuerza.

CASO NACIONAL

LA COALICIÓN COLOMBIANA POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN RELATA UN CASO TESTIGO SINTOMÁTICO:

“La Corte Constitucional (2015), en la Sentencia T-478/15, que responde a la acción tutela interpuesta por Alba Reyes al colegio, a raíz del suicidio de Sergio Urrego reconstruye la historia del acoso escolar al que fue sometido el adolescente, en la sección Hechos relevantes presentada la sentencia de la Corte Constitucional (2015).

La sentencia de la Corte Constitucional señala al respecto: “La señora Reyes Arenas, señaló que su hijo, a partir de la denuncia penal por el supuesto acoso sexual, entró en un estado grave de afectación emocional. Indicó que el 4 de agosto de 2014, tuvo que viajar a la ciudad de Cali para solucionar unos asuntos laborales. Y a su regreso, no encontró al menor en el apartamento. Después de tratar de localizarlo en distintos lugares, recibió esa noche una llamada de la Clínica Shaio en donde le informaron que su hijo se encontraba en estado crítico, pues se había arrojado de la terraza del Centro Comercial Titán en la ciudad de Bogotá. El joven Sergio David Urrego Reyes, no se recuperó del impacto de su caída. Al día siguiente, falleció en la institución de salud en mención” (Corte Constitucional, 2015).

Tanto el fallo de la Corte Constitucional como sus detractores entendieron que el suicidio de Sergio Urrego no se trató sólo de un caso personal, o implícitamente comprendieron lo personal como político. La sentencia de esta corte entendió que existe violencia institucional ejercida sistemáticamente por los colegios contra las/los niñas/os que no encajan en los márgenes de la heterosexualidad, que se atenta contra sus vidas y que estas vidas deben ser defendidas. (...) La heterosexualidad no es una opción sexual, es un régimen de terror que regula los afectos, el deseo, la sexualidad, la forma de relacionamiento, que vigila hasta los más mínimos movimientos, la forma de caminar, de sentarse y de mover las manos al hablar, y que en últimas, obliga a sus subordinados a ser policías de su gobierno y a castigar a sus detractores.”

Los datos sobre **escolaridad de niños y niñas con discapacidad** son alarmantes. En la región, respecto al acceso a la educación básica, entre los niños y niñas menores de 14 años con discapacidad –aproximadamente 8 millones–, el 70% no asiste a la escuela (UNICEF, 2018). La Campaña Peruana por el Derecho a la Educación afirma que “la educación de personas con discapacidad no ha sido aún atendida con la base legal que responda con calidad y pertinencia a las necesidades específicas de esta población”.

El Foro de Chile señala las contradicciones existentes, ya que “formalmente, las leyes en Chile dicen promover la inclusión en el sistema educativo, tanto de estudiantes embarazadas, cómo de aquellas y aquellos que presenten alguna Necesidad Educativa Especial (NEE). Sin embargo, en la práctica estas políticas van de la mano con una tendencia a la privatización y precarización educativa, por ejemplo, al entregar una mayor subvención, que fluctúa

históricamente entre el doble y el triple de la basal, a escuelas que incorporen a estudiantes con alguna NEE, generando así un ‘incentivo perverso’ para su sobre diagnóstico.”

El Foro de República Dominicana realiza un análisis que muestra con claridad la profundidad de las desigualdades: “uno de los principales desafíos de la agenda educativa dominicana es la eliminación de las marcadas desigualdades educativas existentes en el país, expresadas en diferencias de acceso y de aprendizajes de las niñas y los niños de familias que viven en condición de pobreza, residentes en zonas rurales o en determinadas regiones del país y, más aún, de la población en edad escolar con determinada discapacidad o falta de documentación. Las brechas de acceso atribuibles a los citados factores son pequeñas en la educación básica y muy amplias en los niveles inicial, medio y superior, así como en los años de escolaridad en distintos grupos poblacionales. Las profundas desigualdades socioeconómicas existentes en el país se manifiestan en barreras al derecho a la educación para amplios segmentos poblacionales”.

LA INCLUSIÓN Y LA EXCLUSIÓN SEGÚN LOS REPORTES DE LOS COMITÉS DE DERECHOS HUMANOS

El conjunto de reportes que elaboran los países y de observaciones finales que producen los múltiples comités de seguimiento en el sistema de Naciones Unidas constituye un material muy valioso para construir un panorama o estado de situación en relación con la inclusión y la garantía del derecho a la educación. A continuación, presentamos los resultados de una sistematización de este material por Comité de seguimiento.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (CDH)

El trabajo de lectura y sistematización se realizó con base en las Observaciones Finales elaboradas por el CDH a los informes enviados durante el periodo 2015-2018 relativos a la aplicación de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comprende a los siguientes países: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana.

Identidad de género y salud sexual y reproductiva: si bien la adopción de leyes sobre identidad de género es escasa (se observa únicamente la excepción de Argentina), los informes destacan avances considerables en la adopción e implementación de medidas institucionales que protegen la salud sexual y reproductiva en los contextos educativos (Argentina, Ecuador, Costa Rica), usualmente ligados con la problemática de la prevención del embarazo adolescente. Las recomendaciones del Comité son coherentes y constantes al señalar la necesidad de ampliar la protección mediante programas de educación sexual integral, dirigida a hombres, mujeres, niños y niñas, de ahí que el componente de género resulte relevante. En este sentido, el Comité también hace llamados a modificar la legislación doméstica para

evitar embarazos no deseados y con ello los abortos clandestinos que ponen en riesgo la vida de las adolescentes y recomienda extensamente a los Estados asegurar el acceso a un aborto legal cuando se encuentre amenazada la vida o la salud de la mujer, así como en casos de violación o incesto y de feto inviable debido a anomalía. Este llamado incluye la descriminalización del aborto.

Violencia: La violencia estructural es quizás el problema de fondo en todos los informes analizados y la identificación de víctimas específicas ha llevado al Comité a emitir recomendaciones puntuales para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes, población migrante y niños, niñas y adolescentes. Los informes dan cuenta de avances obtenidos, y si bien los alcances de estos avances no son abundantes en los contextos educativos, se menciona directamente la necesidad de prevenir y sancionar el abuso y violencia sexual en las escuelas (Ecuador y Argentina). La erradicación del castigo corporal en todos los ámbitos de la vida y especialmente en la escuela, es parte de las recomendaciones del Comité (Argentina), al que preocupa no estén específicamente prohibidos como forma de disciplina.

Discriminación contra poblaciones específicas: La ausencia de marcos jurídicos exhaustivos contra diversas formas de discriminación, es una observación de fondo de carácter recurrente del Comité, citando los casos de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Costa Rica, El Salvador), a quienes se afecta su acceso a la educación, empleo y vivienda, así como lo hacen otros órganos de tratados de Naciones Unidas. De igual manera, el Comité documenta casos de estigmatización de personas migrantes, personas con discapacidad y de personas de las comunidades LGTB, así como casos repetidos de negación de nacionalidad de gran número de personas de primera generación y sus descendientes en República Dominicana.

Situación del derecho a la educación: En general, entre los principales motivos de preocupación, se encuentran la falta de acceso de las mujeres y niñas a los servicios de salud sexual y reproductiva, que si bien no es una cuestión que se cita exhaustivamente en todos los informes, se trata de un problema ampliamente documentado en la región⁴. La falta de acceso se agrava con las barreras legales persistentes, que impiden el pleno goce del derecho humano a la educación en todos los ámbitos y que se expresan de manera contundente contra las mujeres, agravada por el mal entendido ejercicio de una supuesta objeción de conciencia por parte de los trabajadores de la salud y la falta de protocolos médicos que obligan a las mujeres, incluyendo adolescentes, a recurrir al aborto clandestino que pone su vida y su salud en riesgo (Argentina).

La ausencia de marcos legales exhaustivos también afecta a las poblaciones migrantes, pueblos indígenas y personas con discapacidad, aunque el Comité reconoce cierto avance en la implementación de medidas legislativas e institucionales para garantizar los derechos humanos y la lucha contra la violencia hacia las mujeres (Colombia y Costa Rica), entre las que se destaca la legislación ordinaria sobre educación intercultural (Ecuador y El Salvador).

⁴ Véase <http://www.unwomen.org/es>, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7134-la-transicion-la-salud-sexual-reproductiva-america-latina-15-anos-despues-cairo>, https://www.oas.org/es/youth/Salud_Sexual_y_Reproductiva.asp

LA AUSENCIA DE MARCOS LEGALES EXHAUSTIVOS PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN AFECTA A LAS MUJERES, LA POBLACIÓN LGBTI+, LAS Y LOS MIGRANTES, LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Otra preocupación general, como se apuntó, es la violencia, sus causas y consecuencias, por lo que se requiere intensificar esfuerzos para combatir los altos índices que se reportan en la región y asimismo incrementar la protección de las víctimas (El Salvador) y la prevención de la violencia intrafamiliar (Guatemala), para lo cual se hace necesario incorporar programas de educación destinados a erradicar violencia contra las mujeres y contra grupos que han sido históricamente discriminados.

Asimismo, se señalan algunas preocupaciones específicas, entre las que se destacan las siguientes:

- La existencia de modelos pedagógicos tradicionales, sumado a prácticas patriarcales de socialización, posiblemente han facilitado la práctica de los castigos corporales contra niños, niñas y adolescentes, que en varios países continúan sin estar específicamente prohibidos como forma de disciplina en el hogar, en la escuela, en los centros de privación de libertad y en las instituciones de protección de menores (el Comité se refiere al caso de Argentina).
- Otra preocupación concreta es la falta de acceso pleno a los servicios de salud sexual y reproductiva, la limitada sensibilización a hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes en materia de derechos sexuales y reproductivos, especialmente considerando la relación de estos vacíos con la creciente violencia sexual, por lo que se recomendó a Honduras multiplicar los programas que aseguren el acceso pleno a la salud sexual y reproductiva y a los anticonceptivos. El Comité advierte que se han tomado medidas al respecto en Ecuador y Guatemala, en donde se recomendó aprobar un protocolo para atender los casos de aborto terapéutico. En este caso, también preocupa al Comité la criminalización del aborto en los países de la región.
- Por otra parte, la necesidad de adaptar los sistemas educativos para facilitar la reinserción de jóvenes ex pandilleros en un marco de derechos humanos, evitando la estigmatización, es un tema de preocupación puntual, ligado a la lucha contra la impunidad (El Salvador). Finalmente, la situación de personas con discapacidad y personas de ascendencia haitiana en la República Dominicana resultan también preocupantes, en vista de las informaciones sobre la discriminación que sufren en el acceso a servicios básicos, educación y empleo.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CESCR)

Se presenta una sistematización de las Observaciones Finales realizadas por el CESCR a los informes enviados durante el periodo 2015-2018 por los Estados Parte relativos a la aplicación de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comprende a los siguientes países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Situación del derecho a la educación: en general, entre los principales motivos de preocupación, se encuentran: altos índices de abandono escolar y repetición en la educación tanto primaria como secundaria que afecta de manera significativa a niños, niñas y adolescentes procedentes de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos, indígenas y afrodescendientes, persistente desigualdad en el acceso a la educación entre los ámbitos rural y urbano, que afecta principalmente a los niños indígenas, afrocolombianos y desplazados internos, los gastos indirectos de la educación (útiles escolares y uniformes); la calidad de la educación (baja calidad, deficiente y desigual en base a la zona rural o urbana, la insuficiencia o ausencia de personal docente (maestros-as) debidamente capacitado y calificado, particularmente en las zonas rurales y remotas, así como a la ausencia de infraestructura adecuada. También en relación a los contenidos, la preocupación está centrada en que los planes de estudio no incluyan contenidos adecuados a derechos humanos, igualdad de género y salud sexual y reproductiva, así como que la existencia en algunos casos de programas como el Programa Guardianes de la Patria (Honduras) que es llevado a cabo en instalaciones militares y por las fuerzas armadas, el cual pudiera conllevar riesgos de adoctrinamiento y ser incompatible con los principios enunciados del Pacto, o la introducción en los programas educativos de material y actividades de adoctrinamiento que pueden ser incompatibles con el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Venezuela).

El Comité señala como preocupaciones específicas, las siguientes:

- **Educación Prescolar:** la limitada cobertura y acceso a la educación prescolar o educación temprana, particularmente para niños y niñas pertenecientes a familias en condiciones socioeconómicas desfavorables, y en algunos casos marcada por altas disparidades regionales y según ingreso familiar.
- **Discriminación y segregación en la educación:** Los sistemas educativos deben eliminar todos los mecanismos que discriminación y segregación. En el caso de Chile, se alerta sobre las agudas disparidades que existen actualmente en la calidad de la educación entre las escuelas privadas, subvencionadas y públicas.
- **Educación Sexual Integral:** las altas tasas de embarazo en la adolescencia que presentan varios países de la región, así como una adecuada protección de la salud y los derechos sexuales y reproductivos también preocupan al Comité. En tal sentido, enfáticamente recomienda que: se amplíe y refuerce la educación, integral y apropiada a cada edad, sobre salud sexual y reproductiva en los programas escolares de la enseñanza primaria y secundaria para ambos sexos (Chile, Venezuela); incorporar en



Foto: UNICEF

los programas escolares de la enseñanza primaria y secundaria para ambos sexos una formación, integral y apropiada a cada edad, sobre salud sexual y reproductiva (Costa Rica); incorporar en los programas escolares de la enseñanza primaria y secundaria para ambos sexos una formación, integral y apropiada a cada edad, sobre salud sexual y reproductiva (Honduras); asegurar programas escolares sobre salud sexual y reproductiva apropiados a cada edad y debidamente implementados (México); que se amplíe y refuerce la educación, integral y apropiada a cada edad, sobre salud sexual y reproductiva para ambos sexos en todas las escuelas, así como en el ámbito informal (Paraguay); asegurar que los programas escolares sobre salud sexual y reproductiva sean apropiados a cada edad y sean debidamente implementados (Uruguay).

- **Educación Inclusiva:** el Comité llama la atención por la falta o dificultades de acceso a la educación de las personas con discapacidad (por ejemplo, Argentina, Colombia, Paraguay, Uruguay) así como sobre la persistencia de regulaciones que permiten formas de educación segregada (México) así como sobre la falta de datos sobre el acceso a la educación para personas con discapacidad (Argentina). En tal sentido enfáticamente ha recomendado que los Estados avancen en políticas integrales de educación que garanticen el derecho a la educación inclusiva, que se incorpore la producción y publicación de datos sobre las personas con discapacidad en la educación; que se garantice el acceso adecuado a educación inclusiva por parte de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.
- **Educación Intercultural Bilingüe:** el Comité ha expresado preocupación por la falta de promoción, preservación y uso de las lenguas indígenas en el ámbito educativo (por ejemplo, Chile, Colombia, Costa Rica, así como por la falta de datos sobre la educación intercultural bilingüe (Argentina). En tal sentido recomienda, con miras a la protección de los derechos culturales y el respeto de la diversidad cultural, el fortalecimiento y/o implementación las políticas de educación intercultural bilingüe, una educación intercultural adecuada y de calidad.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS CONTINÚAN SUFRIENDO LOS EFECTOS PERSISTENTES DE LA DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA Y ESTRUCTURAL, INCLUIDOS LOS GARÍFUNAS, ASÍ COMO LOS AFROS DESCENDIENTES. LA FALTA DE DATOS ESTADÍSTICOS DESGLOSADOS SOBRE EL NIVEL DE ALFABETIZACIÓN Y DE ACCESO A LA EDUCACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, AFRO DESCENDIENTES Y MIGRANTES DIFICULTA LAS POSIBILIDADES DE ANÁLISIS Y DE ACCIÓN.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (CEDR)

Se presentan los resultados de sistematización de las Observaciones Finales del CEDR a los informes enviados durante el periodo 2015-2018 relativos a la aplicación de los derechos contenidos en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Comprende los siguientes países: Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú.

Pueblos indígenas: La preocupación por los derechos de los pueblos indígenas ha sido permanente en el Comité. Los esfuerzos realizados por los Estados han sido en muchos casos constantes, aunque no suficientes, como es el caso del Plan Nacional ecuatoriano para el Buen Vivir 2013-2017, basado en la cosmovisión indígena, la conformación del Consejo Nacional de Educación Indígena, en julio de 2016 en Paraguay y la aprobación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe y del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021 en el Perú. Sin embargo, en casi todos los países y concretamente en Guatemala, por ejemplo, los pueblos indígenas continúan sufriendo los efectos persistentes de la discriminación histórica y estructural, incluidos los garífunas, así como los afros descendientes. La falta de datos estadísticos desglosados sobre el nivel de alfabetización y de acceso a la educación primaria, secundaria y universitaria de los miembros de los pueblos indígenas, afro descendientes y migrantes (Argentina) ha dificultado la labor, como es el caso de Honduras, donde las persistentes dificultades de acceso a la educación que enfrentan los pueblos indígenas y afro hondureños, es comparable con las existentes en Paraguay. El Comité destaca las altas tasas regionales de analfabetismo entre la población indígena.

Educación intercultural bilingüe (EIB): La discriminación estructural histórica de la que han sido víctimas los pueblos indígenas, se acompaña de la falta de pertinencia, adaptabilidad y financiamiento de los sistemas educativos llamados a responder y atender sus necesidades. Es así como el Comité si bien toma nota de los esfuerzos desarrollados para llevar a la práctica el derecho a la educación intercultural bilingüe, incluyendo la existencia de leyes específicas (Honduras), también lamenta la falta de avances, entre otras razones, por el reducido número de maestros de comunidades indígenas y las dificultades que éstos encuentran en el acceso a cursos de capacitación. Preocupa al Comité que en muchas zonas rurales la educación bilingüe no esté disponible y que las políticas educativas en varios casos no cumplan plenamente con el objetivo de preservación de los derechos a la identidad cultural de los pueblos indígenas (Ecuador), cuestión reforzada por el Comité de los Derechos del Niño respecto a Ecuador al recomendar que se asegure una asignación presupuestaria apropiada. El CEDR recomendó (Guatemala, Paraguay) garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la educación para los niños y las niñas indígenas, incluso en su lengua materna, y mediante la elaboración de planes educativos interculturales que cumplan con el objetivo de promoción y preservación de la identidad cultural de los pueblos indígena e intensificar sus esfuerzos para erradicar el analfabetismo entre los pueblos indígenas, principalmente entre las mujeres. Además, el Comité ha recomendado incrementar los esfuerzos para establecer escuelas en las zonas rurales y remotas donde hay una mayor concentración de población indígena y para mejorar la calidad e infraestructura de las mismas (Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay).

En el mismo sentido están las observaciones del Comité de los Derechos del Niño a los informes enviados durante el periodo 2015-2019 por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, y Uruguay sobre la EIB. En este tema se ha llamado la atención sobre la deficiente calidad de la educación bilingüe intercultural lo que afecta el derecho a la educación de niños y niñas pertenecientes a grupos minoritarios y/o pueblos indígenas, recomendando que se refuercen las medidas destinadas a promover una educación de calidad para los niños indígenas, en particular proporcionándoles educación intercultural y bilingüe (El Salvador); que se siga fortaleciendo y financiando debidamente el programa de educación intercultural Panamá bilingüe y el programa Mi Escuela Primero a fin de ampliar la participación de los niños indígenas en la educación (Panamá); o que se garantice la aplicación efectiva de sus programas sobre educación bilingüe intercultural (Perú).

Personas migrantes: Los prejuicios y estereotipos son a juicio del Comité uno de los principales obstáculos que enfrentan las personas migrantes en los países que los acogen. Estos obstáculos les hacen enfrentar condiciones de vida difíciles, aun cuando gozan de los permisos temporales de permanencia o residencia, tal como se ha documentado en el Perú. Los esfuerzos que los gobiernos realizan para proteger a la población migrante son valorados por el Comité, aunque en la práctica los prejuicios, estereotipos y actos discriminatorios tienen un impacto negativo en las personas migrantes, quienes encuentran múltiples dificultades para acceder a servicios básicos, principalmente salud y educación.

Situación del derecho a la educación: en general, entre los principales motivos de preocupación identificados por el Comité, se encuentran los niveles de desigualdad y pobreza que sufren los pueblos indígenas y afro descendientes, debido a la discriminación estructural e histórica en la región. Si bien existen esfuerzos para llevar a cabo campañas de sensibilización

y educación general sobre los efectos negativos de la discriminación racial, a fin de combatir la propagación de estereotipos y prejuicios en contra de los pueblos indígenas y para promover la tolerancia entre los diferentes grupos étnicos existentes (Honduras), se ha recomendado la implementación de políticas de inclusión social y de desarrollo con identidad que reduzcan los niveles de exclusión (Ecuador) y asimismo la adopción de acciones para romper el vínculo entre pobreza y racismo, entre otras, mediante la profundización de las medidas especiales o de acción afirmativa. Se ha notado que las políticas educativas en algunos países no cumplen plenamente con el objetivo de preservación de los derechos a la identidad cultural de los pueblos indígenas para asegurar que, en el proceso de aprendizaje, todas las culturas e idiomas reciban el lugar apropiado para lograr la construcción de una sociedad verdaderamente pluricultural (Ecuador, Guatemala).

Entre las preocupaciones específicas, se señalan las siguientes: el reducido número de maestros de comunidades indígenas (Argentina y Perú), las diferencias significativas de acceso a la educación superior que afectan principalmente a pueblos indígenas, afro descendientes y migrantes (Ecuador), el analfabetismo entre los pueblos indígenas, principalmente entre las mujeres indígenas (Guatemala), la alta tasa de abandono escolar entre los niños, niñas y adolescentes indígenas y afro descendientes (Honduras). Las mujeres continúan enfrentándose con múltiples formas de discriminación en relación a la participación en la toma de decisiones, su acceso a un nivel de vida adecuado, a la educación, al trabajo, y a servicios de salud, incluyendo servicios de salud sexual y reproductiva (Paraguay, Perú). El Comité ha recomendado de manera consistente incluir la perspectiva de género en todas las políticas y estrategias contra la discriminación racial para eliminar la discriminación múltiple e intersectorial que enfrentan las mujeres pertenecientes a pueblos indígenas y afro descendientes.

Foto: UNICEF



COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CCEDAW)

Se trabajó con las Observaciones Finales realizadas por CCEDAW a los informes enviados durante el periodo 2015-2019 relativos a las obligaciones que incumben a los Estados en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay.

Situación del derecho a la educación: en general, entre las preocupaciones que más resaltan refieren a: la insuficiente representación de las mujeres y las niñas en disciplinas dominadas tradicionalmente por los hombres (matemáticas, ingeniería y nuevas tecnologías de la información); el escaso índice de matriculación y las consecuentes elevadas tasas de analfabetismo entre las mujeres y las niñas indígenas (debido a obligaciones domésticas y de cuidado a las que tienen que hacer frente) y la prioridad que se concede a los niños en materia de escolarización (Argentina); la falta de datos, desglosados por edad, origen étnico y condición social, sobre el acceso de las niñas a la educación, en particular las tasas de matriculación, finalización y abandono de los estudios de las niñas en todos los niveles de la enseñanza (Bolivia); material educativo con estereotipos de género y las conductas con sesgo de género en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la aplicación desigual del protocolo conjunto puede impedir que algunas niñas embarazadas y madres jóvenes continúen participando en el proceso educativo o se reincorporen a él; el bajo rendimiento escolar entre las mujeres y las niñas indígenas (Chile); las tasas persistentemente altas de deserción escolar de las mujeres en la enseñanza superior; las disparidades en el acceso a la educación de las mujeres y niñas indígenas, las mujeres y niñas afrocolombianas, las mujeres y niñas con discapacidad y las mujeres y niñas afectadas por el conflicto armado (Colombia); falta de información desglosada por edad, origen étnico y condición socioeconómica sobre el acceso de las niñas a la educación; la insuficiencia de medidas para reducir el abandono escolar de las adolescentes embarazadas y garantizar su derecho a reincorporarse a la escuela durante el embarazo y después del parto; el acoso sexual y otras formas de violencia de género contra las niñas en el sistema educativo (Costa Rica); la violencia sexual y el hostigamiento de niñas en las escuelas, que contribuyen a una elevada tasa de embarazos y de deserción escolar de adolescentes (Ecuador); el considerable nivel de analfabetismo entre las niñas y las mujeres, en particular las niñas y mujeres indígenas. Le preocupan las tasas desproporcionadamente bajas de matriculación y las tasas altas de abandono escolar de las niñas, debidas a múltiples factores, entre ellos la pobreza, la violencia y el acoso en el trayecto hacia o desde la escuela, el embarazo precoz, las obligaciones domésticas y de cuidado de otras personas, y el reclutamiento de niñas en el servicio doméstico, el limitado acceso a la enseñanza secundaria para las niñas y mujeres indígenas y rurales (Guatemala); insuficientes medidas para garantizar el acceso de todas las niñas a la educación, tasas de analfabetismo y de abandono escolar en la enseñanza secundaria de las niñas de zonas rurales y alejadas y de las comunidades indígenas y afrodescendientes altas, debido frecuentemente a la pobreza, los embarazos y matrimonios precoces y el trabajo infantil, elevada incidencia de actos de violencia sexual y acoso cometidos contra niñas en su trayecto hacia y desde la escuela, y observa la ausencia de un mecanismo de denuncia efectivo (Honduras); la persistencia de los obstáculos estructurales que impiden que las niñas accedan a una educación de calidad, en particular en la enseñanza secundaria y terciaria, debido, entre otras cosas, a las insuficientes asignaciones presupuestarias destinadas a este sector, que dan lugar a una carencia de infraestructuras escolares,

material educativo y maestros calificados, especialmente en las zonas rurales (Paraguay).

En esa misma línea están las observaciones del Comité de los Derechos del Niño a los informes enviados durante el periodo 2015-2019 por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, y Uruguay.

