

III. Un repaso a la situación de la educación pública en América Latina y el Caribe

Las 4 A: Accesibilidad, Asequibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad

La descripción que sigue de la situación educativa en América Latina y el Caribe está pensada sobre todo desde la perspectiva (a) de la educación básica, (b) de los sectores pobres, que son atendidos hoy tanto por la educación pública como por una parte de la privada y (c) de los educandos y las familias. No pretende ser una descripción exhaustiva ni captar la amplia variedad de situaciones, sino más bien destacar tendencias generales, más allá de los esfuerzos que vienen dándose en todos los países por superar dichas tendencias e incluso por desarrollar modelos alternativos.

Para hacer un breve repaso a la situación de la educación pública en esta región resultan útiles las *cuatro A* propuestas por K. Tomasevski (2004a,b), ex Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

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

Como veremos, estas *cuatro A* están estrechamente vinculadas entre sí y son inter-dependientes. Por ejemplo, la falta de presupuesto suficiente y de uso racional y equitativo de esos recursos (débil *asequibilidad*) ha llevado a las diversas propuestas de “financiamiento compartido” con las familias y al abandono del principio de gratuidad de la educación pública (deterioro de la *accesibilidad*). Asimismo, es difícil ver y tratar por separado la *adaptabilidad* y la *aceptabilidad* si consideramos que (a) la *pertinencia* de la oferta educativa (su capacidad para responder a diferentes contextos y grupos y a necesidades específicas) es consustancial a la *calidad* de dicha oferta y que (b) la *oferta* (adaptabilidad) y la *demanda* (aceptabilidad) se influyen recíprocamente: una pobre demanda educativa incide sobre una pobre oferta educativa y a la inversa. Por otra parte, para los fines de este estudio, ampliamos el marco de *las 4 A* para incluir no sólo la educación escolar, sino también la educación extra-escolar.

Existen obviamente grandes diferencias entre los países de la región en relación a todos estos aspectos, así como variaciones importantes en la oferta y la demanda educativa dentro de cada país entre zonas urbanas y rurales y entre población indígena y no indígena (y/o negra/no negra en países donde hay población negra y ésta es discriminada). A esto se agrega una nueva diferenciación que tiene que ver con el origen del financiamiento y/o el tipo de gestión: instituciones sostenidas o subsidiadas con el presupuesto regular del Estado y aquellas de gestión privada, o bien atendidas en el marco de algún proyecto apoyado con fondos internacionales.

A. Asequibilidad: presupuesto suficiente, escuelas y maestros necesarios, infraestructura y dotaciones pertinentes.

- El **presupuesto** destinado a la educación –actualmente un promedio de 4% del PIB en los países de la región (PRIE 2002)¹¹– es insuficiente incluso para reproducir el sistema educativo en sus condiciones actuales, mucho más para introducir los cambios necesarios y para alcanzar los objetivos y metas comprometidos regional e internacionalmente de cara al 2010, el 2015 y el 2017. De hecho, de no ser por la contribución en dinero y en especie de las familias –que no está cuantificada y permanece invisibilizada en la información estadística sobre costos y presupuesto dedicado a la educación en la mayoría de países– los sistemas escolares de América Latina no estarían en pie.

Según cálculos de la CEPAL y la UNESCO-OREALC (2005), se requieren cerca de 150 mil millones de dólares para cumplir con las metas del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC): educación infantil universal, culminación universal de la educación primaria, elevar al 75% la cobertura neta de la educación secundaria y eliminar el analfabetismo adulto para el 2017. Esto significa que los países de la región deberían gastar cerca de 13.560 millones de dólares adicionales por año. Contando ya con que los Estados/gobiernos por sí solos serán incapaces de solventar estos costos y que se requerirían al menos 60.000 millones de recursos adicionales, se apela cada vez más al sector privado, al aporte de las propias familias y a recursos externos (CEPAL/UNESCO-OREALC 2005).

Buena parte del presupuesto nacional en cada país se destina al pago del servicio de la deuda externa, primera prioridad de muchos gobiernos; el resto se distribuye entre los diversos Ministerios, siendo por lo general el de Educación (junto con el de Salud) el peor servido y el que más tarde recibe los recursos por parte del respectivo Ministerio de Economía. Por otra parte, como es sabido, el grueso (entre 70% y 90%) del gasto público en educación se va en el pago de salarios (por lo general malos) a funcionarios administrativos y a la plantilla docente y cerca del 95% se destina a gastos corrientes (CEPAL/UNESCO-OREALC 2005), quedando muy poco dinero para inversión y para introducir mejoras, innovación y experimentación. A esto se destinan precisamente los recursos internacionales que llegan vía préstamos o donaciones, siendo ésta una de las razones del atractivo, popularidad y visibilidad pública que tienen esos recursos y las agencias que los proveen. En otras palabras: el dinero nacional, el manejado por el Estado y el aportado directamente por las familias, cubre más del 95% del gasto educativo en cada país, pero sirve apenas para alimentar la maquinaria y mantenerla funcionando; los fondos externos constituyen menos del 5% del presupuesto destinado a educación y es ese pequeño margen el que sirve para la innovación y el mejoramiento, es decir, para adquirir nuevas piezas o reparar viejas piezas. Ambos, en definitiva, vienen contribuyendo esencialmente a aceitar la vieja maquinaria, más que a renovarla.