En cuanto a las preocupaciones específicas en materia de género son destacadas por el Comité, en virtud de discriminación persistente, los estereotipos de género y la violencia contra las niñas y adolescentes en la educación. En tal sentido: las elevadas tasas de deserción de madres adolescentes, niñas embarazadas y niñas trabajadoras domésticas, o la discriminación en el acceso a la educación a que se enfrentan las niñas embarazadas y las madres adolescentes, y los niveles de abandono escolar (Brasil, Chile, México) y la información de que muchas de las niñas que abandonan la escuela lo hacen debido al embarazo (Colombia); el menor nivel educativo de las madres adolescentes, puesto que las niñas embarazadas se ven obligadas a abandonar la escuela y tienen dificultades para reanudar sus estudios después del parto (El Salvador); las niñas embarazadas, las madres jóvenes y las víctimas de violación son obligadas o presionadas con frecuencia para que dejen la escuela (Haití), teniendo en cuenta los obstáculos al acceso a la educación que afectan a las niñas indígenas (Guatemala); la elevada tasa de deserción escolar entre las niñas embarazadas y las madres adolescentes, su expulsión de la escuela o que se las obliga a cambiar de turno por estar embarazadas (R. Dominicana); y recomendando que se elabore y aplique una política para proteger los derechos de las adolescentes embarazadas, las madres adolescentes y sus hijos y combata la discriminación en su contra (Uruguay).

Otras preocupaciones más puntuales refieren a la necesidad de combatir la intimidación y el acoso, incluido el ciberacoso, que abarque la prevención, mecanismos de detección temprana protocolos de intervención y directrices (Argentina); o las elevadas tasas de violencia y acoso entre los estudiantes (R. Dominicana). En el caso de Brasil se presenta como una preocupación especial el creciente número de escuelas públicas que son administradas por la policía militar y emplean maestros no civiles que no están adecuadamente capacitados y utilizan métodos de enseñanza y disciplinarios autoritarios. En el caso de El Salvador, particularmente destaca la preocupación por el grave impacto que tiene la violencia en el acceso de los/as niños/as a la educación, puesto que la mayoría de las escuelas están situadas en comunidades donde hay actividad de las maras o en zonas afectadas por el tráfico de drogas, la presencia de armas o la extorsión, las escuelas son escenario de casos de violencia sexual y trata, y se comete un elevado número de asesinatos de docentes y estudiantes.

Educación sexual integral (ESI): Entre otras preocupaciones específicas en el campo de la educación por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y dado el contexto regional que se está atravesando, cabe destacar las preocupaciones y recomendaciones relativas a los derechos sexuales y reproductivos y la Educación Sexual Integral. Con relación a este tema, el Comité ha llamado la atención por ejemplo sobre la alta tasa de abandono (30%) debido a embarazos en la adolescencia y la falta de educación sobre la salud sexual y reproductiva y los derechos conexos en el sistema educativo, lo que supone un elevado número de niñas que abandonan la escuela debido a embarazos precoces y una escasa aplicación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Argentina). En el caso de

EL COMITÉ HA LLAMADO LA ATENCIÓN SOBRE LA ALTA TASA DE ABANDONO (30%) DEBIDO A EMBARAZOS EN LA ADOLESCENCIA Y LA FALTA DE EDUCACIÓN SOBRE LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA Y LOS DERECHOS CONEXOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO.

Chile, recomienda que se elabore e introduzca en todos los niveles de la enseñanza asignaturas obligatorias que impartan información completa sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos, los comportamientos sexuales responsables, la prevención de los embarazos en la adolescencia y las infecciones de transmisión sexual, cuestión señalada por el Comité de los Derechos del Niño también a Chile. En Guatemala, también se pone de relieve la falta de una formación completa sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, así como la falta de aplicación del programa de educación sexual integral, recomendando que se eliminen los estereotipos de género discriminatorios de los libros de texto y los planes de estudios escolares. También para Honduras se observa con inquietud el limitado componente de educación sobre salud sexual y reproductiva integrada a los programas. En el caso de Paraguay se resalta una preocupación específica: la situación de las adolescentes. Llama la atención sobre la elevada tasa de embarazos entre las niñas de edades comprendidas entre 10 y 19 años y la elevada tasa de mortalidad materna entre las niñas de edades comprendidas entre 15 y 19 años.

En esa misma línea están las observaciones del Comité de los Derechos del Niño a los informes enviados durante el período 2015-2019 por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, y Uruguay sobre la ESI. Con base en la problemática del elevado número de embarazo adolescente existente en varios países (entre otros, El Salvador, Panamá, Perú), la protección a los derechos y la salud sexual y reproductiva, lo que afecta particularmente a niñas en situaciones vulnerables (niñas que viven en la pobreza, con bajos niveles de educación y niñas indígenas) el Comité ha recomendado que se adopte una política integral de salud sexual y reproductiva para adolescentes y garantice que la educación en salud sexual y reproductiva sea parte del plan de estudios escolar obligatorio y esté dirigida a niñas y niños adolescentes (Brasil), ha instado a reforzar el acceso a una educación en materia de salud sexual y reproductiva en función de la edad y los derechos de las niñas y los niños (Perú), o a retomar la propuesta de una ley sobre la educación sexual y reproductiva a fin de incorporar en el plan de estudios obligatorio la educación en salud sexual y reproductiva dirigida a los adolescentes (Panamá) así como redoblar esfuerzos para velar por que la educación en salud sexual y reproductiva sea parte del plan de estudios obligatorio y esté dirigida a los adolescentes de ambos sexos, prestando especial atención a la prevención de los embarazos precoces y las infecciones de transmisión sexual (Uruguay).

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CDPD)

Compartimos la sistematización realizada a partir de las Observaciones Finales realizadas por el CDPD a los informes enviados durante el periodo 2015-2018 relativos a la aplicación de los derechos contenidos en la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad. Comprende a los siguientes países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras y República Dominicana.

Exclusión y estigmatización: La exclusión y la estigmatización constituyen los obstáculos estructurales que con mayor fuerza impiden la realización de los derechos humanos de las personas con discapacidad, en general, y específicamente el derecho a la educación. Según el Comité, entre los indicadores de exclusión se encuentran los bajos niveles de matriculación y altos porcentajes de “deserción” escolar de personas con discapacidad. Además, indica que en el caso de quienes sí se encuentran matriculadas, lo hacen mayoritariamente en la modalidad de educación especial y segregada. Los pocos avances que se registran en la construcción de sistemas educativos inclusivos, encuentran barreras también en la falta de financiamiento suficiente y adecuado para consolidar modelos incluyentes y de calidad (Brasil) y la puesta en marcha de un mecanismo encargado de prohibir, supervisar y sancionar la discriminación por motivo de discapacidad en los sistemas educativos público y privado (Colombia). A esto además se suma la existencia de normas legales que restringen (Colombia) parcial o totalmente la capacidad jurídica de personas con discapacidad. Los mecanismos de exclusión y estigmatización tienen raíces históricas que se reproducen de manera consciente o inconsciente en los espacios sociales, culturales, políticos e institucionales, incluyendo las dinámicas familiares, por lo que es necesario que los Estados desarrollen políticas públicas sistémicas para avanzar en la erradicación de esos obstáculos.

Situación del derecho a la educación: en general, entre los principales motivos de preocupación, se encuentran: las dificultades de acceso de niños y niñas con discapacidad a los centros educativos regulares (Brasil), que va desde la negación de matrícula hasta el cobro de tasas adicionales. También preocupa la baja escolarización de los niños y niñas con discapacidad, especialmente en zonas rurales y comunidades indígenas (Guatemala) y la falta de ajustes razonables y de entornos escolares accesibles en el sistema educativo general y contratación de personal auxiliar de apoyo en las aulas de las escuelas públicas y privadas, especialmente en las zonas rurales (Brasil, Haití). Otra preocupación tiene que ver con los bajos niveles de matriculación de personas con discapacidad en todos los niveles educativos y el predominio de “aulas especializadas” con financiamiento público dentro de escuelas regulares (Colombia). El Comité también ha observado con inquietud que los esfuerzos por incluir a niñas, niños, jóvenes y personas adultas con discapacidad en la educación regular continúan dependiendo en gran medida de las organizaciones de sociedad civil en ausencia de una política estatal con este objetivo (República Dominicana).

En cuanto a las preocupaciones específicas, cabe resaltar las siguientes: la prevalencia de un subsistema de educación especial y segregada a todos los niveles a través de evaluaciones basadas en las discapacidades de las personas (Honduras). También le preocupa que

no exista una formación en la educación inclusiva para maestros, impidiendo la transición a un sistema de educación inclusiva. A lo anterior se agrega la falta de promoción de la educación inclusiva superior y la débil implementación de un plan para transicionar hacia la educación inclusiva, a todo nivel hasta el superior, capacitando a docentes, llevando a cabo campañas integrales de toma de conciencia y fomentando la cultura de la diversidad (Chile).

En esa misma línea están las observaciones del Comité de los Derechos del Niño a los informes enviados durante el periodo 2015-2019 por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, y Uruguay sobre educación inclusiva. Ha exhortado a que se aplique plenamente un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos y que se garantice la igualdad de acceso a una educación inclusiva de buena calidad en las escuelas ordinarias, priorizando la educación inclusiva frente a la asignación en instituciones y clases especializadas (Argentina), llamando la atención sobre la continuación de la educación especial segregada para niños y niñas con discapacidad así como el establecimiento de escuelas especiales, y los escasos programas de formación de docentes (Argentina, Brasil, Guatemala), intensificándose los esfuerzos destinados a asegurar una educación y una formación profesional sin ningún tipo de discriminación (Chile). Le preocupa que en algunos Estados no exista una estrategia para lograr la educación inclusiva, servicios inclusivos, edificios accesibles (Colombia) o una estrategia integral para garantizar que todos los(as) niños(as) con discapacidad accedan al sistema regular de educación inclusiva (Ecuador); el acceso sumamente limitado de los a la educación, que imparten solo unas pocas escuelas especiales con infraestructura deficiente y que no son accesibles en su totalidad, así como las insuficientes medidas tomadas para propiciar una educación inclusiva (Haití); el hecho de que casi la mitad de las niñas y niños con discapacidad se vean privados de educación (Honduras); la falta de escuelas y materiales educativos accesibles y de docentes habilitados, lo que incide especialmente en niños(as) con discapacidad que pertenecen a comunidades indígenas y los que viven en zonas rurales y alejadas (México); Refuerce las medidas encaminadas al desarrollo de la educación inclusiva, en particular asignando recursos financieros suficientes para su aplicación, aumentando el número de maestros y profesionales especializados formados y asignados a clases inclusivas de zonas rurales e indígenas y velando por que la educación inclusiva prime sobre la educación en instituciones especializadas y clases especiales (Panamá); llamando la atención sobre que aproximadamente el 54% de los niños(as) con discapacidad no sabe leer ni escribir y acceso limitado a una educación inclusiva para, particularmente en las zonas rurales y alejadas (Perú).

Recomienda: que se aumenten los recursos en las escuelas ordinarias para adecuarlas a la diversidad de los alumnos asignando los recursos necesarios, capacitando debidamente a los profesionales y mejorando las infraestructuras de movilidad (Argentina, Chile); y que elaboren directrices para proporcionar ajustes razonables y apoyo adecuado, así como el desarrollo de entornos educativos, y herramientas y metodologías docentes de carácter inclusivo (Ecuador). Se asegure el acceso a la educación a todos los niños con discapacidad, instaure medidas generales para fomentar la educación inclusiva y vele por que se dé prioridad a la educación inclusiva en vez de colocar a los niños en instituciones y clases especiales (Haití); medidas urgentes para garantizar que efectivamente se matricule a todos los niños con discapacidad en escuelas ordinarias (Honduras); se asegure de que

se concede prioridad a la educación inclusiva respecto a la educación en instituciones especializadas (R. Dominicana); implementar y/o desarrollar un sistema educativo inclusivo en todos sus niveles, escuelas y materiales educativos accesibles, docentes habilitados y transporte en todas las zonas del país (México, Perú); desarrollar la educación inclusiva y de prioridad a este tipo de educación sobre la colocación de niños en instalaciones y clases especiales; y que se presten los apoyos individualizados y toda la atención debida a los niños y niñas con dificultades de aprendizaje en las escuelas ordinarias (Uruguay).

CASO NACIONAL

BRASIL: “ESCUELA SIN PARTIDO”, GÉNERO Y EL AVANCE DEL FUNDAMENTALISMO RELIGIOSO

Las elecciones de 2018 con la consecuente victoria de Jair Messias Bolsonaro marcan el ascenso al poder de un grupo que se autodenomina “liberal en la economía y conservador en los hábitos”. Algunas de las pautas tomadas por estos grupos traen gran preocupación para el avance de una educación inclusiva en el país, como por ejemplo el proyecto “Escuela Sin Partido”, una iniciativa de cuño fundamentalista religioso que pretende prohibir que los profesionales de la educación debatan con estudiantes temas como democracia, igualdad racial, igualdad e identidad de género alegando un “adoctrinamiento político e ideológico en las clases, y, la usurpación del derecho de los padres de los alumnos sobre la educación moral y religiosa de sus hijos”. La propuesta, discriminatoria, ha ganado cada vez más visibilidad y viene siendo promovida en todos los niveles del gobierno (federal, estatal, distrital y municipal) ahora con proposiciones legislativas que están en curso.

“Escuela Sin Partido” tiene como principal victoria en el campo de las políticas educacionales la retirada de los términos “igualdad de género” y “orientación sexual” del texto de la Base Nacional Común Curricular.

La Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación realiza, desde el 2015, diversas denuncias internacionales sobre “Escuela Sin Partido” y de las violaciones que afecten la temática sobre la igualdad de género en la educación. Numerosos Comités sobre los Derechos y ONU ya hicieron recomendaciones contra el proyecto y a favor políticas de promoción de la igualdad de género en Brasil. Aún después de tantas recomendaciones, el gobierno sigue empeñado en esta pauta discriminatoria.

NOTAS FINALES

A partir de lo desarrollado a lo largo de este capítulo, resulta evidente cómo, si bien hubo avances en materia de inclusión y cumplimiento del derecho a la educación, aún existen enormes deudas que se traducen en profundas desigualdades. Sin dudas, la noción de inclusión ha ganado presencia y resulta relevante para pensar algunas estrategias de respuesta. No obstante, no es suficiente para superar las brechas existentes.

Asimismo, lo analizado nos permite observar cómo las políticas inclusivas son necesarias frente a sociedades que sufren una multidimensionalidad de la exclusión, pero que solo pueden ser pertinentes si no son estigmatizantes ni refuerzan los procesos excluyentes. Como señala Gentili:

la combinación de algunos factores define lo que en otros trabajos hemos identificado como un proceso de escolarización marcado por una dinámica de exclusión incluyente; esto es, un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas (2009, p.33).

En particular, si tomamos en consideración las tendencias privatizadoras crecientes, tal como hemos analizado en el capítulo anterior, la preocupación por nuevas formas de exclusión al interior del ámbito escolar cobra mayor relevancia.

Si bien se han producido en ALC fuertes avances en múltiples dimensiones, sigue siendo la región más desigual del planeta, por lo que el enfoque de derechos humanos en general, y del derecho a la educación en particular, es clave para generar políticas inclusivas que aborden la cuestión de manera integral.



Foto: Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE)



CAPÍTULO 3

La educación pública en la encrucijada: entre la garantía del derecho y los avances privatizadores

La educación pública resulta esencial para garantizar la educación como derecho humano fundamental para todos y todas, y compete al Estado la responsabilidad principal de desarrollarla y fortalecerla.

El marco regulatorio internacional es determinante en este aspecto, estableciendo el rol principal que deben asumir los Estados en relación con el cumplimiento del derecho a la educación. Asimismo, expresan con claridad que deben garantizar educación gratuita y establecen mandatos en relación con el financiamiento público para asegurarla.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales proclama en su artículo 13 que los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a la educación”. A su vez, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 13 de 1999, indica que “se considera que los Estados tienen la principal responsabilidad de la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias”¹.

En esta misma línea y ya en el contexto reciente, el artículo 78 del Marco de Acción de “Educación 2030” para la realización del ODS 4 establece que:

[...] los gobiernos son los principales responsables de hacer cumplir el derecho a la educación, y desempeñan un papel esencial de garantes de una gobernanza y una financiación de la educación pública eficientes, equitativas y eficaces. Éstos deberán mantener el liderazgo político en la educación y guiar el proceso de contextualización y realización del ODS 4-objetivo y metas de la Educación 2030 [...] La función del Estado es crucial en cuanto a la regulación de normas, la mejora de la calidad y la reducción de las disparidades entre las regiones, comunidades y escuelas. Los gobiernos deberán [...] [garantizar] que las políticas sean acordes a las obligaciones jurídicas de los gobiernos de respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la educación².

¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 13. Pag. 120. Disponible en <https://undocs.org/sp/E/2000/22>

² “Educación 2030”, Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo del Desarrollo Sostenible 4, aprobados en el Foro Mundial sobre Educación 2015 organizado por UNESCO, junto con UNICEF, el Banco Mundial, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres y ACNUR.

Asimismo, el artículo 10 de este mismo documento sostiene que “la educación es un bien público, cuyo principal garante es el Estado. La educación es una causa común de la sociedad, que conlleva un proceso participativo de formulación y aplicación de políticas públicas”.

El ámbito de lo público, en tanto espacio de construcción de lo común, es el territorio político de desarrollo de las acciones y estrategias necesarias para la consecución del derecho a la educación como derecho humano fundamental y, tal como resulta evidente en el marco internacional, corresponde al Estado asumir la responsabilidad principal por la garantía de este derecho.

Sin embargo, desde fines del siglo pasado se han observado tendencias crecientes de privatización y de debilitamiento de la educación pública a nivel global. Estas tendencias se han extendido, profundizado y complejizado en este siglo no sólo por la expansión del sector privado (tanto en cantidad de instituciones como de matrícula) sino también por la acción de actores transnacionales de venta de servicios educativos y por la injerencia del sector empresarial en el ámbito de lo público (Saforcada, 2019b).

Kishore Singh, Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, señalaba en su informe presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2014 que “la privatización de la educación actúa en contra de la universalidad del derecho a la educación, así como de los principios fundamentales del derecho de los derechos humanos, al aumentar la marginación y la exclusión en la esfera de la enseñanza y al crear desigualdades en la sociedad” (p.9). A su vez, apuntaba la necesidad de que las políticas públicas examinaran críticamente las consecuencias de la privatización y consideraran la responsabilidad que les compete a los Estados. Sus conclusiones llamaban la atención sobre la relevancia de estas cuestiones:

La educación es un derecho humano fundamental y una obligación básica de los Estados. La responsabilidad primordial de la prestación directa de servicios de enseñanza corresponde a los gobiernos. No obstante, se ha producido un enorme aumento del número de proveedores privados de enseñanza. Aprovechando tanto el crecimiento explosivo de la demanda de enseñanza como el número insuficiente de escuelas públicas, la privatización se está adentrando en todos los niveles del ámbito de la educación y, a menudo, prospera bajo la escasa supervisión de las autoridades públicas, lo cual puede erosionar el principio fundamental de la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación. La privatización excluye con frecuencia a los grupos marginados, que no pueden pagar, y socava así el acceso universal a la educación. Algunos proveedores privados no respetan lo suficiente la calidad de la educación y debilitan la situación de los docentes (p. 22)³.

América Latina no ha sido la excepción, pero con particularidades vinculadas con la diversidad política que la región tuvo en los primeros 15 años del siglo XXI. Si bien las tendencias de privatización se observaron en todos los países, en aquellos que vivieron procesos de

³ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2014.

construcción con gobiernos posneoliberales, estas orientaciones convivieron con políticas de fortalecimiento y expansión de la educación pública que resultaron de enorme importancia y que, de alguna manera operaron en forma de contención o contrabalancearon la privatización. No obstante, estas políticas de expansión de lo público fueron interrumpidas en años recientes, con el fin del “ciclo de impugnación al neoliberalismo” (Ouviña y Thwaites Rey, 2018, p.9) y, con ello, las orientaciones a la privatización se aceleraron.

A continuación analizaremos estas tendencias de privatización y mercantilización⁴ tomando en consideración diversos indicadores y dimensiones que permiten conocer y dimensionar la situación en esta materia.

LA EROSIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN LOS MARCOS LEGALES

En América Latina, la educación pública fue una dimensión central en la conformación de los Estados nacionales. Aún con diferencias entre los países en términos del proceso histórico y de las dimensiones del sector público respecto del particular, no es posible comprender la expansión y la masificación de la educación en la región sin observar el rol protagónico que asumió el Estado en la configuración de sistemas educativos públicos. La educación identificada como pública era la estatal y era aquella que, al menos discursiva y simbólicamente, se orientaba a la formación de lo común, y al bienestar y el desarrollo de la sociedad.

Sin embargo, lo que se comprende por lo público y lo privado en materia educativa, así como las perspectivas en torno a cuál es el rol que el Estado debe asumir, es objeto de disputa. Las reformas neoliberales de los años 90, en el contexto del Consenso de Washington, impulsaron nuevas formas de nominar que buscaban licuar el sentido histórico de la educación pública, al proponer que toda la educación es pública y desplazar la distinción entre público y privado a una clasificación de modos de gestión: gestión estatal o gestión particular. De este modo, la educación privada es reconocida como pública y, al mismo tiempo, la educación pública pierde su sentido histórico asociado a lo común.

En términos generales, la tendencia ha sido la de borrar o hacer más porosas las distinciones entre lo público y lo privado. La palabra “pública” adjetivando (y definiendo) a la educación pierde presencia a la par que crecen las referencias a la “educación estatal” o a las “escuelas fiscales” para aludir a la educación pública.

Como sostiene Feldfeber (2011), estos términos no son simples designaciones, sino clasificaciones que permiten legitimar intereses, consolidar perspectivas, orientar recursos y

⁴ Existe una amplia producción de investigaciones sobre privatización y mercantilización en América Latina. Entre otros, se puede consultar: Aboites (2009), Adrião y Rezende Pinto (2016); Brunner y Uribe (2007); Feldfeber (2009); Gentili (1999); Gentili, Frigotto, Leher y Stubrin (2009); Internacional de la Educación para América Latina (2018) Saforcada (2019); Verger, Moschetti y Fontdevilla (2017), así como la serie de investigaciones sobre privatización de la educación en numerosos países de América Latina realizada por la Internacional de la Educación, disponibles en https://ei-ie-al.org/recursos/publicaciones?field_categoria_publicacion_tid=All&field_tipo_de_documento_tid=194

LA DISTINCIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN MATERIA EDUCATIVA SE VOLVIÓ CADA VEZ MÁS POROSA A LA PAR DE QUE SE FUERON PROFUNDIZANDO Y COMPLEJIZANDO LAS TENDENCIAS DE PRIVATIZACIÓN.

definir políticas. El hecho de que la educación privada sea identificada como pública, a la par de la estatal, corre las fronteras entre un sector y el otro, y habilita al sector privado a demandar derechos o recursos reconocidos propios del ámbito público.

Este desplazamiento ha permeado los marcos jurídicos y regulatorios en numerosos países de la región. Tal como señalan Saforcada y Vassiliades, en las leyes generales de educación de Sudamérica “resulta significativo que, excepto Brasil y Uruguay, no se diferencia entre educación pública y educación privada. Las normas refieren a la educación pública abarcando al conjunto del sistema y establecen tipos institucionales: establecimientos oficiales, fiscales, de gestión estatal, etc., por un lado, y establecimientos particulares o de gestión privada, por otro” (2011, p. 295). Asimismo, es notorio que la educación privada tiene un espacio sustantivo, contando con un capítulo específico y, al mismo tiempo, teniendo presencia en el conjunto del texto de cada una de las leyes vigentes⁵.

Por su parte, la CLADE (2014), en un estudio sobre las tendencias de privatización y de fragilización de la educación pública, identifica cómo la legislación educativa regional permite el traslado de competencias del Estado vinculadas con la educación pública, hacia el sector privado. No obstante, esto sucede en distintos grados. En los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y República Dominicana se habilita la concesión, la compra de cupos o el traslado de subsidios públicos a la educación privada, pero para ello establecen criterios tales como que las instituciones privadas no tengan fines de lucro o que estén ubicadas en zonas donde no llega el Estado y que requieran atención prioritaria.

⁵ En algunas leyes se amplían los tipos de gestión. Argentina distingue entre instituciones educativas de gestión privada (confesionales o no confesionales), de gestión cooperativa y de gestión social. Bolivia refiere a unidades educativas fiscales, unidades educativas privadas y unidades educativas de convenio (que son aquellas con fines de servicio social, con acceso libre y sin fines de lucro, bajo administración de entidades religiosas). Chile identifica, dentro de la educación particular, a las “escuelas subvencionadas” y las “escuelas pagadas”. Perú diferencia sus instituciones por ser “públicas de gestión directa por autoridades educativas”, “públicas de gestión privada” (por convenio con entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos) y “de gestión privada” (Saforcada y Vassiliades, 2011).

En otros dos países, Costa Rica y Nicaragua, los criterios regulatorios del Estado parecen no estar establecidos, al menos en la Constitución o la ley general de educación.

Por último, en un tercer grupo de países, integrado por Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú, “la legislación no solo faculta sino que también alienta abiertamente al sector privado (incluso lucrativo) a que amplíe su radio de acción en la oferta educativa, y se le asigna al Estado la facultad de promoverlo de manera activa a través, entre otras estrategias, del traslado de recursos públicos al sector privado” (CLADE, 2014, p. 37).

Cabe resaltar el caso argentino por su excepcionalidad, ya que en el artículo 10 de su ley educativa afirma que el “Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública”. Este artículo responde al contexto en el que esa ley fue debatida y sancionada, meses después de que en ese país se llevara a cabo la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, que puso fin al proyecto del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, más conocido como ALCA. En un escenario de fuertes cuestionamientos a los tratados de libre comercio en general y, en particular, a la inclusión de la educación como servicio comercializable en estos tratados, este artículo destacó por su orientación hacia la contención de las tendencias mercantilizadoras de la educación en el ámbito transnacional.

ORIENTACIONES Y ESTRATEGIAS DE PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Como se señaló anteriormente, en los primeros 15 años de este siglo, América Latina vivió un ciclo de un relativo fortalecimiento de la educación pública, de la mano de una revalorización del Estado como actor central y de las políticas públicas para el sector. En esos años, en la mayor parte de los países, los años de obligatoriedad se extendieron y abarcaron más niveles (inicial y secundaria, además del nivel primario); la mayoría de las nuevas leyes educativas sancionadas reforzaron el rol del Estado; el derecho a la educación recuperó protagonismo luego de su debilitamiento en las décadas previas; y hubo un incremento del financiamiento público que significó, en promedio y a nivel regional, pasar del 4,5% del PBI en el año 2000 al 5,2% en el 2010 (OREALC/UNESCO, 2013; Saforcada y Vassiliades, 2011). Retomaremos estos puntos en los capítulos que siguen.

Sin embargo, los procesos de privatización y mercantilización –que vienen ganando terreno desde los años 90 y que se han acelerado a nivel mundial–, se sostuvieron e incluso se ampliaron en el marco de un notorio crecimiento económico de América Latina, abarcando diversas dimensiones de la educación. En el contexto actual y en un nuevo contexto de hegemonía neoliberal, estas tendencias adquirieron una dimensión aún mayor.

Dentro de lo que, en términos genéricos, identificamos como tendencias de privatización es preciso distinguir tres procesos distintos:

- La expansión del sector privado: el aumento de la cantidad de instituciones particulares y su diversificación, y el crecimiento de la matrícula en el sector, tanto en términos absolutos (cantidad de estudiantes) como relativos (distribución de estudiantes entre instituciones públicas y privadas, expresada como porcentajes).
- La privatización del sector público: los diversos modos en los que ciertos componentes o aspectos del sistema público pasan a depender de actores privados o incorporan formas de funcionamiento propios del mercado.
- La privatización simbólica: la configuración política y cultural, en el contexto de hegemonía neoliberal, de que lo privado es mejor que lo público. Se trata de un aspecto más difuso pero no por eso menos importante para poder comprender los dos anteriores.

Si bien estas dimensiones o aspectos están interrelacionados, es importante identificarlos porque sus formas son diferentes y no siempre evidentes. Todos estos procesos o modalidades de privatización tienen presencia en nuestra región.

El primero de ellos –la expansión del sector privado, su matrícula y cantidad de instituciones– remite a la forma más tradicional de privatización aunque es importante resaltar que en las últimas tres décadas se ha acelerado. Los otros dos se desarrollan en el contexto de hegemonía neoliberal, mayoritariamente a partir de los años 90 en adelante.

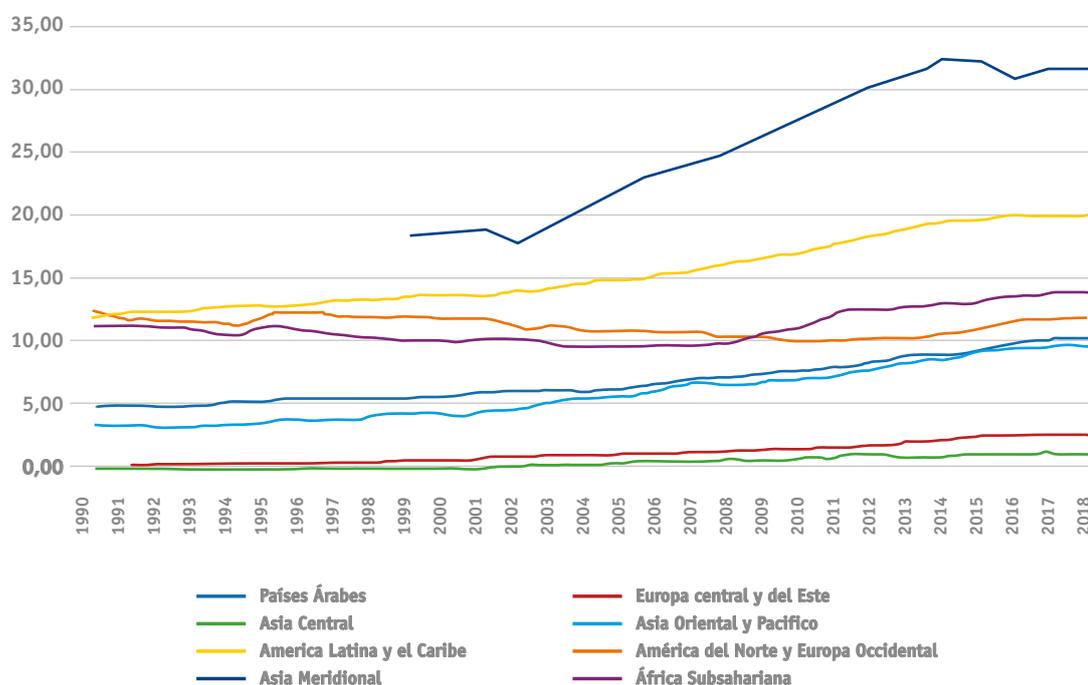
En lo que sigue analizaremos la expansión y las dimensiones del sector privado, y luego referiremos a las formas de privatización del sector público. No trabajaremos aquí las formas en las que cultural y simbólicamente se fue construyendo, como parte del sentido común, la idea de que lo privado es mejor o más eficiente que lo público. No obstante, no es posible comprender la expansión y la fuerza de las tendencias de privatización sin tener en consideración este aspecto. Como señalaba Gentili en aquellos años, la ofensiva neoliberal contra la escuela pública se ha vehiculado tanto a través de un conjunto de medidas políticas como mediante estrategias culturales orientadas a quebrar la racionalidad sobre la cual la escuela pública, aún como ideal, se sustentaba: “el neoliberalismo sólo logra imponer sus políticas antidemocráticas en la medida en que logra *desintegrar* culturalmente la posibilidad misma del derecho a la educación (en tanto derecho social) y de un aparato institucional tendiente a garantizar la concretización de tal derecho: la *escuela pública*” (Gentili, 1997, p.115; destacado en el original).

LAS DIMENSIONES DE LA EDUCACIÓN PRIVADA EN AMÉRICA LATINA

Como señalan Verger, Moschetti y Fontdevila (2017), el crecimiento del sector privado en los sistemas educativos es un fenómeno mundial, tanto para el nivel primario como secundario. En ese escenario, América Latina y el Caribe destacan por ser una de las regiones que presentan mayores tasas de escolarización en el sector privado y un crecimiento sostenido del sector. Esta misma situación se presenta en relación con la educación superior, nivel en el que más de la mitad de la matrícula está en el sector privado (Saforcada, 2019a).

Como puede observarse en el siguiente gráfico para el nivel primario, la región con tasas más altas de matriculación en instituciones privadas es Asia meridional y, en segundo lugar, América Latina y el Caribe, en la que se evidencia un crecimiento sostenido y pronunciado a lo largo de los últimos 30 años.

PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE NIVEL PRIMARIO SEGÚN REGIONES 1990 – 2018



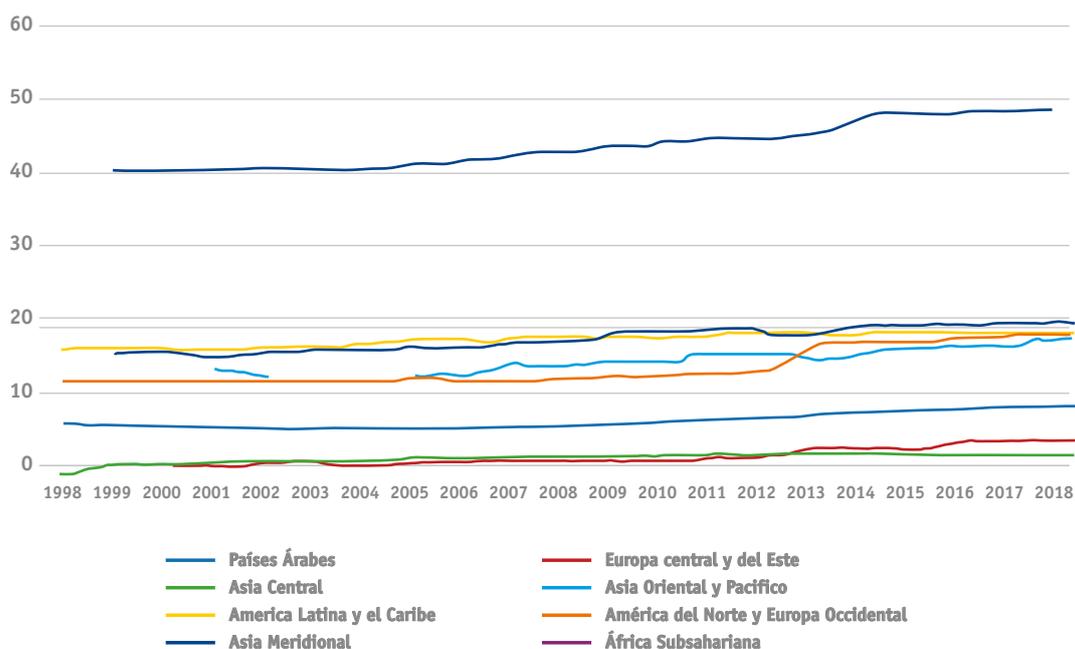
Fuente: Elaboración propia sobre información del Instituto de Estadística de la UNESCO (2020).

Nota: En el caso de Asia Meridional, no hay datos disponibles previos a 1999.

En el caso del nivel secundario, la situación muestra también un alto grado de privatización. Nuevamente, Asia meridional presenta las tasas más elevadas de matriculación en el sector mientras que América Latina y el Caribe comparte el segundo lugar con África Subsahariana.

Si bien Asia Meridional presenta tasas en el sector privado mucho más elevadas que las demás regiones, no debe perderse de vista que las de América Latina y el Caribe resultan muy altas, con un quinto de la población escolar secundaria en instituciones privadas, tal como podemos analizar en el siguiente gráfico.

PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE NIVEL SECUNDARIO SEGÚN REGIONES 1998 – 2018

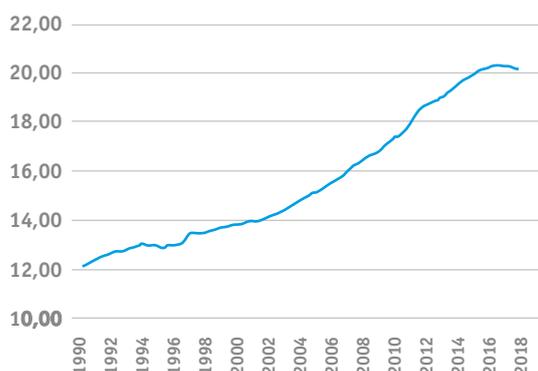


Fuente: Elaboración propia sobre información del Instituto de Estadística de la UNESCO (2020).

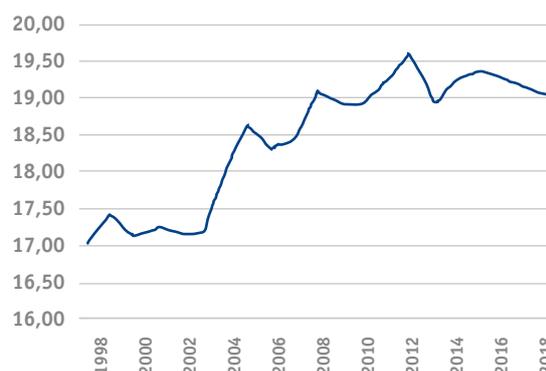
Nota: En el caso de Asia Meridional, no hay datos disponibles previos a 1999.

Resulta significativo no sólo observar cómo se inserta América Latina y el Caribe respecto de las demás regiones del mundo, sino cuál es la progresión de nuestra región en relación con este tópico. Como se puede analizar en los gráficos que siguen, la persistente expansión del sector privado en todos los niveles constituye un alerta que debe ser tomado en cuenta:

PORCENTAJE DE MATRÍCULA EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE NIVEL PRIMARIO EN AMÉRICA LATINA 1990 - 2018

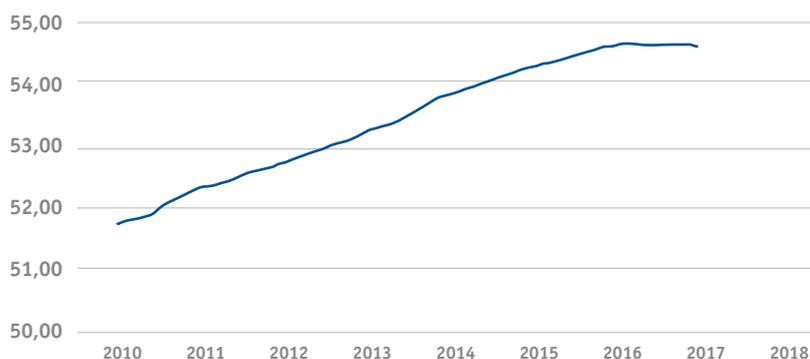


PORCENTAJE DE MATRÍCULA EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE NIVEL SECUNDARIO EN AMÉRICA LATINA 1998 - 2018



Fuente: Elaboración propia sobre información del Instituto de Estadística de la UNESCO (2020).

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA 2010 - 2017



Fuente: Elaboración propia sobre información de Red ÍndicES (2020).

Nota: No hay datos disponibles previos al 2010.

Mirando el conjunto de los indicadores, podemos observar cómo aproximadamente un quinto de niños, niñas y adolescentes se encuentran realizando su educación primaria y secundaria en instituciones particulares, y que más de la mitad de las y los estudiantes de educación superior están formándose también en el sector privado. Asimismo, como ya señalamos y es conveniente destacar, la tendencia creciente resulta evidente en los tres niveles educativos.

No obstante, estos números generales no permiten ver las grandes diferencias que podemos encontrar al interior de la región, entre los distintos países. La tabla que se incluye a continuación presenta información por país, para los tres niveles educativos, considerando el momento en el que se aprueban los ODS (año 2015) y el último dato disponible.

PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE NIVEL PRIMARIO Y SECUNDARIO, Y PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. PAÍSES SELECCIONADOS DE ALC (EN %)

	Primaria		Secundaria		Educación Superior	
	2015	2018	2015	2017	2015	2017
Argentina	26,16	..	26,52	26,55**	25,24	24,25
Bolivia (Estado plurinacional de)	9,71	10,28	12,32	11,68	23,2	..
Brasil	17,34	..	13,86	13,77**	73,87	73,33
Chile	62,09	62,82**	61,29	61,90	84,69	84,39
Colombia	19,81	19,70	21,19	20,61	49,08	49,24
Costa Rica	8,98	8,91	9,06	9,02**	51,07	51,22
Cuba	0	0	0	0	0	0
Ecuador	22,61	24,20	26,88	26,09**	45,1	..
El Salvador	12,51	13,29	17,13	16,63	69,73	69,05
Guatemala	11,59	12,15	62,74	63,45	..	..
Honduras	9,28	10,09**	26,71	26,11	37	42,11
México	8,79	9,27**	13,17	13,14	29,61	33,56
Panamá	11,99	..	16,43	16,14**	34,36	..
Paraguay	20,16*	..	..	21,01**	..	..
Perú	27,37	25,95	29,93	29,18	70,28	74,74
Puerto Rico	23,97	..	23,94	27,20**	72,02	71,27
República Dominicana	22,51	23,25	18,66	17,80	58,39	57,43
Uruguay	17,98	..	12,77	12,16**	16,91	14,21
Venezuela (Rep. Bolivariana)	19,24	19,15**	33,31	31,11	..	..
América Latina y el Caribe	19,89	20,19	19,45	19,14	54,28	54,65

Fuente: Elaboración propia sobre información del Instituto de Estadística de la UNESCO (2020) para nivel primario y nivel secundario, y de Red Índices (2020) para educación superior.

*Dato correspondiente al año siguiente

**Dato correspondiente al año anterior

Nota: Para el año 2018, hay pocos datos disponibles para nivel secundario y educación superior. Por tal motivo, se toma el año 2017.

Como puede apreciarse en el cuadro, en términos generales se destaca Chile como el país

CHILE ES EL PAÍS CON MAYOR PORCENTAJE DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES EN EL SECTOR PRIVADO, EN LOS TRES NIVELES EDUCATIVOS. EN EL OTRO EXTREMO, CUBA NO TIENE EDUCACIÓN PRIVADA Y, POR LO TANTO, EL 100% DE LA MATRÍCULA DE TODOS LOS NIVELES SE ENCUENTRA EN EL SECTOR PÚBLICO.

con mayor porcentaje de niños, niñas y jóvenes en el sector privado en los tres niveles educativos, alcanzando alrededor de un 62% de matrícula en instituciones particulares para la educación obligatoria y más del 84% en la educación superior. En el otro extremo, sobresale Cuba, país en el que el 100% de la matrícula de todos los niveles se inscribe en el sector público, ya que no tiene educación privada.

En los demás países, para la educación primaria, se observan diferencias significativas, pero con valores que se ubican en un rango de entre el 8% y el 26%.

Para el nivel secundario, los porcentajes de matrícula en el sector privado son, en la mayoría de los casos, más altos que los del nivel primario. Chile y Guatemala son los dos países con números más elevados, ambos con más del 60% de su matrícula en el sector privado. En los países restantes, representa entre el 9% y el 31%, resaltando Argentina, Ecuador y Honduras, con más de un cuarto de sus jóvenes en instituciones particulares.

En relación con la educación superior, la situación es aún más inquietante, debido a la gran cantidad de países que tienen más de un tercio de su matrícula en el sector privado. Cuatro de ellos –Brasil, Chile, Perú y Puerto Rico– superan holgadamente el 70% y otros tres –Costa Rica, El Salvador y República Dominicana– tienen más del 50%.

Comparando las cifras entre 2015 y 2017 o 2018, es decir entre el momento en el los mandatarios aprueban y se comprometen con los ODS, y el momento actual, no se observan grandes cambios más que en algún caso. Esto se debe al escaso tiempo transcurrido entre aquel momento y los últimos datos disponibles. No obstante, es necesario resaltar que se trata de un problema considerable teniendo en cuenta que porciones sustantivas de la población educativa se encuentra en el sector privado y que, tal como se desarrolló al inicio, para garantizar el derecho a la educación como derecho humano fundamental y universal, resulta indispensable que la educación pública alcance la mayor expansión.



Foto: UNICEF

LA PRIVATIZACIÓN DE LO PÚBLICO

Como ya señalamos, la privatización se desarrolla no sólo bajo modos tradicionales –incremento de escuelas privadas y aumento de la matrícula en ellas– sino también con nuevas estrategias y dinámicas, propias del contexto de hegemonía neoliberal. Nos referimos a formas complejas que implican articulaciones o desplazamientos de lo público a lo privado, y la diversificación de los actores intervinientes en la arena educativa tanto al interior de los sistemas como a nivel de los ámbitos de gobierno y de definición de política pública.

Si bien estas tendencias vienen desarrollándose desde los años 90 a nivel global, en la región se aceleraron y profundizaron notoriamente a lo largo de los últimos años, en un contexto de restauración neoliberal-conservadora y de debilitamiento de las políticas orientadas a garantizar el derecho a la educación.

Así, por ejemplo, la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE) afirma que “durante el primer gobierno del ex presidente Santos (2010 – 2018) y mediante demanda frente a la Corte Constitucional por parte de la CCDE, se dio un paso importante al establecer la gratuidad en el acceso universal a las instituciones oficiales desde grado 0 a 11°, permitiendo la creación de 118.000 nuevos cupos, 70 % de ellos en el sector rural, y beneficiando a más de 8 millones de estudiantes en todo el país”. Sin embargo, “en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual, se pretende desmontar la gratuidad de la educación, volviendo a cargar sobre las familias los costos educativos destinados a este rubro”⁶.

⁶ Respuesta de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE) a la Consulta 2019 de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

El arancelamiento de las instituciones públicas constituye una de las formas de privatización. Implica que la educación pública sea financiada a través de recursos particulares –sean estos familiares o empresariales–, y, al mismo tiempo, generar condiciones de funcionamiento para instituciones públicas semejantes a las de las instituciones privadas.

Esta ligazón de escuelas públicas y financiamiento privado ocurre de diversos modos, algunos más evidentes y otros más encubiertos. El arancelamiento es uno de ellos. El financiamiento de obras de infraestructura o de actividades por parte de empresas, así como la dependencia creciente de las escuelas de los aportes familiares –aún cuando estos no tengan el formato de arancel, sino de aportes voluntarios o cooperativos– para su funcionamiento cotidiano en cuestiones básicas como limpieza o materiales de trabajo, son otros.

Una segunda línea dentro de estas nuevas formas de privatización se vincula con la participación de las empresas –por sí mismas o a través de otras organizaciones– en el desarrollo de políticas educativas o en su reorientación hacia lógicas privadas. La CCDE lo señala en su reporte 2019: “una de las grandes brechas es el modelo privatizador de la educación implementado con diferentes formas y mecanismos que orientan la inversión de los recursos públicos hacia la educación privada, convirtiendo la educación en negocio y mercancía. Empresarios por la Educación está manejando el Ministerio de Educación y la mayoría de las Secretarías de Educación del país, elaborando las políticas educativas en favor de las empresas y de la privatización de la educación”⁷.

De hecho, un fenómeno relativamente reciente es la gravitación en el campo educativo de grandes empresas multinacionales. Por un lado, empresas que ofrecen una variedad de servicios educativos a escala internacional: gestión escolar, franquicias de instituciones educativas, paquetes curriculares, diseño de tests, sello o reconocimiento de “calidad”, materiales didácticos, plataformas digitales, cursos de formación docente, entre otras alternativas. Por otro lado, corporaciones de otros campos del comercio de mercancías o servicios de muy diversos rubros (financiero, comunicación, tecnología, alimentación, cosmética, etc.) que desarrollan modos de incidencia en las definiciones de políticas públicas y/o en el sistema escolar (llevando propuestas a las escuelas).

Esta situación viene creciendo desde inicios de este siglo. Las empresas actúan por sí mismas o a través de fundaciones u otras organizaciones, en numerosas ocasiones, desarrolladas en alianza por varias compañías e incluso con organismos internacionales. Adrião y Domiciano (2018), con una expresión que resulta muy gráfica, refieren a la simbiosis entre gobiernos y segmentos del sector privado corporativo o de organizaciones asociadas al ámbito empresarial.

⁷ Empresarios por la Educación es una organización no gubernamental de Colombia, también conocida como ExE. Se presentan como una “alianza empresarial que aporta innovación, calidad y eficiencia al sistema educativo con presencia regional y visión nacional”. Ver Informe de Gestión 2018. Disponible en [https://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2019/01/INFORME%20DE%20GESTION%202018%20\(1\).pdf](https://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2019/01/INFORME%20DE%20GESTION%202018%20(1).pdf) [acceso agosto 2019].

LA PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN NO SOLO DEBILITA LOS SISTEMAS EDUCATIVOS PÚBLICOS, SINO QUE CUESTIONA EL CARÁCTER MISMO DE LO PÚBLICO Y DE LO DEMOCRÁTICO, YA QUE TRANSFIERE ASPECTOS ESENCIALES AL SECTOR PRIVADO, QUE PASAN A ESTAR REGULADOS POR INTERESES PARTICULARES.

La expansión de estas estrategias y de las alianzas a nivel global y regional, les ha permitido ganar un altísimo grado de incidencia en la configuración de las agendas de política educativa nacionales, regionales e internacionales. De este modo, como sostienen Croso y Modé (2016), la privatización de la educación no solo debilita los sistemas educativos públicos, sino que cuestiona el carácter mismo de lo público y de lo democrático, ya que transfiere aspectos esenciales al sector privado – que por lo tanto dejan de recorrer circuitos públicos en sus definiciones y pasan a responder a intereses particulares– como el desarrollo de contenidos; el diseño de evaluaciones y de orientaciones para la práctica docente. “La progresiva influencia que vienen ganando grandes corporaciones y redes empresariales –capaces de mover un gran poder económico, político y simbólico–, promueve fuertes asimetrías en el proceso democrático de definición de la política pública” (p. 31).

El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, ya alertaba en su reporte de hace unos años atrás⁸:

Los gobiernos deberían actuar con cautela cuando organizaciones internacionales, como el Banco Mundial o la Corporación Financiera Internacional, o empresas privadas que cuenten con su apoyo, les recomienden de una u otra forma renunciar a su responsabilidad en materia de educación y delegarla en agentes privados. Si este tipo de recomendaciones fuesen razonables, las naciones más ricas las habrían adoptado, y lo cierto es que, contrariamente a esa idea, los sistemas educativos que mejor funcionan del mundo, en Asia, Europa y América del Norte, son en su mayor parte públicos (2015, p. 29).

No obstante, es importante advertir que los Estados no son actores pasivos en estas tendencias y que las mismas no pueden ser analizadas sólo como la expansión del sector privado, sino que los gobiernos permiten, alientan y, en no pocas ocasiones, buscan estas alianzas (Ball, 2014).

⁸ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de agosto de 2015.

El “Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe” (CLADE, 2014), presenta un panorama claro en esta materia. Retomando la conceptualización de Ball y Yodell (2008), analiza los procesos de privatización exógena y los de privatización endógena que se han desarrollado en nuestra región.

La privatización exógena, es decir, la privatización de la educación pública refiere a la participación del sector privado en la educación pública, con tres modalidades:

- La educación pública como campo para el logro de beneficios económicos privados: se trata de privilegiar la contratación de servicios al sector privado por parte del Estado, a través de programas o políticas.
- La oferta de educación del sector privado con subvención pública: estrategias de financiamiento con fondos públicos de escuelas privadas o escuelas públicas administradas por privados.
- La subvención pública a la demanda desde la perspectiva de las políticas de elección familiar: subsidiar la demanda para que la familia elija al establecimiento, mediante sistemas de vales u otras modalidades de financiación.

La privatización endógena, es decir, la privatización en la educación pública, refiere a cómo valores, prácticas y lógicas del mercado se introducen y comienzan a operar en la escuela pública, a través de distintas estrategias:

- La introducción de los llamados “nuevos modos de gestión”, es decir, los modelos de gestión empresarial, en lo escolar (también nominados como el new management educativo o gerencialismo).
- El desarrollo de la gestión por resultados en lo que hace al sector docente.
- La competencia como el modo legítimo de distribuir recursos para las instituciones y agentes educativos, y de regular el sistema, bajo el supuesto de que permite una mayor eficiencia y una mejoría del “mercado” educativo (promoviendo lógicas individualistas).