En cualquier caso, estudios y tendencias indican que más dinero, más inversión y más endeudamiento externo no necesariamente producen mejor educación. No existe una relación directa y necesaria entre inversión en educación/gasto por alumno y logros educacionales, ni a nivel de país ni a nivel de cada establecimiento. El caso nacional más claro en la región es el de Cuba, un país pobre y acosado, el único que no ha recurrido a préstamos ni a asesoría de los bancos, que ha seguido dando prioridad al derecho a la educación y la salud gratuitas para toda la población y que tiene los mejores rendimientos escolares en lenguaje y matemáticas en la región (LLECE 1998, 2000).¹²

¹¹ Los países de la OCDE invierten en educación, en promedio, 5.5% del PIB (CEPAL/UNESCO-OREALC 2005).

¹² Hay que tener en cuenta que la evaluación del LLECE se aplicó tanto en escuelas públicas como privadas de 13 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (LLECE 1998).

- **El número de instituciones educativas** no cubre la *demanda* efectiva en ninguno de los niveles y modalidades, mucho menos las *necesidades* reales. Abundan los planteles superpoblados, sobre todo en las zonas urbanas, en ocasiones con más de 60-70 alumnos en los dos primeros grados de la escuela, los grados más difíciles y sensibles, en los que se sientan las bases de la lectura y la escritura y en los que se concentra precisamente la repetición escolar. En las zonas rurales son comunes las “escuelas incompletas” así como las escuelas *multigrado* o *unidocentes*, que integran en una sola aula a alumnos de diversas edades y grados. A estas escuelas asisten usualmente los más pobres, los indígenas y quienes habitan en las zonas más apartadas; éstas suelen ser las escuelas más abandonadas y despreciadas, tanto por el Estado como por los docentes, y por lo general no cuentan con un sistema especialmente diseñado como multigrado: escuela *multigrado* se entiende como escuela para pobres, transitoria mientras se vuelve a la escuela “normal”, graduada, con un docente por grado.¹³

Hacia fines de los 80s, inicios de los 90s, para mejorar la educación primaria el Banco Mundial recomendaba a los gobiernos (a) aprovechar al máximo la infraestructura escolar a fin de dar acceso al mayor número de alumnos y (b) aumentar el número de alumnos por clase e invertir ese ahorro en libros de texto y en capacitación docente.¹⁴ Muchos planteles educativos, sobre todo en las grandes ciudades, pasaron a funcionar con dos, tres y hasta cuatro turnos, reduciéndose así el tiempo de instrucción escolar, uno de los factores considerados claves para mejorar la calidad de la educación, según el propio Banco Mundial.

La educación pre-escolar continúa asentada mayoritariamente en zonas urbanas. Llega a la mitad de la población infantil en edad de aprovecharla (UNESCO-OREALC 2004a) y cuando atiende a los pobres es, a menudo, de baja calidad. Los programas dependen y están distribuidos por lo general entre varios Ministerios vinculados a la infancia, la mujer, la familia y el bienestar social, así como a la acción directa de las Primeras Damas, con lo cual la oferta suele ser diversificada pero también descoordinada y muy vulnerable a los vaivenes de la política.

La educación secundaria tuvo escaso avance en esta región durante la década de los 90 y llegaba, en el año 2000, al 62% de la población entre 13 y 18 años (CEPAL/UNESCO-OREALC 2005). Con importantes excepciones –como la Telesecundaria en México y sus posteriores extensiones a otros países de la región– la oferta de educación secundaria sigue también concentrada en las ciudades, igual que la educación técnica y la superior. Después del énfasis dado a la educación primaria en los 90, la reforma de la educación secundaria emergió en los últimos años como nueva prioridad en muchos países, al constatarse los grandes problemas de arrastre que tiene este nivel y el gran desajuste actual respecto a la generación que atiende, adolescentes y jóvenes muy diferentes a los de una o dos generaciones atrás.

- **El número de docentes** es insuficiente, sobre todo de docentes preparados y motivados para asumir las complejas tareas y responsabilidades que se les pide y que la sociedad deposita en ellos. Una cosa es elaborar el listado de perfiles deseables para el magisterio y otra hacerse cargo de los costos de atraer a la carrera docente a los mejores cuadros, de invertir en su formación y capacitación

¹³ Sobre el sistema multigrado ver, entre las Experiencias Inspiradoras, los programas Escuela Nueva de Colombia y Cursos Comunitarios de México. La escuela unidocente, multigrado, puede no ser una escuela de segunda, sino un modelo educativo deseable y de calidad, un modelo alternativo a la escuela graduada, con gran capacidad para democratizar la educación, acoger y aprovechar la diversidad y estimular el aprendizaje colaborativo entre pares.

¹⁴ "Las escuelas de los países de ingreso bajo y mediano podrían ahorrar costos y mejorar el aprendizaje aumentando el coeficiente profesor-alumnos. Utilizarían así menos maestros y podrían asignar los recursos a otros insumos que mejoran el rendimiento, como los libros de texto y la capacitación en servicio de los maestros" (Banco Mundial, 1996:64). Ver al respecto el Recuadro 4.

permanente y de remunerar adecuadamente su perfil y su desempeño. En la práctica, respondiendo a recomendaciones de la banca multilateral, la tendencia en muchos países ha sido “ahorrar” en calidad docente, invertir en tecnología (libros de texto, computadoras, etc.) e incorporar docentes con contratos temporales, quienes no están sindicados y están dispuestos a recibir salarios más bajos.