Asimismo, el informe analiza una tercera forma (a la que referíamos anteriormente): la gobernanza corporativa del sistema educativo, es decir la participación directa de representantes de corporaciones en la definición de la agenda de la educación pública, a través de mecanismos que ignoran los espacios de deliberación y/o de consulta para la toma de decisiones de política pública. El informe identifica las siguientes situaciones en el conjunto de los países estudiados en la región:

1. La presencia y participación de las redes empresariales que actúan de manera conjunta, directamente o través de estrategias de lobbying, en la toma de decisiones públicas acerca del campo educativo.

2. Presencia de programas desarrollados por empresas privadas que conforman la agenda de la política pública educativa.
3. Presencia de empresarios/as o representantes de corporaciones en cargos públicos del ámbito educativo, configurando situaciones de conflicto de intereses (CLADE, 2014, p. 21).

En líneas generales, comprender los procesos de privatización implica identificar los nuevos modos de actuar del Estado, generando las condiciones para el desarrollo de los procesos de privatización o incluso propiciándola. Como señalan Ball y Youdel:

El Estado actúa como un “agente mercantilizador”, transformando la educación en una mercancía más y en un mero objeto de contrato, a la vez que procede, a través de medidas encaminadas a la reforma del sector público, a recalibrar las instituciones públicas a fin de hacerlas similares a “la empresa” y compatibles con los procesos del “sistema de mercado”. Los Estados también crean las condiciones económicas y extraeconómicas en el sector público que permiten a las empresas operar y conseguir beneficios (2008, p. 88).

Estas orientaciones conllevan un reposicionamiento del Estado (Verger T., Moschetti M. & Fontdevila C., 2017) y una redefinición de su rol. Los Estados regulan la educación de sus países y los modos en que desarrollen su rol inciden en lo que se habilita al sector privado, por acción o por omisión. El Estado puede regular a las instituciones particulares mediante normativas que avalan/permiten/promueven a la educación privada, con distintos niveles de permisividad o de control; definiendo orientaciones de los fondos públicos (sólo al sector público o también al sector privado, y en este segundo caso, apoyando a los establecimientos o promoviendo su creación); y supervisando o evaluando. El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, lo señala en su informe de 2014:

Los Estados han de establecer un marco regulatorio que rija la privatización de la educación. Dicho marco debe basarse en los principios generales de justicia social y equidad, así como en la educación como bien público, y someter a los proveedores privados a la plena rendición de cuentas de sus operaciones y a un examen riguroso. El marco ha de ser amplio para que sea aplicable a los proveedores de enseñanza privada en todos los niveles, desde la enseñanza preescolar pasando por la básica y hasta la superior, incluida la enseñanza superior transfronteriza y los proveedores en línea y por correspondencia. No se debe permitir que las instituciones de enseñanza superior operen sin la aprobación y el reconocimiento previos de las autoridades públicas competentes. [...]

Los Estados deben poner fin a las reformas en el ámbito de la educación que estén impulsadas por el mercado y por las que se concedan subsidios a la enseñanza privada. No deben permitir ni promover escuelas privadas de bajo costo ni conceder cheques escolares, como tampoco deben posibilitar la existencia de instituciones con fines de lucro en el ámbito de la educación [...] (p. 23-24).



Foto: Martine Perret

“LOS ESTADOS DEBEN PONER FIN A LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN QUE ESTÉN IMPULSADAS POR EL MERCADO”

Kishore Singh, Relator Especial sobre El Derecho a la Educación ante la Asamblea de las Naciones Unidas.

A su vez, el documento resalta que el marco regulatorio debe contemplar especialmente la prohibición de la discriminación en el ámbito de la educación, como señala la normativa internacional, así como “también debe especificar las obligaciones y responsabilidades que incumben a los proveedores privados con respecto a los padres, la comunidad y la sociedad en sentido amplio” (p.24).

El tramo reseñado del informe da cuenta de la importancia del rol que debe asumir el Estado para garantizar el derecho a la educación y, al mismo tiempo, evidencia la dimensión de los procesos de privatización y las formas de accionar de las corporaciones de mercado en el ámbito educativo.

ENTRE LOS AVANCES PRIVATIZADORES Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS: DEBATES, ALERTAS Y DISPUTAS

La privatización de la educación se inscribe en una tendencia general a la mercantilización de lo común que camina en dirección al debilitamiento de los derechos humanos y la profundización de las desigualdades. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, advierte en su reporte de 2018 que la privatización generalizada de los bienes públicos está eliminando sistemáticamente la protección de los derechos humanos y marginando aún más a las personas que viven en la pobreza. En el informe⁹, Alston afirma que “la privatización es un proceso mediante el cual el sector privado asume, parcial o totalmente, la responsabilidad por el desempeño de actividades tradicionalmente a cargo del Estado, entre ellas muchas expresamente concebidas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos” y que la misma puede adoptar muchas formas.

Agrega que las políticas económicas neoliberales tienen por objeto reducir el papel del Estado especialmente por medio de la privatización y que, desde estas perspectivas, no se asumen límites en cuanto a lo que se puede privatizar. En su punto de mira están bienes públicos que van desde los servicios de protección y bienestar social hasta las escuelas, los sistemas de pensiones, los parques y las bibliotecas, así como la labor de la policía, la justicia penal y el sector militar. En el reporte sostiene también que la privatización se basa en hipótesis fundamentalmente diferentes de las que sustentan el respeto de los derechos humanos, como la dignidad y la igualdad, dado que el objetivo prioritario es el beneficio económico. Del mismo modo, socava la democracia al marginar el papel de los gobiernos.

En línea con estas mismas inquietudes, el Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés), en sus Observaciones Finales¹⁰ a los informes enviados por un conjunto de países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, y Uruguay), durante el periodo 2015-2019, relativos a las obligaciones que incumben en virtud de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Estas observaciones destacan la importancia de la inversión pública en educación y la regulación de los proveedores privados de educación, la necesidad de aumentar los fondos para el sector educativo con el fin de fortalecer la educación pública y asegurar que en casos de escasez de recursos, se prioricen las asignaciones a este sector; que se establezca un marco integral regulatorio para los proveedores de educación privados, así como eliminar gradualmente la transferencia de fondos públicos

⁹ El Informe completo en español se encuentra disponible en: <http://undocs.org/es/A/73/396>

¹⁰ Ver documentos “Observaciones Finales” para los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, y Uruguay, Base de Datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Disponibles en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5 [acceso septiembre 2019]

al sector educativo privado y revisar sus políticas con respecto a los incentivos fiscales para la inscripción en instituciones educativas privadas, a fin de garantizar el acceso a educación gratuita de alta calidad en todos los niveles, en particular guarderías y preescolares, para todos los niños, priorizando estrictamente el sector de educación pública en la distribución de fondos públicos (Brasil). En el caso de Haití, resalta la preocupación de que el sector de la educación esté dominado por las escuelas privadas, que no cuentan con supervisión o autorización oficial, y cobran abultadas matrículas, lo que agrava la discriminación estructural que impera en el acceso a la educación, afectando particularmente a niños y niñas que viven en la pobreza. En el caso de Chile también se advierte la inexistencia de un marco para regular y supervisar los centros de enseñanza privada.

Asimismo, la creciente privatización de la educación y sus impactos en el sistema educativo en términos de la discriminación y la segregación es un problema abordado en estos documentos, en particular en los casos de Brasil, Chile y Perú, reiterándose la obligación de garantizar el derecho a una educación obligatoria y gratuita sin costos indirectos ni ocultos.

Del mismo modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas, en las Observaciones Finales a los informes enviados por Chile relativos al cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala como preocupación específica las agudas disparidades que existen actualmente en ese país entre las escuelas privadas, subvencionadas y públicas, en la calidad de la educación.

Chile es, sin dudas, uno de los casos más preocupantes en relación con los procesos de privatización. Lejos de ser el ejemplo de una buena forma de regular y gestionar la educación –tal como han solido plantear algunas agencias multilaterales y fuerzas políticas de la región–, este país es un ejemplo en sentido contrario, mostrando las consecuencias de tres décadas de un sistema privatizado, que se traducen en una profundización de la desigualdad y la segmentación social a través de los subsistemas educativos (municipal, particular subvencionado y particular pagado), así como el borramiento del derecho. Al mismo tiempo, estando consolidados los engranajes del mercado en el funcionamiento del sistema e implicando fuertes intereses de actores con gran capacidad de incidencia en las instituciones de gobierno, resulta difícil instaurar otras lógicas de regulación del ámbito educativo, a pesar de las grandes movilizaciones sociales que se desarrollaron en los últimos años vinculadas con la cuestión educativa, de la mano de las y los estudiantes secundarios y universitarios, así como las familias.

El Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile lo enuncia con claridad:

nos encontramos con un lamentable panorama de la educación pública en Chile: la matrícula en la educación municipal va en un declive sostenido a la vez que se fortalece al sector privado, en especial a los sostenedores que, por medio del financiamiento compartido, han recibidos aportes de las familias y del Estado. La “Nueva Educación Pública” es un nuevo marco regulatorio aprobado por las diversas instancias legislativas de Chile en 2017. Esta reforma intentó legitimar los principios que sustentan el sistema subsidiario de la educación pública chilena, la protección

de la educación privada y el concepto de la meritocracia especialmente en el acceso de la educación superior. Sin embargo, a menos de un año del inicio de su implementación tanto en la educación escolar como superior, las críticas han sido lapidarias y no cuentan con el apoyo ciudadano. La reforma da continuidad a la lógica neoliberal del financiamiento por asistencia vía voucher o subsidio a la demanda, manteniendo un rol estatal débil y subsidiario. Además, promueve fenómenos de endoprivatización al hacer que las escuelas públicas e instituciones de educación superior estatales operen bajo lógicas gerenciales y economicistas, estableciendo indicadores y parámetros carentes de sentido pedagógico y propios de una visión que considera la educación como un bien de consumo y no un derecho humano¹¹.

Por su parte, la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil (CNDE)¹² señala que el subfinanciamiento de la educación pública en ese país junto con un horizonte de desfinanciamiento del sector por causa de la Enmienda Constitucional 95/2016 – enmienda aprobada en diciembre 2016 que establece un techo a los gastos públicos–, han generado las condiciones para el desarrollo de modelos de asociación público-privado en la educación pública. De acuerdo con la CNDE, estos modelos, “además de no representar ninguna mejora en la calidad de la educación, violan el principio de universalidad de los derechos sociales garantizados en la Constitución Federal”. La compra de sistemas de enseñanza de baja calidad; los contratos de gestión con fundaciones empresariales en un modelo de gestión no pedagógico y sin transparencia pública; la contratación de organizaciones civiles (muchas veces sin experiencia en educación) son algunas de las alternativas que se vienen desarrollando (Adrião et al, 2009).

En este contexto tan adverso para la educación pública, existen algunas experiencias que permiten construir en un sentido de garantía de derecho. Así, por ejemplo, la Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación rescata la implementación del “paquete escolar”, una política tendiente a fortalecer la gratuidad. Con el “paquete escolar” se entregan uniformes, útiles escolares y alimentación, y, de acuerdo con esta Red, ha permitido detener la deserción escolar en el área rural del país.

Por su parte, el Foro Socioeducativo de República Dominicana señala que desde el año 2013, como resultado de la amplia movilización ciudadana en reclamo de mayor atención del Estado dominicano a la educación, el financiamiento público casi se duplicó, aumentando de aproximadamente el 2% del PIB al 4%. Este incremento, a su vez, fue acompañado de políticas públicas orientadas a mejorar los resultados del sistema educativo nacional. De acuerdo con el Foro, los alcances de estas medidas son aún insuficientes para avanzar al ritmo que requiere el logro de las metas de la nueva agenda educativa, pero es importante destacar que a partir del 2013 se registra una tendencia al aumento de la participación

¹¹ Respuesta del Foro por el Derecho a la Educación Pública, Chile, a la Consulta 2019 de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

¹² Respuesta de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil, a la Consulta 2019 de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

del sector público en la educación básica, y, consecuentemente, una disminución de la participación de las escuelas privadas y semioficiales. “Esta variación se atribuye a la migración de estudiantes de escuelas privadas a escuelas públicas luego de la puesta en marcha de la jornada escolar extendida, sobre todo desde pequeñas escuelas privadas localizadas en áreas de residencia de familias de bajos ingresos. Aunque se trata de un cambio de composición modesto, la continuación de dicha tendencia contribuiría a la reducción de la desigualdad de acceso a la educación. El citado cambio representa una reversión de la tendencia observada en años anteriores”¹³

No obstante, como puede observarse en estos últimos dos ejemplos, las iniciativas desarrolladas con el objetivo de fortalecer y expandir la educación pública son acotadas y son la excepción. En términos generales, las tendencias de privatización y mercantilización son las que marcan el compás del momento por acción tanto de grandes corporaciones como de pequeñas instituciones; de algunos organismos internacionales como de Estados nacionales y subnacionales.

Como sostiene Gentili, el derecho a la educación, como derecho humano fundamental, que pertenece a todos y a todas, es clave para profundizar las democracias y “es lo que diferencia el valor público y político de la educación como derecho de todos, contra el principio mercantilizado y privatizador de la educación como un derecho individual que solo adquiere relevancia en la medida en que es capaz de crear valores en el mercado” (2009, p.50).

La garantía del derecho a la educación como derecho humano fundamental –tal como ha quedado en evidencia en los documentos producidos por los diversos relatores y órganos de seguimientos de los pactos internacionales de derechos humanos– requiere Estados que asuman su responsabilidad indeclinable en esta materia y que desarrollen una alta capacidad regulatoria sobre instituciones y actores privados; requiere prioridades claras para la educación pública y un financiamiento estatal que garantice los recursos necesarios para ello.

¹³ Respuesta del Foro Socioeducativo de República Dominicana, a la Consulta 2019 de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).



Foto: Daniela Alarcon



CAPÍTULO 4

Las y los docentes en América Latina y el Caribe: un panorama complejo

La garantía del derecho a la educación, así como el cumplimiento del ODS 4 supone considerar como una dimensión más amplia de las y los docentes. Las trabajadoras y los trabajadores de la educación constituyen una cuestión esencial para pensar el derecho a la educación; en particular, si se lo piensa como derecho social. Esta consideración supone resaltar la dimensión colectiva de la tarea frente a fuertes tradiciones que tienden a individualizarla.

La complejidad del análisis referido a las y los docentes radica en las múltiples dimensiones que es preciso abordar, que van desde aquellas comunes con el conjunto de las y los trabajadores, tales como salario, condiciones de contratación, estabilidad, previsión social, entorno de trabajo, hasta otras específicas del trabajo en el ámbito educativo como la participación en el gobierno de la educación, la relación con el conocimiento y las definiciones curriculares, las oportunidades de formación y desarrollo profesional, la estructura de la carrera docente y sus formas de regulación, las formas de evaluación del desempeño, entre muchas otras. A su vez, un elemento fundamental es qué concepciones sobre la docencia se impulsan desde los discursos oficiales, cuáles se establecen en los marcos jurídicos vigentes y cuáles otras son las que se sostienen en la opinión pública.

El alcance de este informe hace imposible recorrerlas todas, pero consideramos que es importante enumerarlas para no perder de vista la complejidad y la relevancia de este tópico.

Así, en este punto nos concentraremos en lo que establece el ODS 4 en relación con este tema y en algunas tendencias recientes que resultan de enorme importancia en la región.

En el ODS4, las y los docentes aparecen considerados en la meta 4.7 y, dentro de ella, en el punto c. Este dato por sí mismo establece un punto de partida particular respecto del profesorado y su relevancia para pensar la educación y para garantizar el derecho. Allí se establece que “al 2030 se [aumentará] considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo”. Por su parte, el Marco de Acción para la realización del ODS 4, señala: “como

los docentes son indispensables para una educación de calidad, será necesario asegurarse de que se les confiera independencia, su contratación y remuneración sea adecuada, estén motivados, posean calificaciones profesionales, y reciban apoyo en el marco de sistemas dotados de recursos suficientes, eficaces y bien administrados.” En lo que sigue de este apartado, intentaremos abordar algunas cuestiones referidas a estos puntos.

PANORAMA DEL SECTOR DOCENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En ALC hay más de 7 millones de docentes trabajando a diario, los cuales “representan el 4% de la fuerza laboral total de la región y más del 20% de los trabajadores técnicos y profesionales. Sus salarios absorben aproximadamente el 4% del producto interno bruto (PIB) de la región” (Banco Mundial, 2015:1). Estos números nos permiten dimensionar en qué medida los trabajadores del sector educación representan una porción significativa de los trabajadores en general y muy importante en relación a las y los trabajadores del sector público.

A su vez, los docentes son “en su mayoría mujeres: “cerca del 75% de los profesores de América Latina son mujeres, pero el rango va desde un 62% en México hasta un 82% en Uruguay, Brasil y Chile” (Banco Mundial, 2015:7).

Ahora bien, la división sexual del trabajo en la profesión docente se da de modo muy desigual. La presencia de mujeres es casi total como maestras en el nivel inicial (en ALC representan el 96% del total), demostrando que permanecen estereotipos y mandatos de género respecto a trabajar con la primera infancia. A medida que se avanza en los niveles, el porcentaje de mujeres trabajando en la docencia va decayendo, así como el prestigio social y la remuneración aumenta. En primaria, en 2017, el 78% de quienes trabajan en la docencia son mujeres, en el nivel secundario es el 57%, y en terciario el 41% (UNESCO, 2019c).

En cuanto al porcentaje de profesoras y profesores con formación específica, encontramos que, en el caso de la educación primaria, un 90% de las y los docentes están formados, y para el nivel secundario, un 83%. Estas cifras indican, en términos relativos con el resto del mundo, buenos grados de formación. No obstante, también indican que aún es preciso expandir la formación docente para garantizar que todos los niños, niñas y jóvenes tengan maestras y maestros con la formación necesaria.

Por otro lado, mirando la ratio entre estudiantes y docentes formados, encontramos que en América Latina y el Caribe es de 21 para el caso de primaria y de 16 en el caso del nivel secundario. Esta relación entre alumnos y profesores es alta en comparación con la que se observa en los países centrales y en los países de ingresos altos o medios-altos, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

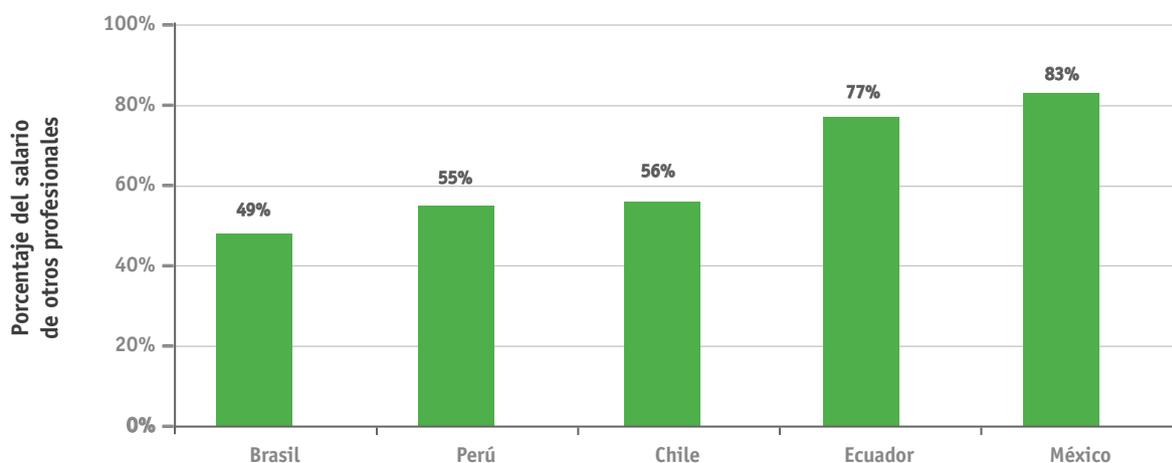
DOCENTES FORMADOS POR NIVEL EDUCATIVO (2018 O ÚLTIMO DATO DISPONIBLE)

Region	Trained teachers (%)		Pupil/trained teacher ratio	
	Primary	Secondary	Primary	Secondary
World	85	86	23	17
Sub-Saharan Africa	64	50	38	22
Northern Africa and Western Asia	86	85	20	15
Central Asia	97	95	21	9
Southern Asia	72	77	33	27
Eastern and Shouth-eastern Asia	...	...	17	15
Latin America and the Caribbean	90	83	21	16
Oceania	...	...	21	...
Low income	72	...	40	22
Lower middle income	76	78	29	22
Upper middle income	...	...	18	14
High income	...	...	14	13

Fuente: UIS, UNESCO (2019)

Un elemento central es cómo es considerado y retribuido el trabajo docente. Los salarios docentes históricamente han sido bajos. Un estudio reciente muestra la brecha entre la remuneración del profesorado y de otros sectores profesionales. Es ciertamente alarmante.

SALARIOS PROMEDIOS DE DOCENTES EN RELACIÓN CON OTROS PROFESIONALES 2014-2015



Fuente: Elacqua et al (2018), p. 20

A lo anterior se suma el alto grado de trabajo no reconocido y no pago de los docentes. No hay datos actualizados sobre este tema para el conjunto de la región. Un estudio realizado hace ya unos años mostraba cómo esta era una cuestión a considerar. En los seis países en los que se realizó el estudio, un porcentaje significativo de docentes trabajaba entre un 50% y hasta más de un 100% fuera del horario laboral. Así, por ejemplo, de acuerdo con este estudio, en Argentina el 39% de los docentes trabajaban entre un 50% y un 100% más del tiempo laboral formal; en Ecuador, el 30% de los docentes trabajaban entre un 50 y un 100% más; en Perú, el 43% de los maestros y maestras estaban en esta situación (Robalino Campos y Körner, 2005).

Buena parte de este tiempo de trabajo fuera del horario laboral transcurre en el hogar. Así, la carga de trabajo doméstico da cuenta del grado de relevancia de este tiempo:

CARGA DE TRABAJO DOCENTE REALIZADO EN EL HOGAR

País	Horas semanales de trabajo doméstico	
	20 a 30 horas semanales (%)	> 30 horas semanales (%)
Argentina	9	35
Chile	19	19
Ecuador	14	25
Mexico	17	21
Peru	12	22
Uruguay	14	26

Fuente: Encuesta UNESCO de Condiciones de Trabajo y Salud Docente, 2004 (de los 6 países).
Robalino Campos y Körner, 2005, p. 26

En general, las tareas involucradas en ese tiempo de trabajo fuera del horario son múltiples, tales como planificación, preparación de las clases, elaboración de material didáctico, correcciones, organización de actividades extraprogramáticas, actividades de capacitación. Asimismo, no son pocos los países en los que a lo anterior se agregan reuniones con madres y padres o reuniones de equipo (Robalino Campos y Körner, 2005).

Algunos países han avanzado en regular un tiempo fuera del aula dentro del horario de trabajo para el desarrollo de estas actividades. Es el caso, por ejemplo, de Chile y Brasil. No obstante, esto no siempre se cumple, a pesar de que las normativas tienen ya un tiempo considerable de existencia (Perez Zorrilla, 2016).

Es preciso contar con más información sobre estos tópicos, pero lo desarrollado permite sostener que las condiciones básicas de trabajo –como lo son el salario y el tiempo de trabajo– aún constituyen un problema central a la hora de analizar el trabajo de las y los profesores, y de pensar políticas orientadas a garantizar el derecho a la educación.

LAS CONDICIONES BÁSICAS DE TRABAJO -SALARIO Y TIEMPO DE TRABAJO RECONOCIDO- AÚN CONSTITUYEN UN PROBLEMA CENTRAL A LA HORA DE ANALIZAR EL TRABAJO DOCENTE, Y DE PENSAR POLÍTICAS ORIENTADAS A GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

TENDENCIAS RECIENTES: LA DOCENCIA LATINOAMERICANA ENTRE LA DESLEGITIMACIÓN Y LA COERCIÓN

En el segmento anterior referimos a las condiciones de trabajo y a algunos problemas que históricamente han atravesado al sector docente (lo que no las hace menos relevantes ni menos preocupantes). Sin embargo, en años recientes venimos observando dos tendencias nuevas que generan grandes inquietudes y que se potencian con los problemas antes puntualizados. Nos referimos, por un lado, a políticas e iniciativas que ponen en cuestión el saber pedagógico específico docente y que abonan procesos de deslegitimación del sector. Por otro, referimos a nuevos mecanismos de control y dispositivos represivos sobre el profesorado y sus organizaciones.

Respecto de lo primero, venimos observando cómo se multiplican experiencias y políticas que se traducen de manera indirecta o directa en una descalificación de los docentes y/o de su saber y experiencias específicos. Se realiza mediante propuestas que promueven que cualquier persona puede ser educador en el sistema formal, sin realizar estudios pedagógicos ni contar con las acreditaciones necesarias que poseen el resto de los docentes.

La iniciativa de mayor envergadura en esta línea tiene alcance mundial, pero con una fuerte presencia en nuestra región. Nos referimos a Teach for All. Se trata de una organización presente en 53 países de todos los continentes, a través de organizaciones locales⁵. Buscan reclutar “jóvenes universitarios exitosos”, de campos disciplinares distintos al de la educación, para que se desempeñen como docentes luego de recibir una breve capacitación. En algunos casos, como Argentina, el ingreso a las aulas es en pareja con un maestro o maestra, pero en la mayoría de los países, estos jóvenes toman los cursos a su cargo desempeñándose como docentes. Mediante el lazo de las organizaciones locales con los gobiernos se autoriza a que los participantes ejerzan roles docentes en instituciones educativas, más allá de no tener la acreditación local necesaria, y por fuera de los convenios marco de trabajo que rigen a la actividad docente.

5 Teach for All presenta filiales en México, Haití, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. En todos los casos, las sedes locales tienen por nombre “Enseñá” acompañado por el nombre del país.

Como señala Friedrich, “creer que cinco semanas de entrenamiento docente son suficientes para enfrentar una de las tareas más complejas hoy es básicamente apoyar la idea de que la formación docente es irrelevante. Solo basta con poseer el capital cultural dominante (ser exitoso en la universidad, saber escribir un ensayo y presentarse en una entrevista) para ser un buen docente” (2016, s/p).

Otro caso ilustrativo de la deslegitimación al colectivo docente fue el sucedido en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, cuando se produjo una huelga por reclamos salariales a comienzos del 2017. La gobernadora de la provincia manifestó públicamente que las escuelas debían abrir, por lo que se debía convocar a “voluntarios” de la sociedad para ocupar los roles docentes. Más allá de que la iniciativa no prosperó, sirve como muestra de la relación existente entre los discursos que desacreditan al saber docente y lo relacionan con cualidades individuales morales o de éxito. Así, frente a la falta de “dedicación” de los docentes por no estar en las aulas y elegir estar reclamando por sus derechos laborales, el gobierno resuelve convocar a otros, presentados como “comprometidos con la educación”, para estar en esas aulas ocupando sus lugares, dejando en segundo plano el que no tengan formación docente.

También se debe atender, como un caso de política pública en este sentido, a la modalidad de centros de atención de primera infancia, sobre todo de 0 a 3 años de edad, que se encuentran dirigidos por personas sin formación docente, ya sea que funcionen en instituciones específicas o en sus casas. Los mismos cuentan con el aval oficial para funcionar por parte de los gobiernos, incluyendo en algunos casos financiamiento (por ejemplo, en Brasil y Argentina). En Brasil, se “requiere como piso mínimo solo la formación en Enseñanza Media en su modalidad Normal y no necesitan de una especialización para trabajar en este nivel. A pesar de ello reportan un 62% de sus docentes de pre-escuela y un 59% de los docentes de sala cuna con título profesional” (UNESCO, 2016: 60)

Foto: Diego Galba



Por último, si se analiza la deslegitimación de los docentes, es preciso tener en cuenta también el rol de las evaluaciones estandarizadas. Ya sean evaluaciones a los estudiantes o a los docentes, en muchos casos son utilizadas como modo de control y de señalamiento ante los resultados obtenidos, con una hiperresponsabilización hacia los docentes como únicos causantes de los rendimientos educativos. Las evaluaciones estandarizadas suelen presentarse como una oportunidad de conocer mejor el estado de situación de la educación para decidir cursos de acción. Sin embargo, si este es el objetivo, no es preciso que las mismas sean censales; podrían ser muestrales. El afán de evaluar a cada niño y, en muchos países, a cada docente, responde a la búsqueda de control. Esta necesidad de control tiene siempre como correlato la sospecha sobre el otro y/o la descalificación. Las evaluaciones operan, en el conjunto de las políticas, a partir de la premisa de que la educación está mal y que en buena medida esto es responsabilidad de los docentes, por lo tanto, es preciso controlarlos. El Banco Mundial lo dice con claridad:

El enfoque del sistema educativo que propone la nueva estrategia [del Banco Mundial] centra en incrementar la rendición de cuentas y los resultados como complemento de la provisión de insumos. [...] Esto conlleva a reformar las relaciones de rendición de cuentas entre los diversos actores y participantes del sistema educativo, a fin de clarificarlas, volverlas congruentes con las funciones, medirlas, vigilarlas y respaldarlas (Banco Mundial, 2011, p. 5-6).

En algunos casos incluso, la evaluación no sólo implica control por sí misma sino a través de introducir una lógica mercantil en el desempeño del rol docente, buscando vincular los resultados con los salarios o con algún componente económico, abonando las lógicas supuestamente meritocráticas de anudar los saberes/resultados al sueldo. Los sindicatos, en algunos países y con distinto éxito, se han opuesto fuertemente a dichas evaluaciones, y sobre todo, a su uso para desprestigiar al colectivo docente.

La segunda tendencia a la que hicimos referencia se vincula con la coerción a las y los docentes, y sus organizaciones. Referimos aquí a iniciativas y acciones que buscan el disciplinamiento y el amedrentamiento de los docentes, en algunos países de modo sostenido y en otros de manera esporádica. Estas acciones buscan instalar el temor por diversas vías: a través de promover las denuncias de los padres y/o de los jóvenes frente a situaciones específicas (por ejemplo, cuando los docentes ejercen el derecho a huelga); por medio de demandas judiciales por parte de las familias y/o de OSC; o a través de sanciones por parte de las autoridades. Caso testigo de esto es el proyecto conocido como “Escuelas sin partido” de Brasil, el cual caracteriza a la política educativa del gobierno previo como de adoctrinamiento y pretende quitar de las escuelas “las ideologías marxistas, de género y de sexualidad”. Imperan nociones conservadoras, de la familia tradicional y religiosas que atentan contra derechos conquistados previos (de educación sexual, de respeto a la identidad de género, etc), habilitando y promoviendo los viejos discursos de control moral y político sobre los y las docentes en la educación. Incluso, incentivan a que los estudiantes filmen a los docentes cuando “adoctrinan con ideas de izquierda”, desde un lugar supuesto de “educación sin ideologías”.

A su vez, se encuentran las situaciones de represión explícitas por parte de fuerzas policiales o militares frente a reclamos docentes o en situaciones de conflictividad. Por ejemplo, durante

2019, en Honduras miles de personas se manifestaron contra medidas del gobierno nacional que, a través de decretos, favorecían la privatización en los sectores de salud y educación. La represión desatada por el gobierno generó el asesinato de tres personas. En una carta abierta a la comunidad hondureña, la CLADE señaló que “la irrupción de militares al campus de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) representa un hecho claro de violación a la Autonomía Universitaria, como centro de pensamiento libre, crítico, deliberativo, constructivo. Así mismo, la militarización de los centros educativos de básica y media, constituye un riesgo al ejercicio de la libertad de expresión y la libre manifestación pública de educandas, educandos, educadoras y educadores”. También en Chile se vivieron actos de represión estatal a manifestaciones docentes. En junio de 2019, se vivió una situación conflictiva con huelgas que llevaban semanas, y tras una manifestación pacífica de docentes, las fuerzas policiales chilenas reprimieron y detuvieron a más de 30 profesores/as, entre ellos quienes ocupan cargos de dirección sindical. En Argentina, hubo varios hechos de represión física a docentes que estaban manifestándose. Uno de esos hechos ocurrió cuando los docentes intentaban abrir una tienda –la “escuela itinerante”– para organizar allí actividades vinculadas con la educación en un parque público, sin obstruir el tránsito ni a transeúntes. Sin embargo, fueron brutalmente reprimidos por la policía, resultando de ello varios heridos.

Este fue uno entre varios otros hechos de represión a maestros y maestras, que incluyeron gases lacrimógenos, balas de goma e intimidación con vehículos que avanzaban sobre los manifestantes.

Todo lo relatado muestra la lejanía de la situación en ALC respecto a lo señalado en el Marco de Acción para la realización del ODS 4, donde se insta a “crear o reforzar mecanismos para un diálogo social institucionalizado con docentes y sus organizaciones representativas, velando por que participen de lleno en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de la política educativa.” No solo que no se permite el diálogo, sino que, en sentido totalmente contrario, se reprime y amedrenta a las y los docentes.

Las organizaciones sindicales del sector educativo afiliadas a la Internacional de la Educación América Latina (IEAL) acordaron gestar recientemente una Red de monitoreo y denuncia de las violaciones a los derechos humanos, laborales y sindicales en el sector que servirá para sistematizar los casos que venimos mencionando. Como primera medida, en la reunión de conformación de la Red se solidarizaron con el presidente de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE), quien denunció las amenazas de grupos paramilitares hacia integrantes de la Junta Directiva de FECODE. Las mismas se dan en el contexto del debilitamiento del Acuerdo de Paz por parte de las autoridades del gobierno colombiano y la defensa de FECODE de dicho acuerdo. En tanto, la Federación decidió suspender “la Gran Caravana por la vida, la paz y la democracia” que estaba organizando debido a las amenazas, y en cambio convocó a un paro nacional.

Las respuestas generadas por los Foros nacionales pertenecientes a la CLADE demuestran que ciertas situaciones de vulneración de derechos sobre el colectivo docente son comunes en los distintos países de la región. Por ejemplo, desde Guatemala señalan que “hay una tendencia creciente de que se privatice la educación, e ignoren los derechos del magisterio nacional, negando por ejemplo la aplicación de la negociación colectiva. La demanda educativa crece, pero no es atendida por parte del Estado, quedando esta en manos de la privatización. La respuesta del Estado a las demandas educativas ha sido la criminalización de las protestas, aplicando reglamentos



Foto: Adam Jones

restrictivos a la libertad de acción de los y las estudiantes.” Desde Colombia también afirman que la precarización y la mercantilización son un problema: “la profesión docente ha sido duramente menoscaba a través de la flexibilización laboral de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1278 de 2002. La profesión y la formación docente se han mercantilizado en beneficio de las universidades privadas y los bancos. El gobierno no escucha las propuestas del Magisterio.” Desde Chile, en la misma sintonía señalan que “los docentes se han precarizado y transformado en simples replicadores de programas y actividades elaboradas desde las oficinas centrales, con muy pocos espacios y tiempos para innovar durante el proceso educativo”.

La Red Salvadoreña afirma que el problema no es sólo de los docentes al momento de estar activos, sino que “también se está viendo el fenómeno que, al momento de jubilarse, los maestros solo están recibiendo \$270 de pensión, lo cual es menos que el salario mínimo en El Salvador”. Solo rescatan, respecto a la cuestión “que se creó el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD)”.

Si bien no hay análisis donde se siga la evolución de los salarios docentes en los últimos años en ALC de modo comparativo, algunos casos demuestran que la situación es preocupante. Por ejemplo, en Argentina los salarios reales docentes sólo de 2017 a 2018 perdieron un 11% de su valor. Alejado esto de lo señalado en el Marco de Acción para la realización del ODS 4 que afirma que los “docentes también tienen derechos socioeconómicos y políticos, entre ellos el de aspirar a trabajar en condiciones dignas y recibir una remuneración adecuada. Los gobiernos deberán convertir la enseñanza en una profesión atractiva que se elija como primera opción y en la que la formación y el desarrollo sean continuos, mejorando para ello la condición profesional y las condiciones de trabajo de los profesores.”

En resumen, los últimos años en la región se han generado procesos de deslegitimación hacia los docentes, desprestigiando sus asociaciones gremiales, ignorándolos en la elaboración de políticas públicas. A su vez, se han dado casos de amedrentamiento, criminalización de las protestas y hasta hechos de represión muy preocupantes alejados del ODS 4 y su Marco de Acción.



Foto: Daniela Alarcon

CAPÍTULO 5



Financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe: deudas, avances y retrocesos

La garantía de la educación como derecho humano requiere de Estados activos, lo que se expresa en el rol que asumen en las diversas dimensiones de los sistemas educativos. Entre ellas, una de las más significativas es el financiamiento. Las orientaciones de política, las líneas de intervención, los planes y programas que el Estado impulsa pueden ser muy diversos o contradictorios de acuerdo con el contexto histórico, el signo político del gobierno de turno, las características sociales o culturales, y las problemáticas que se presentan. Sin embargo, la disponibilidad de recursos, cualquiera sea el caso, es siempre fundamental para poder llevar a cabo políticas públicas que garanticen el derecho a la educación. En ese sentido, analizar el financiamiento de la educación en la región, así como los avances o retrocesos en esta materia, resulta clave.

Los indicadores y perspectivas para analizar la inversión educativa son múltiples. En este informe tomaremos dos que son los que se han consolidado como referencia en el ámbito internacional: la cantidad de recursos que asigna el Estado al sistema educativo público en relación con el Producto Bruto Interno y como parte del presupuesto total del gobierno.⁶

Cabe resaltar “la responsabilidad de los Estados con el cumplimiento de la Agenda y las metas de Educación 2030 (Declaración de Incheon y Marco de Acción para la Educación 2030), según las cuales los Estados se comprometen a garantizar como mínimo 12 años de educación gratuita, incluyendo la primaria, la secundaria y un año de pre-primaria, además de asignar una financiación justa de al menos el 6% del Producto Interno Bruto (PIB) y un 20% de los presupuestos nacionales al sector educativo, tal como se viene recomendando a nivel internacional desde hace varios años.” (CLADE, 2018: 4). Es decir, el 6% del PBI y el 20% del presupuesto total del Estado constituyen metas acordadas y asumidas en el ámbito de la cooperación internacional, y también son parte de la normativa de algunos países como mínimos obligatorios (volveremos sobre esto más adelante). Estos números tienen un valor simbólico político, ya que se vuelven estratégicos para las resistencias de las comunidades educativas que reclaman más financiamiento. También porque reflejan la

⁶ Ver el Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y Caribe en <https://monitoreo.redclade.org>

importancia que le otorgan distintos gobiernos a la educación en materia presupuestaria y cuál es la prioridad que le asignan en sus estrategias y líneas de política pública.

El financiamiento, a su vez, debe leerse no sólo como un estado de situación en un momento específico, sino con una mirada de proceso. Esto implica analizar los esfuerzos de financiamiento y la distribución de recursos en relación con los distintos recorridos y puntos de partida para comprender cuáles son las tendencias y evaluar adecuadamente si hay un incremento en la inversión educativa así como en qué medida los países avanzan en relación con las metas asumidas en el ámbito internacional y nacional.

EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN LAS LEYES NACIONALES

Como ya hemos señalado en apartados anteriores, en los primeros quince años de este siglo varios países de la región sancionaron nuevas leyes generales para regular sus sistemas educativos, reemplazando las leyes dictadas en la década del '90 que se inscribían en una perspectiva neoliberal. También se sancionaron algunas leyes específicas, complementarias de las leyes generales correspondientes, con el objetivo de normar en temas de especial relevancia pública. Estas nuevas leyes generales y específicas legislaron cuestiones relacionadas con el financiamiento en la mayor parte de los países.

Algunas leyes fijan los recursos educativos a ser destinados en relación al porcentaje del PBI (Ibarra Rosales, 2017). En primer lugar, la ley general educativa de México, establece que el monto anual que el Estado –incluyendo la Federación, las entidades federativas y los municipios– destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor al 8% del PBI del país y, dentro de él, al menos el 1% del PBI debe destinarse a la investigación científica y el desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. La Ley de Financiamiento Educativo de Argentina, sancionada en 2005, indica que el presupuesto consolidado del gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar una participación mínima del 6% del PBI. La disposición decimoctava de la Constitución de Ecuador dispone que el Estado asigne de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el 0.5% del PIB hasta alcanzar un mínimo del 6% del PBI. La ley de Panamá establece que el gasto público en el sector educativo no será inferior al 6% del PBI del año anterior. La de Perú señala que anualmente el Estado destinará como mínimo el 6% del PIB a la educación estatal. Finalmente, en Brasil, el Plan Nacional de Educación señala el 10% del PBI como meta.

La ley de República Dominicana utiliza dos indicadores, en línea con los que analizamos previamente, para la inversión en educación. Por un lado, el 4% del PBI estimado para el año corriente y, por otro lado, un mínimo del 16% del gasto público total, escogiéndose el que fuere mayor de los dos. Estos valores deberán ser ajustados anualmente en una proporción no menor a la tasa anual de inflación.



Foto: Carolyn VISS

Otras leyes tienen criterios de financiamiento, pero sin establecer una relación con el PBI, sino que utilizan otro parámetro. La ley de Paraguay establece que la asignación presupuestaria para la educación en ningún caso podrá ser menor al 20% del Presupuesto General de Gastos de la Nación. La de Nicaragua estipula que el presupuesto de la educación no superior será incrementado en un 20% de los ingresos tributarios.

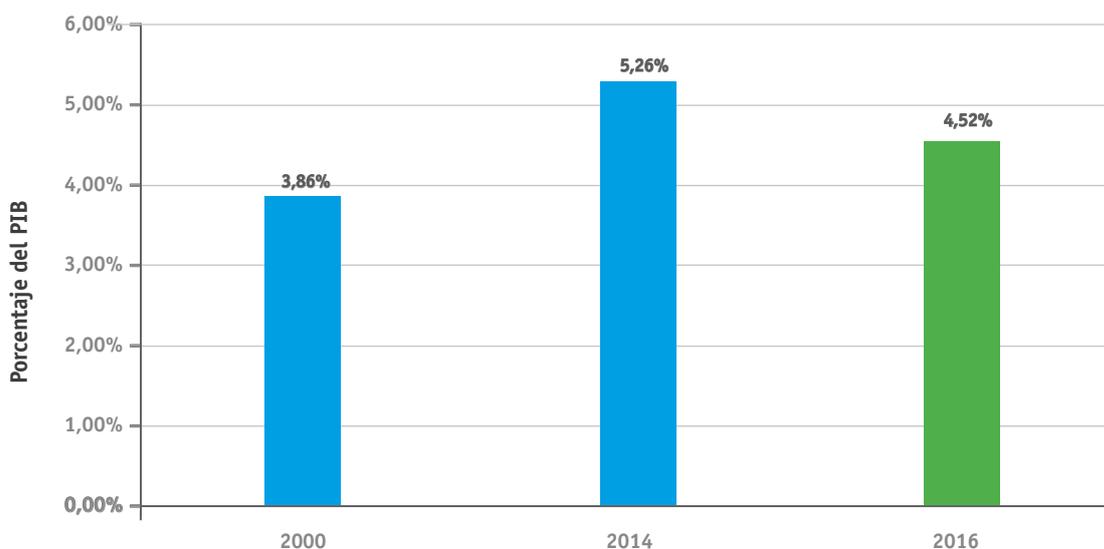
Merece especial atención la cuestión sobre los marcos legales que habilitan el traspaso de fondos públicos al sector privado. Al respecto, CLADE se encuentra elaborando una investigación. Hasta tanto los resultados estén disponibles, es necesario mencionar la importancia de comprender en qué medida los marcos legales de los países permiten, incentivan o impiden el lucro en la educación (lo que se vincula con lo analizado en el capítulo 3 de este informe en relación con las tendencias de privatización), entendiendo que el financiamiento público constituye una de las vías posibles para ello. Cabe resaltar que la educación, como actividad comercial y, por lo tanto, lucrativa se está expandiendo mundialmente. Así, por ejemplo, el hecho de que algunos países destaquen en sus bases legales (en la Constitución o en la Ley General de Educación) la libertad de elegir de las familias o los adultos y adultas por sobre el derecho humano a la educación y más allá de la responsabilidad del Estado como garante (Chile, Perú, Paraguay y Honduras) es un dato a considerar en el análisis.

En ese sentido, el foro por la educación pública de Chile afirma el problema del financiamiento en relación a la privatización: el sistema escolar se financia con la misma preferencia tanto a la educación pública como a la particular subvencionada. Esto se realiza por medio de una subvención básica por estudiante que asiste a clases, lo que genera una competencia entre las escuelas por captar matrícula. Chile se ha caracterizado por un aumento sostenido de la participación de entidades privadas en detrimento de las públicas, lo que ha generado el surgimiento de distintos tipos de sostenedores que buscan el lucro con los recursos que perciben de las familias y del Estado, existiendo incluso holdings educacionales organizados para tal efecto.

LA INVERSIÓN EDUCATIVA EN LA REGIÓN

Entre el 2000 y el 2014, la inversión en educación en el conjunto de la región aumentó considerablemente. Según el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial, en el 2000 América Latina y el Caribe invertía en educación el 3.86% del PBI regional, en tanto que para 2014 este valor ascendió a 5.26%. En los dos años siguientes la tendencia se revirtió, y el porcentaje descendió en ambos, llegando en 2016 al 4.52% del PBI, siendo el último dato disponible. Se observa un claro cambio de tendencia, en los recursos que otorgan los Estados para la materialización del derecho a la educación.

PORCENTAJE DEL PBI DESTINADO A EDUCACIÓN EN ALC, 2000, 2014, 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNESCO-BM

Algunos países de la región han logrado alcanzar el 6% del PBI y otros han podido acercarse. Brasil alcanzó el 6.24% en el 2015. Bolivia logró alcanzarlo desde el 2002, llegando al 7,29% en el 2014. Costa Rica lo logró desde el 2009, con 7,06% para este indicador en el 2016. Cuba superó el valor de referencia en primer lugar, presentando el 12,84% para 2010 (último año con datos disponibles) y Venezuela con 6,88% en el 2009. Argentina también llegó al 6%⁷. Sobre algunos países de la región no se disponen los datos suficientes para realizar este análisis.

⁷ Hay diferentes análisis sobre la situación Argentina, ya que modificó su base del PBI, por lo que algunos señalan que si ha llegado al porcentaje del 6%, mientras que otros afirman que solo se ha acercado a dicha cifra. En todo caso, hay consenso sobre el crecimiento en la inversión educativa hasta el 2015.

Lograron superar el 5% Chile, Ecuador y México (Chile apenas logra superar el 5.3% en 2016; Ecuador el 5.26% en 2014 y México el 5.24% en 2015). Paraguay llegó al 4.52% en 2016. Muchos menores son los porcentajes en Guatemala, El Salvador y Haití: en el 2015 Guatemala apenas logra el 2.95% y El Salvador el 3.95%, y ambos países luego bajan el porcentaje en los dos años siguientes. Haití apenas alcanzó al 3.16% en 2015.

La segunda dimensión que señalamos es la meta de destinar un 20% de los presupuestos nacionales al sector educativo. En el caso regional también se observa una suba considerable entre el 2000 y el 2015. Mientras que al comenzar el siglo el 14.27% de los dineros públicos de América Latina y el Caribe estaban destinados a la educación, en el 2015 el porcentaje ascendió al 17.09% (no se disponen datos más actuales para conocer la tendencia).

Entre los países que superaron el 20% están Chile, que llegó al 21.15% en 2016; Costa Rica desde el 2003, alcanzando el 23,4% en el 2016; Guatemala desde el 2011, presentando el 23,09% en el 2017; Honduras con 25.65% desde 2014; Nicaragua con 22,75% en el 2010 y Venezuela con 20,6% en el 2009.

A su vez, los países que más se acercaron a la meta del 20% del presupuesto público fueron México (19,01% en el 2015) y Paraguay (19,63% en el 2012).

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador y Perú se ubican entre el 14% y el 17% en los años 2013/2015.

Los países que presentan porcentajes más lejanos del valor de referencia de 20%, dentro de los que hay información, son Ecuador, que en el 2015 invirtió el 12,6% de su presupuesto total en educación, Panamá y República Dominicana (entre el 12.5% y 13%).

Analizar la relación entre ambos indicadores permite una mejor comprensión de la situación de cada caso. Por ejemplo, Guatemala y El Salvador invierten en educación menos que el 4% de su PBI, y en simultáneo, Guatemala supera el 20% de su presupuesto destinado a lo educativo, mientras que El Salvador, el 14%. Estas diferencias pueden vincularse con una decisión política respecto de qué carteras priorizar en la distribución de recursos o con la dimensión del gasto público total de cada país. En aquellos que tienen un bajo gasto público –debido, entre otros motivos, a una baja presión impositiva–, los montos destinados a la educación, aún cuando sean insuficientes, tienen un mayor peso relativo respecto al presupuesto total.

A su vez, se pueden analizar los esfuerzos de financiamiento realizados para cada nivel educativo. En el 2015, según la UNESCO, para la pre-primaria, en Argentina, Colombia y El Salvador se destinaba entre el 5% y el 8% del presupuesto educativo total. Ecuador se destacaba con el 21.12%. Para el nivel primario, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú destinaban entre el 25% y el 37% de su presupuesto educativo total, mientras que Ecuador, sólo el 23.26% y El Salvador superaba el 40%. Para el nivel secundario, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú destinaban entre el 29% y el 36% de su presupuesto educativo total. Argentina y Brasil más del 40%, y Ecuador, sólo el 12.11%.

EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO Y LAS METAS INTERNACIONALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS

Estos datos sobre las tendencias y los esfuerzos de financiamiento que están desarrollando los países deben ser leídos también con las orientaciones generales y los compromisos en relación con las garantías de derechos. En ese sentido es importante traer a este análisis los señalamientos desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas. Las Observaciones Finales realizadas por el Comité a los informes de los Estados Parte del periodo 2015-2018 relativos al cumplimiento de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señalan que los Estados deben orientar sus políticas fiscales y tributarias hacia el cumplimiento y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y que las mismas deberían ser redistributivas, más equitativas y socialmente justas (específicamente en relación con Costa Rica y México). Advierten, a su vez, sobre las limitaciones que las mismas pueden imponer a la capacidad del Estado para contribuir a reducir los altos índices de desigualdad, combatir la pobreza y la pobreza extrema (Honduras, República Dominicana), o para obtener los recursos suficientes para la realización progresiva de los DESC (Honduras).

Un caso paradigmático en la región es Argentina. Los señalamientos realizados en relación con este país, para el mismo período, destacan las tendencias regresivas. El Comité resalta la preocupación por las medidas de austeridad o de ajustes estructurales, la agudización del recorte del gasto social y el debilitamiento de los marcos institucionales de la política social (como por ejemplo el descenso en la cantidad de Ministerios) dado el impacto en la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos, en particular para las personas y grupos más desfavorecidos. Frente a este panorama, recomienda la implementación de políticas pública garantistas de derechos, abstenerse de la adopción de medidas regresivas, y asegurar que el presupuesto contenga un enfoque de derechos humanos y género.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño incluye señalamientos y recomendaciones vinculados con el financiamiento educativo en sus Observaciones Finales a los informes presentados por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay para el periodo 2015-2019 relativos a las obligaciones que incumben en virtud de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Por un lado, realiza una recomendación general vinculada con la asignación de recursos y presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos de niños, niñas y adolescentes. Esta recomendación apunta a que todos los Estados velen por que los recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la aplicación de los derechos de niños, niñas y adolescentes consagrados en la Convención y en la legislación, así como los mecanismos de rendición de cuentas correspondientes, sean adecuados y suficientes, y que adopten un enfoque basado en los derechos de la infancia en la elaboración de los presupuestos estatales. Por otro lado, manifiesta preocupaciones especiales que refieren a que las inversiones en la infancia realizadas por el Estado parte no hayan alcanzado un nivel mínimo suficiente (Argentina y Haití); a la falta de mecanismos específicos a nivel nacional y subnacional para supervisar la asignación de recursos para los derechos de la niñez (Brasil); a las dificultades experimentadas para identificar los gastos relacionados con los derechos de

la infancia entre las distintas partidas presupuestarias, lo cual no permite evaluar el efecto de las medidas de ajuste presupuestario en los derechos ni garantizar un presupuesto específico y progresivo para las políticas relativas a esos derechos (Chile); a la asignación de recursos insuficientes para la protección adecuada de los derechos consagrados en la Convención (Colombia). Un ejemplo que se destaca en cuanto a la insuficiencia de los fondos asignados a la educación es El Salvador. En este caso, llama la atención sobre el hecho de que en 2018 solo se asignó a la educación el 3,2 % del producto interno bruto. También, la disminución de las asignaciones financieras a la educación en relación con el presupuesto central (Honduras).