Por otra parte, a menudo el problema no es sólo la falta, sino la mala distribución de la planta docente. A esto contribuye la propia legislación relativa a la carrera docente vigente en muchos países y defendida a capa y espada por los sindicatos docentes, la cual establece la docencia como una actividad que se inicia en el campo (los maestros recién graduados o sin calificación “aprenden a enseñar” con los niños de las zonas rurales), para acercarse progresivamente a las ciudades (que es donde reside la mayoría de docentes, nadie quiere ya trabajar en el campo), subir de nivel educativo (en cada nivel aumenta el salario y el prestigio) y aspirar a funciones administrativas (dejando las tareas pedagógicas, saliendo del aula a la escuela y del aula a la oficina), a medida que el docente gana en antigüedad y sube en la escala.

Este esquema termina por sellar el abandono de las zonas rurales, la discriminación hacia los grupos indígenas (docentes hablantes de lenguas indígenas terminan trabajando en la ciudad o bien en escuelas bilingües pero donde la población habla una lengua indígena distinta a la del maestro), la desatención a los primeros grados (a los que debería asignarse precisamente los mejores docentes) y la pérdida de los mejores educadores (que son “premiados” con funciones administrativas). Este esquema, en fin, defendido en nombre de los derechos de los docentes, violenta los derechos de los alumnos y la propia racionalidad de un sistema escolar que debería orientarse no a reforzar las inequidades, sino a eliminarlas. El propio sistema escolar y la carrera docente están, así, configurados estructuralmente para reproducir la discriminación hacia la educación rural y la educación de los grupos indígenas.

- La **infraestructura** de la educación pública latinoamericana, en general, no reúne los requisitos mínimos indispensables para la enseñanza y el aprendizaje. Una escuela rural en Centroamérica, República Dominicana, los países andinos, el Nordeste brasileño o las zonas de mayor pobreza de México y del Cono Sur, que no tiene la suerte de ser beneficiada por un proyecto especial, puede ser un lugar precario e insalubre, sin instalaciones higiénicas ni agua potable, con mala iluminación y ventilación, techos agujereados, piso de tierra, una pizarra gastada o ubicada a altura inalcanzable para estatura infantil. También hay escuelas –y sobre todo centros de educación de adultos– a la intemperie o que funcionan en algún lugar prestado (iglesia, casa comunal, centro de salud, la propia casa de los alumnos o del docente, etc.). Una escuela urbana en zonas marginales puede ser típicamente una escuela abarrotada de alumnos, ubicada en una zona peligrosa y/o ruidosa, sin espacio para el recreo o el deporte, sin un lugar para que los docentes se encuentren y trabajen. Cada vez más, donde la inseguridad y la violencia del contexto penetran en la escuela, los alumnos (y docentes) llegan armados, no porque deseen llevar armas a la escuela, sino para poder llegar a ella (Corea y Lewkowicz 2004). Las condiciones de hacinamiento, insalubridad y violencia suelen ser especialmente amedrentadoras y perjudiciales para las mujeres, alumnas y maestras.

La construcción e inauguración de aulas y escuelas suele ser el componente más común, visible y valorado de la “obra” en educación por parte de políticos y administradores, promesa electoral y fuente de réditos políticos, cuando no de corrupción.¹⁵ Las construcciones escolares son, por otra parte, un eje más de discriminación entre zonas rurales y urbanas: mientras que en estas últimas es el Estado

¹⁵ En Perú, estudios y encuestas mostraron la importancia de las construcciones escolares en la plataforma electoral de Fujimori y en su victoria en la segunda presidencia. El hecho es reconocible y está analizado también en otros países.

el que provee los locales, en las primeras son las propias comunidades las llamadas a contribuir con mano de obra e incluso con los materiales y el terreno. En general, incluso las nuevas construcciones son hechas a bajos costos, sin innovaciones arquitectónicas ni atención a los entornos culturales y climáticos, a la necesidad de aprovechar los materiales del medio, etc. La falta de mantenimiento y supervisión del estado de las construcciones se mantiene asimismo como un viejo problema.¹⁶

- La **dotación de materiales educativos**, junto con la infraestructura, es componente preferido y usual de las políticas, programas y proyectos educativos. Qué y cuánto recibe una institución educativa o una zona puede variar mucho de acuerdo a varias características (urbano/rural, indígena/no indígena, gestión pública/gestión privada, financiamiento estatal/financiamiento internacional) así como a variables políticas insoslayables (ofertas de campaña del o de los partidos en el poder, autoridades locales, congresistas, etc.).

En la década de 1990, década de los textos escolares, muchos planteles fueron inundados con textos y otros materiales didácticos, en ocasiones provenientes de diversos programas o proyectos compensatorios operando de manera descoordinada y sin que los docentes estuvieran preparados para aprovecharlos adecuadamente (Torres 2000a, Torres y Tenti 2000, Ezpeleta y Weiss 2000). Este *boom* del texto escolar estuvo en buena medida orientado desde el Banco Mundial, que argumentó que éste era un atajo a la reforma curricular y el insumo más efectivo a menor coste para mejorar la calidad de la educación primaria en los países en desarrollo (Lockheed y Verspoor 1990; Banco Mundial 1996).