El Comité recomienda a la mayoría de los países que adopten asignaciones presupuestarias especiales o estratégicas para niños, niñas y adolescentes en situaciones desfavorables o vulnerables, marginados, indígenas, afrodescendientes, que viven en la pobreza, migrantes y refugiados, con discapacidad, así como lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. Asimismo, destacan ciertas preocupaciones especiales del Comité centradas en los recortes presupuestarios para los sectores sociales y los derechos humanos, las que conllevan un impacto negativo en la implementación de programas para la protección de los derechos de la infancia, así como la advertencia sobre la adopción de medidas regresivas en tiempos de crisis económica.

ALGUNOS CASOS PARTICULARES

En Argentina, un conjunto de observatorios de políticas educativas y universidades públicas compararon los presupuestos educativos entre 2016 y 2019. Allí comprueban que la educación pierde participación en el presupuesto nacional, se advierte un descenso en el indicador de 2,3 puntos en 3 años, si en 2016 del presupuesto nacional el 7,8% era para educación, baja al 5,5% en 2019, una reducción relativa del 29%. A su vez, la variación real entre 2016 y 2019 evidencia un descenso presupuestario del 17%.⁸

En El Salvador, según la Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación (RESALDE), el presupuesto educativo sufrió en el 2017 una reducción de 300 mil dólares en relación con 2016, cuando el país destinó solamente el 3,45% de su PIB al sector educativo. En este contexto, organizaciones de la sociedad civil del país, realizan acciones de movilización social para que la propuesta de Ley Especial para el financiamiento de la educación nacional sea aprobada en la Asamblea Legislativa, estableciendo el incremento del presupuesto educativo en el país. Dichas organizaciones impulsan el anteproyecto de ley mediante la Campaña “6% Sí, por la educación”, movilizándolo a diferentes sectores.

Asimismo, en Honduras, los recortes realizados en los presupuestos dedicados a la educación en los últimos años son palmarios. Según cálculos realizados por el Foro Dakar Honduras a partir de los datos nacionales disponibles, la participación de la educación en el presupuesto total del país sufrió una disminución intensa en el 2009, tendencia que se mantiene hasta el presente momento, siendo 2016 el año con los menores índices de inversiones.

⁸ Informe disponible en: <http://observatorio.unipe.edu.ar/attachments/article/156/Presupuesto%20Educa%20C3%B3n%202016%202020.pdf>



Foto: UPSLON

En Haití, país en el que los datos disponibles son insuficientes, la sociedad civil organizada, liderada por la Reagrupación Educación para Todos y Todas (REPT) demanda la vigencia y el funcionamiento efectivo del Fondo Nacional de Educación (creado por ley en el 2017), y que el Estado se comprometa con el aumento de la financiación de la educación pública en el país, llevándola al 20% del Presupuesto Nacional.

Por último, la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil afirma que el Plan Nacional de Educación –que fue resultado de una intensa participación de la sociedad civil y de un proceso de construcción democrática, y fue aprobado por Ley en el 2014–, establece entre sus metas la ampliación de la inversión en la educación pública hasta alcanzar como mínimo el 7% del PBI al 5º año y un equivalente al 10% del PBI al final del decenio. Asimismo, define como estrategia la implementación del “Costo Alumno-Calidad” (CAQi/CAQ, por sus siglas en portugués), que calcula la inversión financiera necesaria por alumno al año, en cada etapa y modalidad de la educación básica pública, para garantizar un estándar mínimo de calidad en la educación (CAQi) y el valor adicional para que Brasil se aproxime a los países más desarrollados del mundo en términos educacionales (CAQ).

Sin embargo, en 2016 y en el contexto del gobierno que asume luego del golpe de Estado, se aprueba una Enmienda Constitucional (EC 95) que establece límites al gasto primario del gobierno federal por 20 años, impactando especialmente en las políticas sociales, incluida la educación. De este modo, se volvió inviable la implementación del CAQi/CAQ, especialmente porque implicaba un mayor aporte del gobierno central. Con la sanción de la EC 95, el gasto en educación queda congelado a partir del año 2017 y sólo puede ser ajustado por la inflación, de tal modo que en proporción con el crecimiento del PBI, irá disminuyendo.

Las reducciones presupuestarias para el área están directamente ligadas a la no implementación del CAQi/CAQ. Por eso, en marzo de 2019, el Ministerio de Educación aprobó la resolución n° 649/2019 que retira el CAQi/CAQ de los temas del Comité Permanente de Evaluación de Costos en la Educación Básica del Ministerio de Educación, que es la entidad que define las políticas de financiamiento de la educación.

ENTRE DEUDAS, EXPANSIONES Y RESTRICCIONES

A lo largo de este apartado, hemos visto cómo el financiamiento de la educación constituye una dimensión central para garantizar el derecho a la educación y así aparece reconocido en diversos instrumentos internacionales. Sin embargo, en América Latina y el Caribe constituye una gran deuda para el conjunto de la región. La mayor parte de los países no alcanza los estándares mínimos comprometidos tanto en relación con el derecho a la educación como con el ODS 4.

Esta deuda es histórica y se vincula tanto con las características de nuestros Estados como con las relaciones internacionales y las exigencias de ajustes fiscales en el marco de las deudas externas de los países de la región.

Por otro lado, como señala la CLADE (s/f, pero es informe sobre financiamiento. hay que agregarlo en la bibliografía), “la justicia tributaria se configura como uno de los elementos clave para financiar la realización del derecho humano a la educación en América Latina y el Caribe, así como los demás derechos humanos. [...] los altos niveles de evasión y elusión fiscal, los excesivos e injustificados privilegios disfrutados por determinados sectores sociales y un escaso uso de la tasación sobre las propiedades y los capitales reducen el monto de recursos públicos disponibles para la financiación de la garantía de los derechos humanos” (p. 15). Los sistemas tributarios regresivos y los bajos niveles de aportes de los sectores de mayores ingresos en América Latina y el Caribe, junto a políticas económicas globales que han tendido a la concentración del capital –lo que significó una profundización de la polarización y de la concentración en el caso de nuestra región– han condicionado las posibilidades de desarrollo de políticas sociales –entre ellas, la educativa– y de garantía de derechos.

En lo que respecta a este siglo, los primeros años constituyeron un período de expansión del financiamiento público a la educación. Sin embargo, aún con tendencias de incremento de los recursos educativos en un contexto de crecimiento de las economías latinoamericanas, la mayor parte de los países no lograron cumplir con las metas asumidas en esta materia (6% del PBI y 20% del total del gasto público destinados a educación). En esas condiciones, la región ingresó en años recientes, en un nuevo período de desfinanciamiento y recortes de la inversión pública. Como analizamos en el capítulo sobre educación pública, la asignación de recursos constituye un elemento primordial en la garantía de educación pública y del derecho a la educación. Es por ese motivo que preocupan no solo las tendencias de reversión sino la lógica ya naturalizada de que los vaivenes económicos se traduzcan, sin mayores mediaciones, en recortes de la inversión en el sector.



Foto: Nelson Arancibia

CAPÍTULO 6



Derecho a la educación y participación de la sociedad civil: un campo en tensión

La garantía del derecho a la educación requiere de un rol central de los Estados pero también de la participación activa de la sociedad civil, es decir, de ciudadanos y ciudadanas, así como organizaciones, asociaciones o movimientos que se articulan para tener una voz pública y capacidad de incidencia en la arena política. Sindicatos docentes, asociaciones estudiantiles, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, entre otros, abogan e intervienen en el espacio público por el reconocimiento de los derechos de diversos colectivos y ámbitos de la vida social.

Desde una concepción de participación positiva, los distintos sectores de la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar, opinar, criticar y debatir sobre las políticas educativas en sus distintas dimensiones y momentos, sean estos los procesos de toma de decisión, la construcción programática y planificación de la política, su implementación y desarrollo, y su evaluación. El ejercicio de la participación y las ciudadanías activas fortalecen y profundizan a las democracias, rompiendo el hiato entre representantes y representados y genera lo que se ha denominado como “democratización de las democracias” mediante procesos no elitistas de toma de decisión (Souza Santos, 2004).

A su vez, la sociedad civil tiene la potestad de participar desde la protesta y el reclamo a los gobiernos ante los incumplimientos de derechos con estrategias diversas “como por ejemplo los mecanismos jurídicos, las encuestas y otras investigaciones, los datos abiertos, la creación de coaliciones y las campañas mediáticas” (UNESCO, 2017, p. 12). El rol central es del Estado, como garante de derechos, y la sociedad civil tiene la potestad de exigir que así suceda.

En esta línea, la Carta Democrática Interamericana, aprobada en Asamblea General de la OEA en el año 2001, afirma la importancia de la participación:

Artículo 1 – Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2 – El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3 – Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales [...]

Artículo 6 – La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

La Carta sostiene con fuerza una articulación entre derechos humanos, democracia y participación que resulta de enorme importancia en términos generales y en particular para una región como América Latina, con una larga y trágica historia de gobiernos autoritarios y violación de los derechos humanos. A su vez, el énfasis en la participación social y ciudadana no es extraño teniendo en consideración el contexto en el que se aprueba este documento, con altos niveles de movilización social en buena parte de América Latina, tales como el Foro Social Mundial, las Cumbres de los Pueblos, las movilizaciones contra el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los tratados de libre comercio de la Organización Mundial de Comercio, la expansión de los movimientos indígenas-campesinos, así como de los movimientos por el agua y por la tierra, entre otros.

Sin embargo, resulta de relevancia señalar que en una porción significativa de la producción académica y propositiva en el campo educativo, el rol que se le otorga a la sociedad civil se relaciona prioritariamente con el acceso a la información, vinculando esto a los resultados de las evaluaciones sobre la calidad educativa nacionales o internacionales. Este enfoque reducido de la participación desconoce la importancia del rol central de las organizaciones de la sociedad civil en la defensa de derechos y el reclamo por situaciones de injusticia de modo activo y persistente. Pero no sólo eso. En esta perspectiva subyace una concepción de lo educativo cercana a la lógica del mercado, definiendo a la sociedad civil como usuaria de servicios educativos y cifrando sus derechos en el acceso a información “neutral” (los resultados de las evaluaciones) para la toma de decisión.



Foto: Newshour

Si bien en el ODS4 no hay menciones explícitas a la participación de la sociedad civil, en la Declaración de Incheon – Educación 2030, aprobada en el Foro Mundial sobre Educación 2015 organizado por UNESCO, los Estados afirman la responsabilidad fundamental que compete a los gobiernos, la necesidad de establecer marcos jurídicos y políticos que promuevan la dirección participativa y las asociaciones en todos los sectores, y el derecho a la participación de todas las partes interesadas. Asimismo, en el Marco de Acción para el cumplimiento del ODS 4 (2015), afirman que:

En los 15 años hasta 2030 se espera que los procesos de toma de decisiones sean más democráticos, y que las voces y prioridades de los ciudadanos se reflejen en la formulación y aplicación de las políticas educativas en todos los niveles. El planeamiento, la aplicación y el seguimiento pueden beneficiarse del respaldo de alianzas sólidas y polifacéticas que reúnan a todos los interesados clave [...]. Las alianzas en todos los niveles deben guiarse por los principios de un diálogo sobre políticas abierto, integrador y participativo, junto con una rendición de cuentas mutua, transparencia y sinergias. (p.57-58)

Los actores privilegiados que se consideran para dicha participación en el Marco de Acción son organizaciones de la sociedad civil, docentes y educadores, sector privado, organizaciones filantrópicas y fundaciones, comunidades de investigación y jóvenes.

Sin embargo, como señala Torres (s/f), es preciso reparar en que la inclusión de la participación en documentos e iniciativas no necesariamente se traduce en una participación real:

La necesidad de fortalecer la organización y la participación social viene siendo históricamente destacada en el campo de la educación, particularmente desde el pensamiento y las fuerzas progresistas. Hoy, la participación permea todos los discursos, a nivel nacional e internacional, y ha pasado a ser asumida como una bandera también desde los Estados y las agencias internacionales. No obstante, dicho consenso es más nominal que real, continúa más apegado a la retórica que a los hechos, y se basa en concepciones restringidas tanto de la participación (centrada en aspectos instrumentales) como de la sociedad civil (reducida por lo general a las organizaciones no-gubernamentales-ONGs) y de la educación (reducida a educación escolar o formal)[...] Una visión amplia de la “participación ciudadana en educación” implica aceptar que [...] la “sociedad civil” es una realidad sumamente heterogénea y compleja, formada por un amplio mosaico de organizaciones (siendo las ONGs apenas un segmento), en la que se expresan múltiples visiones, intereses y conflictos. [...] La participación ciudadana en las decisiones y acciones de la educación no es un lujo o una opción: es condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la educación en las direcciones deseadas.

En el campo educativo, ese mosaico se integra por una multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil mundiales, regionales y locales que luchan por el reconocimiento y la consecución del derecho a la educación como derecho humano fundamental. Entre las organizaciones no gubernamentales en el ámbito latinoamericano, la CLADE es una de ellas.

Una de las más significativas es la Internacional de la Educación. Se trata de “una federación mundial de sindicatos de la educación, que representa a más de 30 millones de personas trabajadoras de la educación, con 400 sindicatos y asociaciones afiliadas en 177 países del mundo”. Su sección regional es la Internacional de la Educación para América Latina (IEAL), integrada por 39 organizaciones sindicales docentes de 19 países.

Si bien, sin dudas las organizaciones gremiales docentes son actores relevantes en este campo, no suelen ser convocados a pensar y participar en la elaboración de las políticas educativas en los distintos países. La propia UNESCO señala que “de 70 sindicatos en más de 50 países, más del 60% nunca o rara vez fueron consultados sobre la elaboración y selección de materiales didácticos” (2017:13). En un estudio sobre los docentes y las reformas educativas en América Latina, Torres (2000) sostiene que los docentes y sus organizaciones tienen a la vez un alto grado de visibilidad y de invisibilidad en el discurso y el accionar de las reformas. Por un lado, tienen un alto grado de visibilidad por ser signadas como el centro de los obstáculos y del conflicto, responsabilizándolas en numerosas ocasiones de los resultados adversos por “obstaculizar” o “frenar” la reforma. Por otro lado, son consideradas como invisibles por los gobiernos y los organismos internacionales, que no las contemplan a la hora de la consulta o la negociación en comparación con otros actores como la Iglesia o el sector empresario. Si bien Torres estaba analizando las reformas de los años '90, lo que sostiene resulta igualmente pertinente en la actualidad para la mayor parte de los países:



Foto: J B Hafner

Las directrices de la reforma se dirigen directamente a las escuelas y a los docentes de manera individual, sin pasar por las organizaciones docentes. Las propuestas sobre el qué hacer (con la escuela, con la educación, con la reforma) por parte de investigadores, especialistas y expertos asumen a los docentes como sujetos individuales, no como sujetos organizados. No sucede lo mismo, sin embargo, con la Iglesia o el empresariado, a los que los reformadores se dirigen como gremio, como colectivo. A políticos y empresarios se interpela en su calidad de “dirigentes” y “líderes”, no así a los docentes” (2000, p. 37-38)

En el ámbito global, debe destacarse también la Campaña Mundial por la Educación, coalición internacional formada por ONGs, sindicatos del entorno educativo, centros escolares y movimientos sociales. “Nace en el año 2000 con el objetivo de sensibilizar y movilizar a la ciudadanía como portavoces y activistas del Derecho a la Educación e incidir en los representantes políticos para que cumplan sus compromisos con el derecho a la educación.” Todos los años, impulsa la Semana de Acción Mundial por la Educación (SAME), en la que las organizaciones de todos los países se movilizan para elevar la voz en el espacio público sobre la necesidad de hacer real y efectivo el derecho a una educación de calidad para todos y todas en el mundo, y convocar a la comunidad educativa, los medios de comunicación, y los representantes políticos a ser parte de esta acción.



Foto: Leah Garcia

AVANCES Y RETROCESOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ALC

En ALC merece mencionarse, como un rasgo central, el “grado de existencia de espacios institucionalizados de participación social en el debate, definición y seguimiento de la política pública educativa. Se observa que todavía hay mucho por hacer en la consolidación de una cultura política de gestión democrática ligada a espacios y procesos participativos de definición y seguimiento de la política educativa” (CLADE, 2015, p.53). Desde la década de los 90’, la participación de la sociedad civil ha sido potente en materia educativa.

En la región son habituales las protestas por parte de sindicatos docentes y de centros de estudiantes que abogan por más financiamiento para la educación, por mejores condiciones salariales para los/las trabajadores de la educación, y mejores condiciones para la enseñanza y el aprendizaje en general. También se han llevado adelante acciones exigiendo una mayor oferta educativa estatal (sobre todo en nivel inicial y superior) debido a que las vacantes públicas no son suficientes. En el ámbito universitario, se llevaron a cabo movilizaciones demandando la gratuidad de la educación superior y el acceso a instituciones públicas, garantizando el derecho a la educación superior tal como fue reconocido por la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008 en Cartagena de Indias y de 2018 en Córdoba. A su vez, se desarrollaron reclamos frente a reformas educativas que se han elaborado “desde arriba”, de modo inconsulto. En los últimos años, la movilización social en el sector se acrecentó en relación con la retracción del financiamiento educativo en varios países de la región.

Es clave mencionar que los diversos actores de la sociedad civil suelen articular entre sí para lograr compartir temáticas de interés y poder aunar esfuerzos en instalar los temas en las agendas públicas o limitar las acciones estatales cuando son en detrimento de la concreción del derecho a la educación. Por ejemplo, “desde la sociedad civil y desde la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, estamos en el intento de fortalecer el Frente Amplio por la Educación con participación de organizaciones de docentes y de estudiantes de todos los niveles, presencia de parlamentarios y de organizaciones de la sociedad civil (mujeres, jóvenes, indígenas), con la apuesta de fortalecer el derecho humano a la educación pública, gratuita y de calidad, desde la primera infancia y a lo largo de toda la vida”.⁹

Los modos de participación de la sociedad civil –sea que asuma la forma de diálogo para la construcción de política pública o de reclamo y protesta frente a la vulneración de derechos– varían según el rol que asuma el Estado y las vías de comunicación que genere con los distintos actores. En los primeros 15 años de este siglo, en el contexto del posneoliberalismo, algunos gobiernos de la región tuvieron como interlocutores privilegiados para la puesta en marcha de políticas educativas a los movimientos sociales, sindicatos docentes y gremiales estudiantiles. Esto fue novedoso respecto de las tradiciones históricas en las que las organizaciones magisteriales y/o de la sociedad civil no eran convocadas a las mesas de decisión de política.

Sin embargo, desde 2015, en el contexto de la restauración conservadora, esta situación se modificó. Los interlocutores privilegiados de política pública han vuelto a ser los que tradicionalmente lo fueron: la Iglesia y otras instituciones religiosas así como el sector empresarial y algunas fundaciones. A su vez, el desfinanciamiento de lo educativo de los últimos años, sumado a la obturación de los canales de diálogo con los actores principales de sistema educativo generaron un alza en las protestas por parte de las sociedades de la región.

Por ejemplo, en Argentina se instituyó la paritaria nacional docente desde 2008, como gran espacio de diálogo entre sindicatos docentes y gobierno nacional. En la paritaria nacional, luego de duras negociaciones, se fijaba el piso salarial docente para todo el país –en cada jurisdicción se negociaba posteriormente el salario local, el cual no podía ser menor a esa definición nacional–, pero no eran sólo negociaciones salariales. Además de ello, se discutían temas claves para el sector educativo en general y para las condiciones de trabajo docente en particular: políticas de formación docente inicial y continua, infraestructura, financiamiento, etc. En 2015, con el cambio de gobierno en este país, se suspenden las paritarias. Esto profundizó la disparidad salarial ente jurisdicciones, generó grandes pérdidas de poder adquisitivo en el salario docente, pero fundamentalmente clausura los espacios de diálogo, negociación y construcción de acuerdos con los sindicatos.

Respecto a la participación vía protesta, debe hacerse una alerta frente “a la criminalización de la protesta pacífica de movimientos y activistas del campo educativo, con fuerte y violenta represión por parte del aparato estatal” (CLADE, 2015:53). El hostigamiento, la represión y criminalización estatal frente a la presencia y expansión de las protestas sociales muestra el escaso diálogo gubernamental para enfrentar situaciones conflictivas,

⁹ Respuesta de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE) a la Consulta 2019 de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

EL HOSTIGAMIENTO, LA REPRESIÓN Y CRIMINALIZACIÓN ESTATAL FRENTE A LA PRESENCIA Y EXPANSIÓN DE LAS PROTESTAS SOCIALES MUESTRA EL ESCASO DIÁLOGO GUBERNAMENTAL PARA ENFRENTAR SITUACIONES CONFLICTIVAS, PRIVILEGIANDO LOS MODOS REPRESIVOS DE ABORDAR LOS RECLAMOS.

privilegiando los modos represivos de abordar los reclamos. Prácticas gubernamentales que privilegiaron los instrumentos para acallar a las posturas críticas, profundizaron la lógica punitiva y legitimaron la criminalización y represión policial de las protestas sociales. Dicha faz represiva, en líneas generales, se profundizó en la región desde 2015 para con las comunidades educativas, ignorando el derecho a la protesta social. Son ejemplos de ello la militarización de escuelas en Brasil y en Honduras (así como la profundización del programa de formación “Guardianes de la Patria” a cargo de las Fuerzas Armadas para enseñar “moral y respeto a Dios” a niños y niñas). También debe llamar la atención la Ley “Aula Segura” en Chile, promulgada en 2018, la cual facilita el procedimiento a los directores de instituciones educativas para la expulsión de estudiantes “por cuestiones de violencia”, denunciado por gremios estudiantiles y docentes como una ley que busca reprimir y cercenar los aspectos democratizantes de las luchas gremiales. Debe mencionarse también la represión a estudiantes universitarios en Nicaragua en 2018, y en un caso extremo, sin dudas, la desaparición de estudiantes en México.

En relación a la interlocución de la sociedad civil en las políticas educativas, cabe resaltar lo señalado por el Foro por la Educación pública de Chile, integrante de la CLADE: “la participación de la sociedad civil en las políticas educativas es escasa, quedando relegada principalmente a la entrega de petitorios a las autoridades y a ocasionales mesas de trabajo propiciadas por movilizaciones estudiantiles, cuya relevancia es testimonial ya que no son consideradas realmente en la elaboración de las políticas en cuestión. Distintas recepciones tienen algunas personas y organizaciones, en especial las ligadas a instituciones privadas, algunas de ellas con claros intereses en el lucro, quienes a cierto nivel logran un diálogo con las autoridades y realizan lobby para la consecución de sus intereses.”

Dichas limitaciones no son solo una realidad en Chile, tal como se desprende de las Observaciones Finales realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) a los informes correspondientes al periodo 2015-2018 sobre la aplicación de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En lo que respecta a la cooperación y participación de la sociedad civil, el Comité señala su preocupación porque muchos países no cuentan con mecanismos adecuados para garantizar una cooperación efectiva con las organizaciones de la sociedad civil, no se encuentra suficientemente garantizada una participación plena, amplia y plural de agentes sociales o no existen marcos normativos e institucionales que permitan la protesta social, así como que en algunos casos las organizaciones de la sociedad civil encargadas de la defensa de los derechos humanos, sean objeto de actos de grave descalificación. Estas observaciones han sido realizadas por ejemplo a países como Argentina, Honduras, R. Dominicana y Venezuela. Celebra que en algunos países se haya creado una entidad permanente de consulta con la sociedad civil (Costa Rica, órgano interinstitucional) pero le preocupa que este espacio no se haya implementado efectivamente. En tal sentido recomienda que redoblen los esfuerzos para establecer una cooperación constructiva con las organizaciones de la sociedad civil de forma que se garantice una participación activa, abierta y transparente en la vida pública, y que se establezcan mecanismos de consulta adecuados.

Foto: Haiti Good News Club



Dichos mecanismos institucionales de participación son fundamentales, pero a su vez, se presenta como desafío que los mismos no sean tan solo una puesta en escena, sino que colaboren a tomar definiciones concretas en las políticas. Las respuestas de los Foros nacionales pertenecientes a la consulta impulsada por la CLADE demuestran dichos canales y sus limitaciones. Desde **El Salvador** manifiestan: “En el año 2014 se creó el Consejo Nacional de Educación (CONED) el cual es el primer espacio articulado en el que las instituciones de la sociedad civil son tomadas en cuenta para participar y pueden compartir con autoridades del [entonces] Ministerio de Educación”. Mientras que desde **Guatemala** afirman que “actualmente la sociedad civil tiene representación en el Consejo Nacional de Educación, pero no es vinculante con las acciones del Ministerio de Educación”. El Foro de **República Dominicana** indica como avances y pendientes en su país que “uno de los componentes de las políticas adoptadas por el Ministerio de Educación, tanto en el Plan Decenal de Educación que concluye en el presente año como en el Plan Estratégico 2017-2020 es la “Reforma, modernización institucional y participación social”; no obstante, los esfuerzos realizados para fortalecer la gobernanza y la participación social han sido insuficientes. En cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas, en los últimos años la institución ha logrado ciertos avances; sus informes de ejecución de gasto y sus memorias anuales contienen mayores detalles y son publicados con menos retraso que en años anteriores.”