En la década del 2000, las computadoras empezaron a entrar en el sistema escolar público en la mayoría de países, pero sin una política informática vinculada a la educación e incluso sin una distribución racional. Hay muchos casos de planteles o comunidades que reciben computadoras sin tener energía eléctrica o presupuesto para financiarla. A menudo faltan materiales básicos (pizarra, bancas, libros, instalaciones sanitarias, etc.) pero hay computadora. Las familias, que no pueden costear los útiles escolares, ahora tienen que solventar los costos de la energía eléctrica y del técnico contratado para enseñar a los alumnos (De Moura Castro 1998).

B. Accesibilidad: gratuidad, accesibilidad económica, material y geográfica a las instituciones educativas.

- El **principio de gratuidad** ha sido virtualmente abandonado en la enseñanza pública. Siguiendo recomendaciones del Banco Mundial y argumentando falta de recursos, en las dos últimas décadas los gobiernos introdujeron en los sistemas escolares públicos el esquema de “financiamiento compartido” (*cost-sharing*), que obliga a las familias a diversos tipos de contribuciones en dinero y/o en especie: cuotas “voluntarias”, pago y/o manutención de los docentes, construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar, pago de las cuentas de agua y energía eléctrica que no puede solventar el establecimiento escolar, etc. Esto se aplica en muchos casos también a la educación no formal de jóvenes y adultos. Los montos de dicho “financiamiento compartido” por lo general se desconocen e incluso pasan inadvertidos a la conciencia social; se manejan de manera opaca en cada centro, no hay rendición de cuentas a los alumnos o a los padres de familia y de ellos no se hacen cargo la estadística y la información oficial. Por otra parte, los costos de uniformes, útiles y materiales escolares son un obstáculo más para la educación de los pobres.

¹⁶ En plena ciudad de Buenos Aires, en mayo-junio 2005, estudiantes de varios colegios públicos decidieron tomarse las instalaciones por varios días para protestar por el estado de la infraestructura, incluyendo techos a punto de derrumbarse y ratas a la luz del día por todo el edificio.

Los otrora “costos ocultos” de la educación están hoy a la luz del día y son aceptados por la sociedad. La paradoja es cruel: en tiempos de “alivio de la pobreza”, los impulsores de dicho alivio recomiendan cargar los costos de la educación sobre los hombros de los pobres, poniendo a prueba su valoración de la educación y su capacidad de sacrificio para conseguirla. En la práctica, la educación pública ha sido privatizada en la medida en que se ha aceptado socialmente el desplazamiento de la responsabilidad del Estado en su financiamiento de cara a compartir dicho financiamiento con las propias familias y comunidades. La “educación comunitaria” –en el sentido de “propiedad de la comunidad”– y el mismo término “apropiación” (*ownership, empowerment*) han pasado, así, a tener otro signo y a ser reivindicados por los impulsores de las reformas neoliberales.

Ejemplos recientes de países africanos que duplicaron la matrícula escolar al eliminar los costos de dicha matrícula, son divulgados por el Banco Mundial y otras agencias como “experiencias exitosas”. No obstante, no hay nada sorprendente en esto; lo sorprendente es que las lecciones aprendidas en otros continentes se apliquen al revés en América Latina y el Caribe. En esta región, como confirman estudios, encuestas y censos, los pobres se han mantenido dispuestos a hacer grandes sacrificios para asegurar educación a sus hijos y continuar su propia educación. Lamentablemente, ese mérito de la cultura popular está siendo aprovechado en contra de sus intereses.

- La **distancia entre el hogar y la escuela** sigue siendo un problema sobre todo en las zonas rurales. Niños y niñas pequeños deben caminar largas distancias de ida y vuelta a la escuela, desafiando a la naturaleza, al clima y a los peligros. Las familias que desean que sus hijos e hijas continúen estudiando más allá de la primaria deben hacer enormes sacrificios para enviarlos a la ciudad, desprendiéndose de ellos y alojándolos con parientes o amigos. La educación universitaria sólo está disponible en centros urbanos y, a menudo, sólo en las grandes ciudades. Una respuesta tradicional a la problemática de la distancia han sido las escuelas-albergue y otros tipos de instituciones educativas que proveen alojamiento a los alumnos. En los últimos tiempos, asimismo, se ha multiplicado la oferta de educación a distancia y educación virtual, una oferta cuya calidad y pertinencia hay que mirar de cerca en cada caso. Estamos lejos aún de aprovechar el potencial de la radio, la televisión, el video y las modernas TIC para llevar una educación básica de calidad a las zonas rurales y a los pobres en general.

C. Adaptabilidad: pertinencia del currículo y la oferta educativa de acuerdo a contextos y poblaciones específicas.

En términos generales, la oferta educativa tradicional (calendarios, horarios, administración, pedagogía, currículo, textos y otros materiales, pautas de evaluación y promoción, de disciplina, etc.) está desactualizada, es rígida e inadecuada para los objetivos que se plantea y para la población a la que se dirige y no se interesa siquiera por averiguar su punto de vista pues asume que son los usuarios (niños, jóvenes, adultos, familias, comunidades) los que deben adaptarse a la oferta, y no a la inversa, como debería ser.

La falta de pertinencia de contenidos, métodos y medios se refiere tanto a las características y necesidades de quienes aprenden, como a su obsolescencia en relación a los tiempos que corren, a la vertiginosidad con que avanza el conocimiento y a la presencia de una gran red de información y comunicación que crece y que la educación tradicional sigue ignorando.

A diferencia de otras regiones en que la discriminación educativa hacia la niña sigue siendo muy marcada, en América Latina y el Caribe la brecha se ha venido cerrando y sólo dos países –Bolivia y Guatemala– muestran tal discriminación en relación a los indicadores escolares clásicos (matrícula,

retención, completación). Ahora más bien son los niños los que están en desventaja en muchos países. Se ha venido asimismo cerrando la brecha de analfabetismo entre hombres y mujeres, aunque subsiste todavía una desventaja de las mujeres en el promedio regional (55%). Así pues, la inadecuación de la oferta educativa con relación al género es preciso analizarla: (a) para ambos géneros (no sólo las mujeres); (b) en diversos niveles (todo el sistema educativo, no sólo la educación primaria); (c) en diversos planos, cuantitativos y cualitativos; (d) mucho más allá de los indicadores convencionales que son los que vienen pautando la Agenda del Milenio y otras metas internacionales y regionales para la educación.

La oferta educativa tradicional:

- **No está pensada desde la perspectiva de quienes aprenden**, sino de quienes enseñan, administran y deciden a los distintos niveles. De ahí el peso tradicional de la administración sobre la pedagogía, la fuerte jerarquización y centralización de los sistemas escolares y la tendencia a replicar este esquema centralizador aún en procesos de descentralización, la desatención a la demanda educativa, a la consulta ciudadana y al auscultamiento de necesidades de aprendizaje de la población como insumos fundamentales para el diseño y desarrollo curricular permanentes. Además de la tradición autoritaria de la educación, en esta desatención a la demanda operan varios sesgos discriminatorios: no tener (ser pobre), no saber (ser alumno) y no merecer respeto (ser niño/joven o bien adulto analfabeto). La alfabetización y la educación de adultos, por lo general, siguen siendo tratadas teniendo como molde la educación escolar. Muy diferente sería el sistema escolar si prestara atención a las necesidades y aspiraciones de niños, adolescentes y jóvenes, no sólo en cuanto a contenidos y métodos, sino también a espacios, horarios, relaciones, rutinas, etc. Muy diferentes son, de hecho, los programas y las instituciones educativas que ponen genuinamente a las y los alumnos en el centro.

- **No está pensada desde la perspectiva de los pobres.** El sistema escolar asume alumnos con hogar estable y con necesidades básicas satisfechas, que comen tres veces al día, no trabajan, no enferman, tienen tiempo libre para jugar y para estudiar, padre y madre que proveen sustento y afecto, madre que ayuda con las tareas escolares. (Este perfil corresponde hoy en verdad a alumnos provenientes de familias acomodadas y es difícil de encontrar en los propios sectores medios, hoy en proceso de empobrecimiento y degradación de su calidad de vida). La discriminación hacia los pobres se manifiesta en los prejuicios, expectativas y actitudes de los tomadores de decisión, los administradores del sistema, las autoridades escolares y los docentes. El calendario y el horario escolares no están pensados para niños y niñas que trabajan, que cuidan a hermanos menores, o que deben ausentarse periódicamente por razones diversas. Por estudios sabemos que el mismo docente que trabaja en escuela pública y en escuela privada se comporta de manera distinta en ambas y que el analfabetismo de las familias lleva a anticipar repetición y hasta fracaso escolar de los alumnos (UNESCO/UNICEF 1996). Asimismo, la deserción en los programas de alfabetización de adultos suele ser alta (y la participación de los hombres escasa), entre otras cosas por la inflexibilidad e intensidad de horarios que a menudo no son fijados junto con ellos ni teniendo en cuenta la complejidad y dureza de sus vidas.

- **No está pensada para las zonas rurales.** La educación rural sigue siendo la gran marginada y sigue teniendo como referente el mundo urbano. No se trata únicamente de que los contenidos no se adaptan a las realidades y necesidades del campo –hecho que usualmente se destaca– sino que todo el modelo educativo, administrativo e incluso arquitectónico responde a una óptica urbana, sin considerar la necesidad de modelos propios y diferenciados para el medio rural, que no pasan necesariamente por la escuela fija que funciona 10 meses al año, 5 días a la semana, sino por

modalidades flexibles, itinerantes, alternantes o con arreglos diversos capaces de adaptarse a los tiempos, las distancias, la dispersión demográfica, la geografía, los hábitos propios del medio rural. Un modelo apropiado e innovador es la llamada "Pedagogía de la Alternancia", surgida como una respuesta específica de y para la realidad del campo, la cual alterna tiempo de estudio en el hogar y en la escuela y está extendida en varios países de América Latina y el Caribe y del mundo.¹⁷

Según muestran todos los informes regionales, la diferencia urbano-rural es el segundo factor más importante de discriminación educativa en esta región (en términos de acceso, calidad, infraestructura, etc.), después del nivel socio-económico. América Latina es hoy la región en desarrollo más urbanizada del mundo, resultado entre otros de políticas expresas de abandono del campo en términos de desarrollo en general y en términos educativos específicamente.¹⁸ Una notable excepción es Colombia, único país que en la prueba del LLECE obtuvo mejores rendimientos en las zonas rurales que en las urbanas (LLECE 1998).