Foto: Dassel



Hay dos aspectos más que son claves para la participación de la sociedad civil: el momento de elaboración de presupuestos y el acceso público a la información pertinente para la elaboración de políticas públicas. Ambos son resaltados en las [Observaciones Finales](#) realizadas por el [Comité de los Derechos del Niño](#) a los informes del periodo 2015-2019 relativos a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. El comité recomienda procesos presupuestarios transparentes y participativos, mecanismos apropiados y procedimientos inclusivos mediante los cuales la sociedad civil, la población en general y los niños/as puedan participar en todas las etapas del proceso presupuestario, incluidas la formulación, la ejecución y la evaluación (Argentina, Chile, Colombia) que se incluya análisis del impacto, desglosados por género, sobre la medida en que las inversiones en un sector determinado pueden contribuir al interés superior del niño (Ecuador).

A su vez, realiza como recomendación dirigida a todos los Estados, y con base en la preocupación relativa a la insuficiencia de datos que con diferentes matices se presenta en casi todos los países, se reitera la prioridad de fortalecer los Sistemas de Información y Estadística, que posibiliten la reunión de datos sobre todos los aspectos que abarca la Convención y desglosados por edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica, origen étnico, nacionalidad, condición de migrante, refugiado o solicitante de asilo, y situación socioeconómica, por tratarse de una dimensión crucial para facilitar el análisis de la situación de todos/as los/as niños/as y para la formulación, supervisión y evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos dirigidas a la niñez y la adolescencia. Se hace un énfasis especial en los datos de quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

El recorrido realizado permite sostener la importancia de abrir y ampliar espacios de participación de la sociedad civil en los ámbitos de definición e implementación de políticas, tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, permite dar cuenta del rol fundamental que desempeñan en la defensa del derecho a la educación como derecho humano fundamental.

En este sentido, es importante resaltar ciertas cuestiones para propiciar una participación sustantiva de la sociedad civil y profundizar el ejercicio democrático. En primer lugar, que se promuevan espacios de participación para todos los involucrados (estudiantes, docentes, familias) en la elaboración y seguimiento de políticas educativas, no sólo como individuos, sino principalmente a través de sus organizaciones. En segundo término, que se sostengan instancias de monitoreo público sobre la elaboración y ejecución presupuestaria, así como de de rendición de cuentas por parte de las autoridades con responsabilidades en cuestiones educativas. En tercer lugar, reconocer a las manifestaciones públicas y protestas como legales y legítimas, no sólo para no criminalizar y reprimir, sino para generar instancias de diálogos y canalizar los disensos de modo democrático. Por último, propiciar instancias para que la participación de niños, niñas y adolescentes pueda llevarse a cabo de modo real y efectivo.



Foto: SAS Click



CAPÍTULO 7

Las disputas por los sentidos de la educación

El recorrido de la educación y de las políticas públicas en esta materia, a lo largo de los últimos 100 años, podría ser leído en función de los ciclos de expansión y retracción del derecho a la educación. El siglo XX cerró con un período de hegemonía neoliberal que se tradujo, en materia educativa, en una retracción del derecho a la educación en función de los procesos de reforma del Estado y de reforma educativa que se impulsaron en la mayor parte de los países. Acordes a los principios del Consenso de Washington, los mandatos de desregulación, liberalización y privatización incidieron en los sistemas escolares y se tradujeron en un corrimiento del Estado respecto de su responsabilidad por el derecho y una redefinición de su rol como Estado evaluador; la privatización de la educación; la introducción de lógicas de competencia; y el desfinanciamiento de la educación pública, entre otras cuestiones centrales.

Los primeros años del nuevo siglo fueron el tiempo en el que se desplegó un panorama diferente, caracterizado por la diversidad de los procesos políticos y sociales que derivaron en nuevos gobiernos que distintos autores han nominado como posneoliberales, progresistas o populares (Thwaites Rey, 2012). Se configuró así un escenario, como describíamos al inicio, diverso y contradictorio, con países con gobiernos posneoliberales y otros, con gobiernos de continuidad neoliberal. En este contexto, encontramos un período de expansión del derecho a la educación que se tradujo en un crecimiento del financiamiento, nuevas leyes educativas que reposicionaron al Estado, la ampliación de las políticas de inclusión y de la obligatoriedad escolar, entre otras medidas que implicaron volver a trazar un horizonte cifrado en el derecho.

Sin embargo, estas orientaciones fueron redefinidas en años recientes, ingresando en un nuevo ciclo de recomposición conservadora que se ha traducido, hasta el momento, en una nueva escalada de privatización de la educación, en la reducción de los recursos públicos para el sector, en el borrado del derecho como fundamento de las políticas y como concepto estructurante de la retórica educativa, en la reaparición de la meritocracia y el capital humano como articuladores de sentido y en acciones represivas contra los y las docentes, identificando la formación en pensamiento crítico como “adoctrinamiento”, entre otras cuestiones. De este modo, en los últimos años hemos visto en la región cómo, nuevamente, se ponen en tensión o se vulneran algunos derechos conquistados o reposicionados en los primeros 15 años.

Así, en los inicios del siglo y del milenio, se han desplegado dos coyunturas educativas distintas y contrapuestas a nivel regional, que encarnan dos concepciones en disputa en relación con los sentidos sociales y políticos de la educación, y que se materializan en orientaciones de política divergentes. Por supuesto, se trata de una caracterización general y esto no busca desconocer que hubo contradicciones al interior de cada uno de ellos –nunca hay plena garantía de derechos ni pura vulneración–, pero lo que queremos señalar es que hubo dos momentos históricos donde, en términos macro, prevaleció una concepción sobre la otra. En una de esas concepciones, la educación es pensada como derecho social, es decir como una cuestión social; se asume que el Estado debe tener un rol protagónico como instancia de articulación de intereses de los diversos sectores y de construcción de justicia social. En la otra, la educación es definida como un derecho individual devenido derecho de oportunidades de tal modo que pasa a ser una cuestión del individuo y sus decisiones; y el Estado es pensado en un rol basado en la definición de orientaciones y el control, que descarga las responsabilidades por la educación en los sujetos, sean estos docentes –que deben rendir cuentas y responder a incentivos– o estudiantes/familias, que deben hacerse responsables por sus resultados y elecciones.

Las políticas de inclusión que se desplegaron en el siglo XXI en todos los países de América Latina y el Caribe son un buen ejemplo de estas concepciones contradictorias y en disputa, tal como vimos en el apartado correspondiente.

Foto: SLP



No obstante, el momento de aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable a nivel mundial coincidió con el cambio de ciclo político en la región. En estos años, vemos cómo se reeditan viejos sentidos y se profundiza una comprensión neoliberal en torno a la calidad y la meritocracia, a la par que se redefinen los sentidos de la escuela secundaria y se introducen nuevos componentes políticos como el emprendedurismo y las “habilidades socioemocionales”.

CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD O LA ESTANDARIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La “calidad educativa” es un concepto que tomó protagonismo en las reformas educativas de los ‘90. Se trata de un concepto polisémico que genera adhesión sin que se explicite qué se entiende por ella aún cuando pueda estar refiriendo a concepciones muy distintas e incluso antagónicas. Como señalaban Bourdieu y Wacquant:

“Estos lugares comunes en el sentido aristotélico de nociones o de tesis con las cuales se argumenta pero sobre las cuales no se argumenta, o, en otros términos, estos presupuestos de la discusión que permanecen indiscutidos, deben gran parte de su fuerza de persuasión al hecho de que, al circular desde conferencias académicas a libros de éxito, desde revistas semiespecializadas a informes de expertos, desde balances de comisiones gubernamentales a primeras páginas de revistas, están presentes en todas partes a la vez, de Berlín a Beijing, y de Milán a México, y son poderosamente apoyados y transmitidos por estos canales pretendidamente neutrales que son las organizaciones internacionales (tales como la OCDE o la Comisión europea) y los centros de administración pública y los think tanks (como la Brookings Institution en Washington, el Adam Smith Institute en Londres y la Fundación Saint Simón en París)” (1999, p. 9).

Esto es lo que sucede con el término “calidad”, omnipresente en documentos que refieran a educación y que remite a una perspectiva filosófico-política que tiende a correr del análisis aquellas cuestiones más vinculadas con las condiciones sociales, especialmente las desigualdades de las familias, las condiciones de trabajo de los y las docentes o cuál es el sentido de la educación, para desplazarlo hacia cuestiones expertas o técnicas. ¿Qué sería una educación de calidad? ¿Qué sería una educación que no es de calidad? ¿Podemos afirmar tal cosa? ¿Qué define lo uno y lo otro?

Como sostienen Bourdieu y Wacquant (1999), en el discurso neoliberal se toman estos términos “con apariencia técnica, tales como la «flexibilidad» (o su versión británica, la «empleabilidad»), que, por el hecho de que condensan y vehiculizan tácitamente toda una filosofía del individuo y de la organización social, son adecuadas para funcionar como verdaderas contraseñas políticas”.

El ODS 4 se titula “Educación de calidad”. Se vuelve central entonces la discusión acerca de qué entendemos por calidad, quién y qué define una educación de calidad. Podría afirmarse que son los propios actores de los sistemas escolares quienes pueden definir qué es calidad. Por su parte, podría sostenerse que los aprendizajes son de “calidad” si son acordes al contexto vivido por quienes los aprenden, situados, significativos y relevantes. También se pueden construir discursos colectivos sobre la calidad, y entender, por ejemplo, que un sistema educativo puede ser de calidad si y sólo si garantiza el derecho a la educación entendido como derecho social. En esta misma línea, se puede pensar que un sistema educativo es de calidad si está en diálogo con los problemas, los desafíos y las necesidades de una localidad determinada y su sociedad; si se orienta por un proyecto social, igualitario y colectivo.

Sin embargo, la forma en que es mayoritariamente utilizado el término remite a otra construcción de sentido, articulada en torno a una cuestión técnica y de medición. En buena medida, la definición de qué es una educación de calidad hoy está determinado por las lógicas de las evaluaciones estandarizadas de resultados. Una educación de buena calidad es una educación que logra buenos resultados –es decir números altos– en las múltiples evaluaciones estandarizadas de aprendizajes que se aplican a nivel nacional e internacional.

Las evaluaciones estandarizadas de resultados de aprendizajes suelen ser nominadas como “evaluación de la calidad”. Esta definición de calidad que surge de la asimilación lineal entre “calidad” y “medición de resultados” nos plantea tres cuestiones. Por un lado, implica reducir el sentido de la educación a los resultados, desconociendo la enorme importancia de las experiencias y los procesos que viven niños, niñas, jóvenes y adultos en sus trayectorias por el sistema educativo. Por otro lado, reduce la riqueza de la experiencia social educativa y su multidimensionalidad a las habilidades o conocimientos en cuatro o cinco campos (la más de las veces, lenguaje, matemática y ciencias exactas y naturales). Por último, encoge el sentido de la educación a tópicos técnicos y mensurables, invalidando la discusión filosófica política sobre la educación como una dimensión central de lo que una sociedad es y lo que quiere ser en un contexto histórico determinado.

Así, aparece como lógico hablar de mayor o menor calidad de la educación, en la medida en que es algo cuantificable y comparable. También resulta aceptable que agencias evaluadoras externas sean quienes certifican la calidad, por fuera de los procesos sociales y ciudadanos, con la misma dinámica que opera en el ámbito empresarial: desde afuera se certifica la calidad de un producto que circula en el mercado.

Esta es la racionalidad que sustenta PISA y los rankings en función de los resultados, que permiten la comparación y la competencia. Los rankings pueden ser internacionales (mediante las evaluaciones estandarizadas entre países) o nacionales (comparando jurisdicciones o escuelas en base a los resultados de evaluaciones locales, por ejemplo). Es decir, el discurso de la calidad está en fuerte relación al de la evaluación. A su vez, opera una lógica de la competencia, afirmando que la competitividad –ya sea entre sistemas educativos nacionales, instituciones educativas o entre estudiantes– genera deseos de mejorar, mayor esfuerzo y mejores resultados, así como información para tomar mejores decisiones. Esta secuencia

EL ODS 4 SE TITULA “EDUCACIÓN DE CALIDAD”. SE VUELVE CENTRAL ENTONCES LA DISCUSIÓN ACERCA DE QUÉ ENTENDEMOS POR CALIDAD, QUIÉN Y QUÉ DEFINE UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.

emparenta tanto con los discursos del mercado (competencia, resultados, calidad) como con el discurso meritocrático e individualizante (tener información para tomar las decisiones adecuadas, reconocer y recompensar a quienes tienen mérito). En ambos, se desconoce la dimensión social. La educación pasa a ser pensada en términos de un producto de mayor o menor calidad y de lo que individualmente logramos. Son, así, lógicas individualistas propias del neoliberalismo: es de calidad cuando se resalta en la competencia, se ocupan los primeros lugares de los rankings, cuando se tienen los mejores promedios.

Hay consenso en que las evaluaciones pueden suministrar información valiosa. No hay consenso en cuál sería la información valiosa, cómo producirla y con qué fin. Esto nos remite, una vez más, a cuál es el sentido de la educación. En función de esto, se construyen distintas respuestas a las preguntas básicas sobre quiénes deben evaluar, cómo, cuándo, para qué, y qué es lo que se debe hacer con los resultados. Así, si la finalidad es contar con información para la toma de decisiones, para el diseño de políticas y/o para conocer el estado de situación, no es preciso que la evaluación sea censal, sino que puede ser muestral con el ahorro de recursos que ello significa. No es preciso, tampoco, dar a conocer los resultados individualizados, sino que pueden circularse de modo agregado. No son precisos los rankings; es más, los rankings estarían distorsionando pues lejos de permitir conocer, colocan en posición de competencia y de comparación a unos con otros.

Chile ha sido pionero en las políticas de evaluación estandarizada. El lugar de las evaluaciones es central en la regulación del sistema y lo han sido en forma ininterrumpida desde los 90. Como afirma el Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile, “las lógicas homogeneizadoras están instaladas en el sistema educativo chileno, principalmente a través de las pruebas SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) y PSU (Prueba de Selección Universitaria), estancados en los últimos años y con cada vez más consistente crítica de distintos actores educativos respecto a ellas. Incluso organizaciones de estudiantes han realizado actos de resistencia y denuncia– no rendir el SIMCE cuando es aplicado en sus escuelas. Estas evaluaciones han sido ampliamente criticadas porque sus resultados dependen fuertemente de las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes y no reflejan sus procesos de aprendizaje. Asimismo, la propia existencia de la prueba de selección universitaria (PSU) reconoce implícitamente todas las deficiencias en la calidad de la educación secundaria, ya que los estudiantes no pueden rendir con éxito estas pruebas si no son preparadas por años

en instituciones privadas extraescolares con altos costos materiales y emocionales para los jóvenes y sus familias. Nuevamente se demuestra que la meritocracia es un fenómeno ilusorio, simplemente esconde con un velo atractivo el clasismo y elitismo de la sociedad chilena”. Sirve como ejemplificador en ALC de un país que lleva a la evaluación a ocupar un lugar central y preponderante sostenidamente, más allá de los gobiernos de turno, y de los perjuicios que trae.

En el caso de Argentina, se intentó modificar la lógica de evaluación con los llamados Operativos Nacionales de Evaluación, que fueron censales. Además, de acuerdo con la Ley de Educación Nacional aprobada en 2006, se prohíbe la difusión de resultados por escuela, docente o alumno, ya que su artículo 97 establece que “la política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización”. Sin embargo, con el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2015, se modificó sustancialmente la política. Los operativos volvieron a ser censales y comenzaron a cuestionar fuertemente el artículo 97 de la ley e incluso se presentó un proyecto de modificación, con el fin de que se pudiera publicar la totalidad de la información.

La gravitación de la evaluación estandarizada como estrategia de regulación de la educación no atañe sólo a ALC, sino que es global y resulta evidente cuando se observan las repercusiones y la eficacia, en términos de impacto político, de la iniciativa PISA. Cada tres años, cuando se dan a conocer los resultados, son tomados como información indiscutible que encabeza numerosos titulares en los periódicos. PISA es el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se aplica cada 3 años para los estudiantes de 15 años. Evalúa conocimientos y habilidades en lectura, matemática, educación científica y educación financiera, y se implementa en los países miembros de la OCDE y, voluntariamente, en otros países que aún no siendo miembros desean hacerlo. En total, son 82 países los países que participan en PISA, de los cuales 10 pertenecen a América Latina.

Varios autores han planteado cómo estas políticas de evaluación y la forma de regulación de los sistemas que suponen, se inscriben en un desplazamiento del rol del Estado, de Estado educador o “Estado docente” a uno donde el rol principal está ligado a la evaluación, por eso lo caracterizan como un “Estado evaluador”, que funciona solo como agente de control y acreditación (Feldfeber, 2009; Tenti Fanfani, 2015). “Reducir los problemas de la calidad educativa a una mecánica evaluatoria es tan insuficiente como peligroso, ya que implica someter un proceso social como es la educación a una lógica completamente externa, con el riesgo cierto de convertir a la educación en un entrenamiento” (Feldfeber, 2016, p. 104).

Efectivamente, no son pocos los países que fundamentan sus políticas en la decisión de mejorar en los resultados de las evaluaciones. Así, queda en evidencia que la evaluación no es un instrumento para la toma de decisiones, sino que las decisiones son orientar la educación a los resultados en las evaluaciones nacionales e internacionales.

LA SECUNDARIA EN DISCUSIÓN: CIUDADANÍA Y EMPRENDEDURISMO

Como se ha sostenido en capítulos previos, la masificación del nivel medio en la región ha sido considerable. Sin embargo, así como afirmamos que los sentidos de la educación en general están en disputa, esto es especialmente válido para el nivel secundario, donde específicamente se da la disputa más fuerte y explícita. Es posible afirmar que hay cierta coincidencia general en que se debe “cambiar/transformar” la secundaria, pero se entiende de modos muy distintos qué es lo que debe modificarse y con qué orientaciones hacerlo.

En la mayor parte de los países, durante los primeros 15 años del siglo, la escuela secundaria fue un tópico central de las agendas de política pública educativa. Esto se materializó, entre otras cosas, en que este nivel se volviera obligatorio o extendiera los años de obligatoriedad. Los Estados tuvieron mucha presencia para generar y garantizar el acceso mayoritario a la secundaria, aunque con sentidos múltiples y, en ocasiones, contradictorios –generar ciudadanía, garantizar el derecho a la educación, profundizar la democracia y la formación en derechos humanos, alentar la participación de los/as jóvenes en la política, formar para el trabajo y para la inserción en el mercado–, pero con énfasis en los dos primeros. La idea misma de la obligatoriedad se vinculaba con reconocerla como parte sustancial del derecho a la educación.

A su vez, la articulación entre el sentido histórico de la “escuela media” como paso preparatorio para continuar estudios en el nivel superior con la apertura propia de considerarla un derecho y definirla como obligatoria instauró la discusión sobre el derecho a la educación universitaria, una cuestión impensable un tiempo atrás, por ser el nivel tradicionalmente más elitista. Estos debates, junto a otras cuestiones, derivaron en el reconocimiento “de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber de los Estados” en el marco de la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008, en Cartagena de Indias¹⁰.

Durante los últimos años, en cambio, los sentidos ligados al secundario se han transformado drásticamente en algunos casos o cambiado de énfasis en otros. Por un lado, profundizando la ligazón entre el nivel y las evaluaciones, como fue afirmado previamente, para medir la calidad de las secundarias y compararlas. Es, sin dudas, el nivel donde más se han concentrado las evaluaciones. Pero también, generando una mayor vinculación entre el nivel secundario y el mundo del trabajo, considerando que debe fundamentalmente preparar a los/as jóvenes de los sectores populares para ir a trabajar, más que para continuar estudiando en las universidades, lo que implica una restauración de la lógica meritocrática y elitista.

10 Ver Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES 2008), Declaración final, Cartagena de Indias, junio de 2008.

Caso testigo es lo señalado por el Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile: “La educación en Chile no apunta a lograr el máximo desarrollo posible de los estudiantes en su conjunto, al existir una alta segregación influida directamente por la capacidad de pago de las familias y su estatus socioeconómico. Lo máximo que pueden aspirar muchos de los hijos de las clases trabajadoras y populares es terminar con éxito la educación secundaria. Un grupo minoritario ingresa a la educación superior y de ellos, un sector muy marginal puede finalmente egresar de una carrera profesional. En los conceptos ideológicos de las clases dominantes en Chile, la educación superior no es considerada un derecho sino el resultado del mérito del estudiante a lo largo de la enseñanza escolar. El resultado de esta concepción clasista y elitista es la fuerte desigualdad económica y social en el sistema educacional chileno que posteriormente se traduce en el mercado laboral y en el ámbito sociocultural”.

En estos discursos, la formación en emprendedurismo es una pieza clave que se introduce en las políticas educativas para las secundarias. Constituye una actualización neoliberal del modo de responder al problema del vínculo educación y trabajo, al poner el foco y la responsabilidad en el individuo, quien en tanto emprendedor, debe crear sus propias condiciones y sus propios trabajos en contextos caracterizados por la incertidumbre, y hacerse cargo de los éxitos y los fracasos, como si sólo resultaran del esfuerzo y la capacidad individual. Con ese objetivo, el rol de las escuelas es formar sujetos flexibles, adaptables y emprendedores. Desde estas perspectivas, comprenden la articulación entre Estado y mercado como la adaptación del sistema educativo a las necesidades del mercado y la formación de mano de obra para el sector productivo.

Argentina es un ejemplo claro de este cambio de sentido respecto de la escuela secundaria, a partir de dos políticas que grafican el contraste entre ambas perspectivas y el modo contradictorio de comprender a la juventud. En el año 2012, el gobierno nacional sancionó una ley que amplió el derecho al voto a los jóvenes desde los 16 años (anteriormente sólo podían votar los mayores de 18 años) y en 2013 aprobó una ley de fomento a los centros de estudiantes. Tres años más tarde y en el contexto de un nuevo gobierno, se promovió, como novedad, la realización de pasantías laborales por parte de los estudiantes de los últimos años del nivel medio a la par que el Ministro de Educación, en su conferencia ante la Unión Industrial Argentina, se presentaba a sí mismo como “gerente de recursos humanos”.

Esta perspectiva del emprendedurismo se expande luego a otros niveles educativo, postulándose ya no sólo como un objetivo de la educación secundaria, sino como una perspectiva “pedagógica” para el conjunto del sistema e incluso proponiéndose, en tiempos muy recientes, la noción de “docente emprendedor”. Según esta lógica, resulta relevante contar con “docentes emprendedores” que formarán niños y jóvenes emprendedores. Las propuestas sobre este aspecto vienen creciendo de manera vertiginosa en los dos últimos años. Así, por ejemplo, la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea elaboró un documento, “Educación



Foto: Vestida

en emprendimiento. Guía del educador”, con pautas y una selección de prácticas atractivas, destacando “los factores de éxito” (Unión Europea, 2012).

En la misma línea podemos mencionar al trabajo de Junior Achievement (JA), organización no gubernamental con 100 años de historia, presente en 100 países y con más de 10 millones de estudiantes que han participado en sus actividades. Se enfoca en “preparar a los jóvenes para los empleos del futuro” a través de la educación financiera, preparación para el trabajo y el emprendimiento. Mediante diversas actividades escolares vinculadas con capacidades en emprendedurismo, como por ejemplo la simulación de la creación de empresas, la propuesta es “aprender a emprender” para colaborar con la empleabilidad. JA tiene presencia en más de 15 países de ALC, trabajando con escuelas y docentes en el desarrollo de propuestas con estudiantes, brindando cursos de capacitación a docentes y desarrollo líneas de trabajo con gobiernos.

De este modo, resulta notorio cómo el emprendedurismo se expande en la última década y se instala en las agendas de políticas para la escuela secundaria, desplazando a la formación de ciudadanos/as de la centralidad simbólica en relación con el objetivo de la secundaria desde la sanción de su obligatoriedad en el nuevo siglo.



Foto: wfp

HABILIDADES SOCIOEMOCIONALES O EL ARTE DEL CONTROL DE LAS SUBJETIVIDADES

A la par de la expansión del emprendedurismo, en tiempos recientes han comenzado a cobrar presencia la educación emocional y las habilidades socioemocionales como temas de política educativa a nivel global¹¹. En América Latina, esto se observa en propuestas impulsadas tanto por algunos gobiernos, como por diversas fundaciones actuantes en la región y por organismos internacionales.

Las iniciativas son múltiples y diversas: la sanción de leyes de educación emocional, el desarrollo de materiales didácticos, el diseño de propuestas curriculares, el impulso de alternativas de formación docente, y, más recientemente, la inclusión de las habilidades socio emocionales como una dimensión a ser relevada y medida en evaluaciones estandarizadas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es uno de los actores a nivel global que con más fuerza viene trabajando el tema. Sostiene que los sistemas educativos no deben educar solamente en “habilidades cognitivas”,

¹¹ Ver, entre otros documentos posibles, el informe “Educación Emocional y Social. Análisis Internacional 2015”, desarrollado por la Fundación Botín, y el informe de la OCDE (2016) “Habilidades para el progreso social El poder de las habilidades sociales y emocionales”.

sino también en “habilidades sociales y emocionales” tales como la perseverancia, la resiliencia, el autocontrol, la autoestima y la sociabilidad (2016). De acuerdo con esta agencia internacional, “los niños necesitan un conjunto bien balanceado de habilidades cognitivas, sociales y emocionales para lograr éxito en la vida y contribuir al progreso social” (2016, p. 157), entendiendo que las tres en conjunto “tienen un papel significativo en la mejora de los resultados económicos y sociales” (p.11).

En líneas generales, la importancia de la educación en habilidades emocionales se sustenta en dos tipos de argumentos. Por un lado, encontramos fundamentos más vinculados con una perspectiva económica, asociados al éxito, el trabajo, la competitividad y el progreso, a partir de su supuesta contribución con la inserción laboral para combatir el alto desempleo juvenil imperante en todo el mundo. Comprende que mediante la incorporación en la educación básica de dichas habilidades se dota a los/as jóvenes de las herramientas claves para conseguir empleo. Se señala, asimismo, los beneficios de invertir en esta formación.