• **No está pensada para las poblaciones indígenas y las minorías étnicas.** Aún en países que reconocen oficialmente su carácter multiétnico, pluricultural y plurilingüe, la educación de los grupos y nacionalidades indígenas sigue luchando contracorriente por lograr respeto y un espacio propio para pensar y desarrollarse, empezando por el derecho (reconocido ya en la mayoría de países de la región) a aprender en la propia lengua y rescatando los modos tradicionales de construcción y transmisión de los saberes y las culturas indígenas. En muchos casos, incluso cuando no hay uniforme escolar, no se permite a niños y niñas indígenas usar sus vestimentas tradicionales. El racismo sigue muy arraigado en América Latina y el Caribe, alimentado por el desconocimiento y los prejuicios en muchos ámbitos.¹⁹

Aunque la educación de las poblaciones indígenas –más conocida como Educación Intercultural Bilingüe (EIB)– ha logrado avances importantes en las últimas décadas, especialmente en México, Guatemala y la región andina, ésta no ha logrado desprenderse de su carácter piloto y experimental (López y Kuper 2000), de su vulnerabilidad frente a los vaivenes de la política en cada contexto nacional, y de su fuerte dependencia de organismos y recursos internacionales. De ella se ha dicho que es un prototipo del fracaso de las políticas y reformas educativas (Schmelkes 1995, 1996).

• **No está pensada desde el aprendizaje,** sino más bien desde la enseñanza, con todo el sistema centrado en la oferta antes que en la demanda educativa y en la perspectiva de los docentes antes que en la perspectiva de los alumnos. Las preocupaciones principales son acceder a la escuela, permanecer en ella, terminar el año o el ciclo, completar el programa de estudios y el libro de texto, pasar el examen, aprobar, recibir el diploma o certificado. Los indicadores y las estadísticas educativas con-

17 Incluimos entre las Experiencias Inspiradoras un modelo particular de alternancia desarrollado en Argentina, los Centros Educativos para la Producción Total (CEPT).

18 En este sentido, hay que destacar el renovado énfasis que propone para la educación rural una reciente alianza entre la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y UNESCO. Ver Atchoarena y Gasperini en la bibliografía.

19 La población indígena en América Latina y el Caribe se estima en 50 millones de personas (10% de la población total), asentada sobre todo en las zonas rurales. Aunque generalmente llamadas "minorías", en varios países no son tales. Existe también una importante población afrodescendiente. Para más información ver entre otros:

- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, ONU, Durban, 2001. <http://www.unhchr.ch/spanish/html/racism/>

- Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004, Informe del Banco Mundial, Washington, 2005.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXTIO,,contentMDK:20505832%7EmenuPK:508626%7EpagePK:146736%7EpiPK:226340%7EtheSitePK:489669,00.html>

vencionales reflejan esas preocupaciones, el acento sobre la cantidad antes que sobre la calidad. La variable tiempo no tiene en cuenta las necesidades propias del aprendizaje (que implica reflexión, comprensión, procesamiento) ni los ritmos individuales. Incluso cuando el currículo prescrito propone articular las diversas áreas, el horario escolar y la falta de una cultura docente de trabajo en equipo terminan por parcelar el conocimiento. La preocupación con qué y cómo se aprende, para qué sirve y cómo se utiliza lo que se aprende, ocupa hoy mucho menos atención entre los investigadores y los tomadores de decisión que cuestiones como el diseño y diálogo de políticas, la gestión, la estimación de costos, la batalla presupuestaria, etc. La preocupación por el aprendizaje y su utilidad resulta mucho más evidente y condición de legitimidad en el campo de la educación no-formal y la educación de adultos, que en la educación formal dirigida a niños y jóvenes.

En definitiva, la oferta educativa tradicional:

- Es una **oferta homogénea**, que opera sobre un falso principio de homogeneidad (“los niños”, “los pobres”, “el currículo”, “el aprendizaje”, etc.), que no está preparada para asumir la diversidad en sus varias dimensiones: nivel socio-económico, lugar o condición de residencia, edad, género, etnia, cultura, lengua, religión, etc.

En lugar de promover la igualdad, dicha homogeneidad genera mayor desigualdad pues niega los puntos de partida, la especificidad de los contextos y las necesidades. Si bien la “paridad de género” se ha logrado en esta región en cuanto a indicadores cuantitativos de acceso, la discriminación de la niña-mujer sigue vigente a través del currículo, la pedagogía, las expectativas y tratos diferenciados en el aula y posteriormente en el trabajo; al mismo tiempo, algunos indicadores sugieren que niños-hombres también vienen siendo excluidos y superados a menudo por las niñas-mujeres en términos de logros educativos.²⁰

- Es una oferta **selectiva y discriminadora**, que convierte la diferencia en desigualdad, que margina o expulsa (la mal llamada “deserción” escolar) a quienes no responden al perfil asumido como *estándar*, que considera disfuncional cualquier desviación de la “norma”, y que termina endilgando a las víctimas la responsabilidad (los llamados “problemas de aprendizaje”) por la repetición, el “rezago” o el “fracaso” escolar. La “norma culta” del sistema escolar difiere a menudo del habla familiar, coloquial y local que portan los alumnos; más aún, millones de niños indígenas, hablantes de otras lenguas, son forzados a aprender en una lengua que no es la suya, que no comprenden o que no manejan con fluidez. Eliminado el principio de gratuidad, también la escuela pública discrimina por razones económicas, dejando afuera o en el camino a quienes no pueden pagar cuotas voluntarias, comprar uniformes y útiles escolares y asumir el costo de oportunidad de tener hijos e hijas que no trabajan o no aportan al ingreso familiar, los modernos esquemas de incentivos, que ponen a las escuelas a competir entre sí premiando a las que sacan las mejores calificaciones, han venido a agregar nuevas fuentes y formas de discriminación en el seno de la educación pública.²¹

²⁰ Es importante notar que todas las referencias y metas referidas a “género” –Agenda del Milenio, Educación para Todos, etc– se refieren a las niñas y mujeres. La prioridad mundial –liderada por UNICEF– que viene dándose a la educación de la niña, en términos de acceso y finalización de la escuela primaria, está más cercana a las problemáticas del África Subsahariana y el Sudeste Asiático que a las de América Latina y el Caribe.

²¹ La competencia entre escuelas y la definición de incentivos en base a rankings de rendimientos escolares, viene provocando varios efectos indeseados. Entre otros, se reporta casos de directores de escuelas públicas que seleccionan a los alumnos, a fin de no poner en riesgo el ranking de la escuela. En América Latina, la primera alerta provino de Chile, país pionero en la región en este tipo de estrategias (García-Huidobro 2004). De hecho, la evaluación de la política educacional chilena que hizo la OCDE en el 2003 concluyó, entre otros, que prima hoy en Chile una ideología que atribuye una importancia exagerada a los mecanismos de mercado en el manejo de la reforma educativa y en el intento por mejorar la enseñanza y el aprendizaje (OCDE 2004a).

- Es una oferta **excluyente y cerrada sobre sí misma**, que ve como “extra-escolar” todo lo que en verdad corresponde al mundo y a la vida cotidiana de las personas y a los múltiples entornos de aprendizaje con los que entran en contacto diariamente los alumnos: la familia, los amigos, la calle, el barrio o la comunidad, el juego, el trabajo, el comercio, el periódico, la radio, la televisión, la computadora, la biblioteca, la plaza, la cancha deportiva, etc. Para el viejo modelo escolar, los padres de familia y la comunidad cuentan como mano de obra y servicio a la escuela, antes que como demanda y como sujetos de derecho, portadores de conocimiento válido y esencial para el éxito escolar de los hijos.

D. Aceptabilidad: calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de las diversas comunidades y poblaciones.

- La educación escolar sigue siendo eminentemente **enciclopédica, teórica, memorística**, desconectada de las realidades de los alumnos y del mundo en que vivimos. La escuela enseña a responder, no a preguntar o a argumentar; enseña a resolver problemas matemáticos, pero no los problemas de la vida diaria. El diálogo, la comunicación, el juego, la risa, siguen siendo mal vistos o no teniendo lugar en la pedagogía y en muchas aulas. A niños y niñas se les educa “para cuando sean grandes” más que para el presente y para su condición actual. El sentido de relevancia y utilidad de lo que se prescribe en el currículo y se enseña en la clase, no tiene la importancia que debería tener si en efecto la oferta educativa pusiera a los alumnos en el centro y se preocupara del valor agregado con que se supone debe contribuir la educación al mejoramiento de la vida de las personas.

- **El docente continúa ocupando el lugar** (asignado socialmente) del “saber” y el alumno el lugar (también asignado socialmente) de la “ignorancia”. En ese marco, es difícil que tenga cabida la información y el conocimiento previo de los alumnos como punto de partida del aprendizaje. Esto tiene consecuencias especialmente negativas para los alumnos de sectores pobres que –forzados por las circunstancias de la supervivencia y de una adultez prematura– desarrollan una serie de conocimientos y habilidades para resolver problemas prácticos del día a día. No obstante, el sistema escolar a menudo ignora o no sabe valorar ni aprovechar ese conocimiento previo, adquirido de manera “informal”. Según confirman estudios realizados con niños pobres y niños de la calle, el desarrollo de las habilidades matemáticas de estos niños puede ser muy superior al que enseña y exige la escuela para niños de su misma edad; no obstante, esos niños tropiezan en la escuela, porque su saber y su modo de aprender no coinciden con los de la cultura escolar convencional. (Carragher y otros 1995).

- Aunque hay avances importantes en cuanto a la democratización de la relación maestro-alumnos, **la relación vertical y autoritaria** persiste como marca de la vieja escuela. El maltrato y el castigo físico están ya socialmente condenados en nuestras sociedades, tanto en el hogar como en la escuela, pero no puede decirse que éstos han desaparecido de los sistemas escolares. Persisten la arbitrariedad, el maltrato psíquico, la humillación y muchas formas de castigo y de discriminación sobre todo en relación a los grupos más vulnerables: niños y niñas pobres, indígenas, migrantes, personas analfabetas, adultos mayores, personas con alguna enfermedad o discapacidad.

- El sistema educativo, con sus cambiantes ciclos y niveles, sigue pensado como **un sistema vertical con peldaños** que conducen a un nivel superior, no como ciclos y circuitos de aprendizaje integrados y válidos por sí mismos, en una estructura modular capaz de permitir diversos puntos de entrada y salida, diversos itinerarios de aprendizaje, alternancia o combinación entre educación y capacitación, estudio y trabajo, teoría y práctica. Una estructura así se adecuaría mejor al paradigma del

aprendizaje a lo largo de toda la vida, a los requerimientos del aprendizaje en el mundo de hoy y a las necesidades y posibilidades diferenciadas de los distintos grupos.

- De **“educar para la vida”** el énfasis ha pasado a **“educar para el trabajo”** y al desarrollo de múltiples ofertas de educación, orientación y capacitación vocacional, sobre todo para adolescentes y jóvenes provenientes de sectores pobres. Como si el trabajo no fuese parte de la vida, como si la vida y la perspectiva de futuro de niños y jóvenes se resumieran en el trabajo, como si el trabajo no estuviese enfrentando la severa crisis que enfrenta hoy a nivel mundial, como si la capacitación pudiese suplir lo que ofrece una buena educación básica como cimiento para enfrentarse en mejores condiciones a la vida y al mismo trabajo.

Todos estos –y muchos otros– son factores que hacen la *calidad* de la educación, la enseñanza y el aprendizaje. Factores para los cuales, sin embargo, no existen hasta la fecha indicadores cuantitativos (aunque sí parámetros y estándares acerca de lo deseable), por lo que tienden a ocupar un lugar secundario en las evaluaciones y en la literatura sobre calidad.

La calidad de la educación latinoamericana está en el banquillo hace mucho tiempo no sólo en la educación pública, sino también en la privada. La evaluación ha priorizado la educación escolar y la educación primaria, pero la baja calidad cruza a todos los niveles educativos y también a las modalidades no-formales, abiertas y a distancia. Asimismo, en la calidad educativa (y en su “mejoramiento”) confluyen varias *calidades*, a todos los niveles: la calidad de los gobernantes, de la política económica y social, de la oferta y la demanda educativa, de la enseñanza, de la investigación, de las políticas, de la asesoría, de la cooperación internacional. Hace falta, por tanto, desarrollar parámetros para evaluar qué es una buena política, una buena investigación, una demanda educativa efectiva, una buena cooperación internacional.

Quienes formulan y ejecutan las políticas educativas a nivel nacional e internacional se mueven con dobles estándares: una noción de calidad equiparable a la mejor oferta disponible en el Primer Mundo para la educación privada de los ricos, los hijos propios, y otra noción de calidad para la educación –mayoritariamente pública– de los pobres, los hijos de los demás.

La evaluación vinculada a la calidad educativa viene centrándose en los resultados de los alumnos (rendimiento escolar medido a través de pruebas), pero sabemos todavía poco acerca de (a) los *procesos* y (b) los *impactos* de la educación, es decir, acerca de la incidencia de los aprendizajes fuera del ámbito escolar, en la familia, la comunidad, las relaciones sociales, el trabajo, la participación cívica y, en general, la calidad de la vida de quienes se educan.

La repetición, la deserción y los bajos rendimientos escolares de los alumnos son, hasta el momento, los principales indicadores desarrollados para medir la calidad. Esos indicadores, en el caso de América Latina y el Caribe y para la escuela primaria, señalan que si bien un alto porcentaje (95% en promedio) de niños y niñas en esta región entran a la escuela, sólo un tercio de ellos llega a completar la educación primaria y otro tercio lo hace después de repetir una o más veces algún grado. Ésta es, en efecto, una de las regiones con la tasa más alta de matrícula, pero también con la tasa más alta de deserción y repetición escolar (UNESCO/UNICEF 1996). Se estima que el costo de la repetición en la escuela primaria en Brasil (25% para el año 2000), una de las más altas en la región, es de 8.000 millones de dólares anuales (CEPAL/UNESCO-OREALC 2005).

Las evaluaciones de rendimiento escolar muestran que las y los alumnos no están aprendiendo lo que se prescribe y que sus niveles de aprendizaje están en muchos casos muy por debajo de lo con-

siderado aceptable incluso para estándares mínimos. La superioridad de resultados de la educación privada respecto de la educación pública –que no es norma en todos los países– es en ocasiones mínima, mostrando así que el tema de la pertinencia y la calidad concierne a la educación en general.

Lo que las evaluaciones no nos dicen (todavía) es cuántos alumnos se sienten a gusto en la guardería, la escuela, el colegio, la universidad, el centro de adultos o el taller de capacitación. Los niveles de satisfacción de necesidades y expectativas de los alumnos y sus familias, un dato clave para dar cuenta de la calidad de la educación, no se han traducido hasta la fecha en un indicador de los sistemas escolares.

En un contexto de penuria económica, lo que los pobres le vienen pidiendo a la escuela desde hace muchos años no es tanto calidad pedagógica como ayuda para resolver problemas básicos de supervivencia: lugar para dejar a los hijos mientras se trabaja, espacio seguro, de contención, de alimentación, etc. En un contexto de deterioro de la escuela pública y de la propia institución familiar, la calidad empieza hoy, simplemente, por un lugar al que puedan llamar “escuela” o “centro de alfabetización”, un educador presente, de la calidad que fuere, una promesa de formación de los hijos, buen trato, no humillación ni castigo físico. Aprender inglés y acceder a la computadora se agregan en los últimos tiempos como aspiraciones populares generalizadas en muchos países, no sólo en las ciudades, sino también en las zonas rurales y en los grupos indígenas.

Los pobres tienden a aceptar pasivamente la educación que reciben, de la calidad que sea. La propia noción de “buena educación” se forja dentro del estereotipo convencional de lo que es una buena escuela, un buen maestro, un buen alumno. Estamos, en fin, frente a otro círculo vicioso: la falta de (una buena) educación dificulta discernir la mala de la buena educación, así como afirmar el derecho a su exigibilidad.

La política y la reforma educativa, desde su mirada y su quehacer escolar e intra-escolar, se han desentendido históricamente de educar a la población sobre el tema educativo a fin de prepararla para reconocer la buena oferta educativa cuando la tiene o de exigirla cuando no la tiene. El derecho a la educación y la exigibilidad de este derecho han experimentado una drástica erosión en los últimos años, sin que la sociedad –y los pobres específicamente– reaccione con la fuerza necesaria para protestar y cambiar esta situación.