Por otro lado, se sostienen fundamentos más asociados a la subjetividad y el bienestar (es importante aclarar que remite a una concepción determinada de bienestar), resaltándose la formación en capacidades como la tolerancia, la autoregulación, la resiliencia o la adaptación, con el objeto de lograr un desarrollo integral de la persona, capacitar para la vida, responder a la incertidumbre y/o alcanzar la felicidad.

Estos dos tipos de argumentos no circulan por separado, sino que, si bien es posible encontrar un mayor énfasis en uno u otro, suelen desarrollarse entrelazados.

Como señalamos anteriormente, esta orientación ha ido incorporándose a las agendas de política pública con diversas estrategias. De este modo, estos conceptos se hacen presentes en la formación continua de docentes, en programas educativos estatales, en proyectos de leyes nacionales o subnacionales, en eventos sobre educación, tales como congresos internacionales y foros con participación de políticos y académicos.

La educación emocional se inspira en la noción de inteligencia emocional de Daniel Goleman y plantea como sus pilares el conocimiento de uno mismo, la autorregulación emocional, la motivación o el aprovechamiento productivo de las emociones, la empatía y las habilidades sociales. En una línea similar, el desarrollo de habilidades socio-emocionales se desagrega en las siguientes habilidades: auto conciencia, auto regulación y determinación, pensamiento crítico y creatividad, sociabilidad y conducta social. El vocabulario se completa con palabras tales como autoestima, autoeficacia, perseverancia, escrupulosidad, extraversión, simpatía (Abramowski, 2018, p. s/n).

Esta propuesta ha venido avanzando de manera sostenida. Nadie podría negar que la dimensión emocional es central y que la educación no puede desentenderse de ella. Sin embargo, en esta tendencia global reciente, lo que se nomina como “educación emocional” es una perspectiva específica que parecería estar más

vinculada con las necesidades de control de los individuos y del mercado, que con el desarrollo pleno de los sujetos. La OCDE es uno de los organismos internacionales que viene impulsando el tema desde esta perspectiva:

Quienes puedan responder con flexibilidad a los desafíos económicos, sociales y tecnológicos del siglo XXI serán quienes cuenten con mayores posibilidades de tener una vida próspera, saludable y feliz. En especial, las habilidades sociales y emocionales son importantes para enfrentar lo inesperado, ingeniárselas para responder a múltiples exigencias, controlar impulsos y trabajar eficazmente con otros. (2016, p. 15)

La educación puede contribuir a aumentar el número de ciudadanos motivados, comprometidos y responsables mediante el fortalecimiento de las habilidades que importan. Aptitudes cognitivas como la lectoescritura y la resolución de problemas son cruciales. Sin embargo, los jóvenes que tienen una base social y emocional sólida pueden prosperar mejor en un mercado laboral sumamente dinámico y determinado por las habilidades si perseveran y trabajan mucho. [...] Al controlar las emociones y adaptarse al cambio, también pueden estar más preparados para capear las tormentas de la vida, como la pérdida del empleo, la desintegración familiar, la internación o la victimización (2016, p. 26).

En alguna medida, esta línea es la otra cara de la moneda del emprendedurismo. Ambas –una trabajando en “habilidades productivas” y la otra en “habilidades emocionales”– buscan individualizar lo social y responsabilizar al sujeto, al mismo tiempo que invisibiliza las bases económicas y políticas de la desigualdad y busca una contención a los posibles emergentes de las dificultades cada vez más evidentes para que los y las jóvenes puedan proyectar un futuro. Adaptación y resignación parecen ser las finalidades de la educación emocional. Como señala Filidoro, “a medida que se fue entendiendo que las emociones direccionan las decisiones tanto (o más) que la razón, se fueron tornando importantes, interesantes, queribles y, sobre todo, apropiables. Podría ser que algo de esto tuviera que ver con pretender educar las emociones: el control de las emociones sería también una especie de control de las decisiones”. Desde esta perspectiva, caracteriza a la educación emocional como “un mensaje de libertad abducido por un entramado de dominación. [...] Ya no se trata de controlar los cuerpos o de controlar la vida (biopoder), ahora se trata de la captura de la subjetividad: producir hombres y mujeres emprendedores, endeudados y felices” (Silva y Aleman, recuperados en Filidoro, 2019, p. 2-3).

Resulta central una mirada atenta y crítica a este nuevo fenómeno, que permita comprender hasta qué punto ciertas prácticas ligadas a estos enfoques habilitan nuevas formas de control de la subjetividad y disciplinamiento que, en articulación con las ideas de flexibilidad y de emprendedurismo pueden coadyuvar concepciones conservadoras del orden social, que no promueven la conciencia crítica ni transformación social, sino la mera adaptabilidad:



Foto: Martine Perret

Motivación, liderazgo, gestión, emprendimiento, coaching, comunicación asertiva, reprogramación positiva, indagación apreciativa, entre otras, suponen teorías y prácticas que no tiene nada de transparentes, sino que, bien por el contrario, a través de narrativas que aluden a la felicidad, al bienestar y a la armonía, ocultan una concepción de sujeto humano que, finalmente, solo es visto y puede verse a sí mismo como homo economicus. La gestión de las emociones como mecanismo de control se dirige a engendrar la sumisión necesaria al aumento de la productividad de un cuerpo individual. Bajo esa presión del rendimiento y sin que el sujeto lo perciba como prohibición, coerción o sanción, se inhibe y caracteriza como negativa, irracional o pesimista cualquier expresión de crítica, malestar o disconformidad respecto de decisiones, contenidos o situaciones de trabajo en general, a fin de eliminar progresivamente las resistencias surgidas en un contexto político de vulneración de derechos (Martinez, 2019, p. 121)

Resulta central señalar como se están desplegando estrategias tendientes a que esta orientación gane espacio en las acciones y políticas públicas que se llevan adelante. Un indicador claro de esto es el hecho de que se haya incorporado como habilidades o competencias a ser evaluadas en las evaluaciones estandarizadas. En el plano internacional, la OCDE sostiene que es posible medir de forma válida y confiable las habilidades emocionales y sociales. Asimismo señala que estas evaluaciones pueden

ser esenciales para los responsables de políticas, y para ayudar “a los docentes y los padres a adaptar de manera eficaz y acorde la pedagogía, la crianza y los entornos de aprendizaje” (p. 5), lo que constituye al menos una paradoja: proponen evaluar habilidades socioemocionales para conocer la situación de los niños y las niñas, y para que eso ayude a adaptar la pedagogía y la crianza a docentes y familiares, lo que parecería dar indicios de que la finalidad no es sólo informar.

En esta misma línea, la oficina regional de UNSECO ha anunciado que el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) que realiza periódicamente en América Latina, incluirá la medición de competencias socio-emocionales de los estudiantes¹². Asimismo, la Fundación Botín ha desarrollado un Test de Inteligencia Emocional para la Infancia y otro para adolescencia (Fundación Botín, 2015), y viene trabajando en numerosos países de diversas regiones del mundo.

¹² Ver nota “Evaluación del ERCE: prueba piloto del Cuarto Estudio Regional sobre el Aprendizaje en Latinoamérica” en Learning Portal, IIEP-UNESCO. Disponible en <https://learningportal.iiep.unesco.org/es/blog/evaluacion-del-erce-prueba-piloto-del-cuarto-estudio-regional-sobre-el-aprendizaje-en> [Acceso en noviembre 2019]

Foto: Quarto oscuro



CALIDAD, PRODUCTIVIDAD Y CONTROL: REDEFINICIONES Y DISPUTAS DE LOS SENTIDOS DE LA EDUCACIÓN

El desarrollo del conjunto de este capítulo permite dimensionar las diferentes estrategias que se vienen desarrollando tendientes a redefinir los sentidos de la educación o recuperar viejos sentidos con nuevas estrategias. Históricamente los sentidos de la educación estuvieron tensionados entre la formación del trabajador, la formación del ciudadano y la emancipación, con múltiples y disímiles comprensiones de esos términos. Hoy encontramos que aquellos sentidos continúan en disputa, pero asociados a nuevos conceptos y asumiendo nuevas formas, que tienden a individualizar lo social y responsabilizar al sujeto.

Entre otras cuestiones, dichas discusiones implican qué entendemos por una educación de calidad (quien la define, si es medible, cuál es su sentido), si la cualidad de calidad está dada exclusivamente por resultados medibles en evaluaciones estandarizadas o se consideran en esas definiciones otros aspectos relacionados con la garantía del derecho a la educación como derecho social y a la justicia social. A su vez, se discute específicamente los sentidos de la escuela secundaria y se introducen nuevos componentes en las políticas como el emprendedurismo –reactualizando las lógicas neoliberales de entender el vínculo de la educación y el trabajo–. Se disputan los sentidos más colectivos con lógicas de orientación individualistas, las cuales tienen en la meritocracia un nuevo discurso legitimante del injusto orden presente, así como un reciente interés en la educación en “habilidades socioemocionales” que emerge como una posible estrategia de control social. En esta línea, los casos más extremos se vinculan con la militarización de las escuelas, cuando la búsqueda de control ya no circula sólo por lo simbólico sino por lo material y la violencia física. Si bien no hemos abordado el tema aquí (excede las posibilidades de este espacio), resulta un fenómeno que, si bien es relativamente reciente, viene creciendo en la región.

La perspectiva de derechos debería constituir el eje que dirima la querrela por esos sentidos. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se plantea como objeto de la educación, entre otros, el “fortalecimiento del respeto a los derechos humanos”. Desde allí, la educación en derechos humanos (CLADE, 2013) ha sido conceptualizada, analizada y figura en múltiples tratados internacionales, normativas nacionales y políticas educativas específicas, propiciando que todos y todas conozcan, respeten y reivindiquen a los derechos humanos y los modos de defenderlos y aplicarlos. Es decir, repensar los sentidos de la educación debe incluir reflexiones en torno a la educación en y para los derechos humanos, a la vez que concebirla como derecho humano en sí. Esto requiere estar alertas frente a los discursos individualistas, productivistas y competitivos, y, al mismo tiempo, la búsqueda, en el ámbito educativo, de ampliar los horizontes de igualdad con la esperanza en la construcción de sociedades más justas y solidarias.



Foto: Raissa Azeredo



CAPÍTULO 8

À modo de cierre

América Latina y el Caribe ha vivido, en estos 20 años del siglo XXI, procesos sociales y políticos diversos y contradictorios. En los primeros 15 años, en el contexto del posneoliberalismo, vivió un ciclo de expansión económica, de reducción de las desigualdades, de expansión de la educación, de un reposicionamiento del Estado y de fortalecimiento de la perspectiva del derecho a la educación en materia de política pública.

Sin embargo, en los últimos años este proceso se ha revertido de la mano del ingreso en un nuevo ciclo de restauración neoliberal conservadora. Este nuevo contexto ha implicado, hasta el momento, tendencias regresivas en materia de perspectiva de derechos, de financiamiento de la educación, de inclusión de sectores en condiciones de vulnerabilidad y de disminución de las brechas de desigualdad.

Como hemos visto a lo largo del informe, la garantía del derecho a la educación en su sentido más cabal, como derecho humano fundamental y como derecho social que debe ser garantizado a toda la población en condiciones igualitarias y de calidad, es aún una deuda para grandes sectores sociales.

En este escenario, preocupan tres tendencias que, a nuestro criterio, condicionan la posibilidad de avanzar en su concreción. Nos referimos, por un lado, a las tendencias de privatización de la educación, cada vez más profundas, más extensas, más complejas. Por otro lado, a las persistentes desigualdades educativas, sociales y económicas, algunas de las cuales lograron, en parte, revertirse en los primeros años de este siglo y que se han vuelto a profundizar en tiempos recientes. Por último, nos referimos a las tendencias vinculadas con la redefinición y la disputa en torno a los sentidos de la educación, que, en conjunto, caminan en un sentido de individualización, y de debilitamiento de su contenido social y político.

Estas tendencias, a su vez, establecen diques para caminar en la dirección de garantizar el ODS4, compromiso asumido por los países de la región y del mundo, y que, sin embargo, desde su aprobación en 2015, la región no ha hecho más que alejarse de la posibilidad de alcanzarlo.

El contexto actual de la pandemia, en el que estamos cerrando este informe, agrava esas preocupaciones. La crisis económica y social que están atravesando nuestros pueblos y países no tiene precedentes. Las consecuencias en términos sociales, económicos y educativos, son desconocidas. Sin embargo, analizando este documento

**EL REPOSICIONAMIENTO DEL
DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO
DERECHO SOCIAL Y DE LA EDUCACIÓN
PÚBLICA COMO EL ÁMBITO PARA SU
GARANTÍA, PARA EL ENCUENTRO DE
LAS DIFERENCIAS Y LA CONSTRUCCIÓN
DE LO COMÚN E IGUALITARIO,
TIENE HOY, MÁS QUE NUNCA, UNA
IMPORTANCIA CRUCIAL.**

y las informaciones que aporta, resulta claro que es preciso generar un alerta, ya que las tres tendencias mencionadas anteriormente como condicionantes o “diques” a la posibilidad de garantizar el derecho a la educación y de lograr el ODS4 –privatización, desigualdad y redefinición del sentido de la educación–, probablemente se acentúen.

Los relatores del derecho a la educación lo vienen señalando con persistencia desde hace tiempo, así como las organizaciones docentes y los movimientos sociales comprometidos con los derechos humanos: el reposicionamiento del derecho a la educación como derecho social y de la educación pública como ámbito para la consecución de ese derecho, como ámbito de encuentro de las diferencias y de construcción de lo común e igualitario, tiene, hoy más que nunca, una importancia crucial.



Bibliografía

III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe, Declaración, Córdoba, Argentina, 14 de junio de 2018.

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*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens.

Abramowski, A. (2018) "El avance de la educación emocional en la Argentina". En Bordes, UniPaz, 2 de agosto de 2018. Disponible en <http://revistabordes.com.ar/respiracion-artificial/> [Acceso octubre de 2019]

Adrião, T. y Domiciano, C. A. (2018) "A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil". En *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2018.

Adrião, T.; Garcia, T.; Borghi, R. y Arelaro, L. (2009) "Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de 'sistemas de ensino' por municípios paulistas". *Educação & Sociedade*, 30(108), 799-818.

Adrião, T. y Rezende Pinto, J. M. (2016) "Privatização da educação na América Latina: estratégias recentes em destaque". *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 37, nº. 134, p.11-15, jan.-mar., 2016.

Arcidiácono et al (2014) *La segregación escolar público-privada en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ball, S. (2014) Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (41).

Ball, S. y Yodell, D. (2008) *La privatización encubierta en la educación pública*. Londres: Instituto de educación.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2016) *Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas* / Suzanne Duryea, Marcos Robles. p. cm. — (Monografía del BID; 462)

Banco Mundial (2014). "Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20488/Spanish-excellent-teachers-report.pdf?sequence=5>

Blanco Guijarro, R.(2008). Marco conceptual sobre educación inclusiva. En *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Conferencia Internacional de Educación. Cuadragésima octava reunión*, Ginebra: UNESCO.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1999) “Sobre las astucias de la razón imperialista”. Apuntes de investigación del CECYP, No 4, Buenos Aires (9-21).

Brunner, J.J. y Uribe, D. (2007) *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales. Santiago de Chile: CINDA / Universia

Bruns, Barbara, y Javier Luque (2015), *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*, doi:10.1596/978-1-4648-0151-8, Washington, DC: Banco Mundial.

Cañete Alonso, R. (2018) *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Oxfam Internacional. CLACSO.

Castel, R. (2001) Presente y genealogía del presente. Pensar el cambio de una forma no evolucionista. En *Archipiélago*, 47: 67-74.

CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2017) *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2019). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030*.

CEPAL (2019b) *Panorama Social de América Latina*, 2018 LC/PUB.2019/3-P. Santiago de Chile: CEPAL.

CLADE (2013). *Consulta sobre la educación para la paz, convivencia democrática y derechos humanos*. San Pablo, Brasil.

CLADE (2014). *Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. San Pablo, Brasil: CLADE.

CLADE (2015). *Educación para todos y todas en América Latina y el Caribe. Reflexiones y aportes desde la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación*. San Pablo.

CLADE (2018). *El Financiamiento del derecho humano a la educación en América Latina y el Caribe en el contexto de la agenda 2030*. Disponible en: <https://redclade.org/wp-content/uploads/El-financiamiento-del-derecho-humano-a-la-educaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-en-el-contexto-de-la-Agenda-2030.pdf>

CLADE (2018) y Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP) *El derecho a la educación y la primera infancia: perspectivas desde América Latina y el Caribe.*

Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación (2019) *En caída libre. Balance del presupuesto educativo nacional durante el gobierno de Cambiemos.* Disponible en <http://observatorio.unipe.edu.ar/attachments/article/156/Presupuesto%20Educaci%C3%B3n%202016%202020.pdf> [Acceso julio de 2020]

Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL) (2017) *Informe Regional Educación de Personas Jóvenes y Adultas América Latina y el Caribe Procurando acelerar el paso 2017.*

Croso, C. y Magalhães, G. M. (2016) “Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino”. En *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 37, n°. 134, p.17-33, jan.-mar., 2016

Duschatzky, S y Skliar, C (2000). “La diversidad bajo sospecha. Reflexiones sobre los discursos de la diversidad y sus implicancias educativas” En: Cuaderno de Pedagogía Rosario Año 4 N°7, Ed. Bordes, Rosario, Argentina 2000

Dussel, I. (2004). Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva posestructuralista. En *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 122, p. 305-335, maio/ago. 2004.

Elacqua, G. et al (2018) *Profesión: profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Feldfeber, M. (2009) “Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos”. En Feldfeber, M. (dir.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones.* FFyL, UBA/Aique, Buenos Aires.

Feldfeber, M. (2009) “Educación ¿en venta? Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina”. En Gentili, P. et al (comp.) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina.* Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens.

Feldfeber, M. (2011). ¿Es pública la escuela privada?: notas para pensar en el Estado y en la educación. En Perazza, R. (coord.) *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina* (pp. 165-199). Buenos Aires, Argentina: Aique Grupo Editor.

Feldfeber, M. (2016) “Facsimil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación”. En BRENER, G. y GALLI, G., *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*, La Crujía, Buenos Aires.

Filidoro, N. (2019) A mis emociones las quiero maleducadas. En Observatorio de Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd), Buenos Aires: FFyL-UBA.

Fraser, N. (2000) ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista» *New left review*, N°. 0, 2000

Friedrich, D. (2016) “Qué enseña Enseñá por Argentina”. Blog Conversaciones Necesarias. Disponible en <https://conversacionesnecesarias.org/2016/11/04/que-ensena-ensena-por-argentina/> [Acceso en agosto de 2017]

Fundación Botín (2015). *Educación Emocional y Social. Análisis Internacional. Informe Fundación Botín 2015*. Santader: Fundación Botín. Disponible en <https://www.fundacionbotin.org/paginas-interiores-de-una-publicacion-de-la-fundacion-botin/educacion-emocional-y-social-analisis-internacional-2015.html> [Acceso mayo 2019]

Gentili, P. (2009) “Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)”. *Revista iberoamericana de educación*. N.º 49 pp. 19-57

Gentili, P. (1999) “Escuela, gobierno y mercado. Las privatizaciones en el campo educativo”. En AAVV, *Cuadernos de Pedagogía* Nro 286, Editorial Praxis, Barcelona, diciembre de 1999.

Gentili, P. (1997) “Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías”. En Gentili, P. (comp.), *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Editorial Losada.

Gentili, P.; Frigotto, G.; Leher, R. y Stubrin, F. (comp.) (2009) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens.

Ibarra Rosales, E. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación. Una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 8(11), junio-octubre, pp 31-45. Disponible en: <http://www.saece.com.ar/relec/revistas/11/art2.pdf>

Instituto de Estadística de la UNESCO. Disponible en: <http://data.uis.unesco.org> [Último acceso: julio 2020]

Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) (2017) *Avances, desafíos y oportunidades: el estatus del aprendizaje y la educación de adultos Síntesis de los informes regionales*. Hamburgo

Internacional de la Educación para América Latina (2018) *Tendencias en educación. Comercio educativo: entramados políticos, económicos e ideológicos para comercializar un derecho*. San José de Costa Rica: IEAL.

Internacional de la Educación para América Latina (2019) Red de monitoreo y denuncia de violación de los derechos en el sector educación en América Latina. Disponible en <https://www.ei-ie-al.org/noticias/red-de-monitoreo-y-denuncia-de-violacion-de-los-derechos-en-el-sector-educacion-en-america> [Acceso: enero 2019]

Martinez, M. E. (2019) Positiv@s y motivadxs: una crítica a la educación emocional en la formación y el trabajo docente. En Saforcada, F. y Feldfeber, M. (comp.) *La regulación del trabajo y la formación docente en el siglo XXI. Miradas desde Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Mattioli, M. (2019) *Los servicios de atención y educación de la Primera Infancia en América Latina*. IIPPE-UNESCO. Disponible en: <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativos%20-%20Pol%C3%ADticas%20de%20Primera%20Infancia.pdf> (Consulta: 31-7-20)

Naciones Unidas (2014). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2014.

Naciones Unidas (2015). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de agosto de 2015.

OCDE (2016) *Habilidades para el progreso social El poder de las habilidades sociales y emocionales*. UNESCO-UIS. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264253292-es.pdf?expires=1570597684&id=id&accname=guest&checksum=84944311D08031B0B654BCD779680267> [Acceso julio 2019]

OEI. s/f. Legislación Educativa. Disponible en: https://www.oei.es/historico/quipu/legislacion_educativa.htm

OREALC/UNESCO (2013) *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: UNESCO.

Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, 2001.

Ouviña, H. y Thwaites Rey, M. (2018) *Estados en disputa Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: El Colectivo.

Paviglianiti, N. (1997). *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Buenos Aires: Opfyl-UBA.

Perez Zorrilla, J. (2016) "La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", Propuesta Educativa nº 45, v. 1, jun 2016.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2018) *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Nueva York. Estados Unidos

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2018a) *Índices e indicadores de desarrollo humano Actualización estadística de 2018*. Nueva York. Estados Unidos Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

Rinesi, E. (2016) La educación como derecho. Notas sobre inclusión y calidad. En "Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado". Brener, G y Galli G. (compiladores). Buenos Aires. Crujía.

Robalino Campos, M. y Körner, A. (2005) *Condiciones de trabajo y salud docente. Estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC

Saforcada, F. (2020) "Fuera del orden. Consideraciones sobre el derecho a la educación en tiempos adversos". En Acosta, F. (Comp) *El derecho a la educación en América Latina: experiencias, alcances y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Saforcada, F. (2019a) *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC - CONADU; San José de Costa Rica: Internacional de la Educación-IE.

Saforcada, F. (2019b) "Entre el mercado y el control: la regulación del trabajo docente en tiempos de restauración conservadora". En Saforcada, F. y Feldfeber, M. (comp.) *La regulación del trabajo y la formación docente en el siglo XXI. Miradas desde Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Saforcada, F. (2012) "Las leyes de educación después de los años 90: de la hegemonía neoliberal al postconsenso de Washington. Persistencias, sincretismos y transformaciones". En Feldfeber, M. y Gluz, N. (Comp) *Las políticas educativas después de los 90: regulaciones, actores y procesos*. (pp. 17-42) Buenos Aires: CLACSO; Facultad de Filosofía y Letras - UBA.

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.) (2009) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens

Saforcada, F.; Ambao, C. y Rozenberg, A. (2020). Políticas educativas e inclusión en América Latina: disputas de sentido. En Feldfeber, M. y Gluz, N. (Comp.) *Las tram(p)as de la inclusión*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2011) "Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur". En *Educação & Sociedade*, N° 115, Vol. 32, pp. 287-304.

Singh, K (2014). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Disponible en: https://redclade.org/wp-content/uploads/otro-informe-sobre-privatizaci%C3%B3n_2014.pdf

Sousa Santos, B. de (2004) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tenti Fanfani, E. (2015) "Del estado educador al estado evaluador". En *Educar en Córdoba*, EUPC-ICIEC, 1 diciembre de 2015.

Thwaites Rey, M. (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: ARCIS - CLACSO

Torres, R. M. (s/f) *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. Washington: Organización de Estados Americanos. Disponible en <http://www.oas.org/udse/documentos/socivil.html> [Último acceso: noviembre 2019]

Torres, R. M. (2000) *Los docentes, protagonistas del cambio educativo*. Bogotá: Convenio Andrés Bello/Cooperativa del Magisterio de Colombia.

UNESCO (2015). "Educación 2030" - Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo del Desarrollo Sostenible 4, Foro Mundial sobre Educación 2015.

UNESCO (2016) *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. OREALC/UNESCO Santiago

UNESCO (2017). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. Rendir cuentas en el ámbito educativo*. París: UNESCO.

UNESCO (2018). *Resumen sobre género del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo: Cumplir nuestros compromisos de igualdad de género en la educación*. París: UNESCO.

UNESCO (2019). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019: Migración, desplazamiento y educación. Construyendo puentes, no muros*. París: UNESCO.

UNESCO (2019b). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019: Informe sobre género. Construyendo puentes para la igualdad de género*. París: UNESCO.

UNESCO (2019c) "World teachers' day fact sheet". Disponible en <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/world-teachers-day-2019-fact-sheet.pdf> [Acceso octubre 2019]

UNICEF (2018) Infografía Niños y niñas en América Latina y el Caribe. Panorama 2018. Disponible <https://www.unicef.org/lac/media/4926/file> [Acceso octubre 2019]

Unión Europea (2012). Educación en emprendimiento. Guía del educador, Unidad "Emprendimiento 2020" de la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea, Bruselas.

Verger, A., Moschetti M. & Fontdevila C. (2017) *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Bruselas: Education International.

Verger, A.; Normand, R. (2015) Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global *Educação & Sociedade*, vol. 36, núm. 132, julio-septiembre, 2015, pp. 599-622 Centro de Estudos Educação e Sociedade Campinas, Brasil Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87342690002>

Whitty, G. y Power, S. (2000) "Marketization and privatization in mass education systems". En *International Journal of Educational Development* N° 20.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación