

---

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EDUCACIÓN COMPARADA

*Revista Española*  
*de Educación Comparada*

NÚMERO 27 (Primavera 2016)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

---

*Sociedad Española de Educación Comparada*

ISSN: 2174-5382



---

## CONSEJO DE REDACCIÓN

---

### DIRECTORES

M<sup>a</sup> José García Ruiz (*UNED*) & Javier M. Valle López (*UAM*)

### COORDINADOR DEL MONOGRÁFICO

Luis Miguel Lázaro Lorente (*UV*)

### SECRETARIOS DE GESTIÓN

Antonio Martínez Muñoz (*UCLM*)

David Celorrio de Ochoa (*UCM*)

### SECRETARIAS DE CONTENIDOS

Bianca Thoilliez (*UAM*)

Elena Piñana Martín (*UAM*)

---

## CONSEJO EDITORIAL

---

Roberto Albarea, *Universidad de Udine*

Inmaculada Egido Gálvez, *Universidad Complutense de Madrid*

José Luis García Garrido, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Luis Miguel Lázaro Lorente, *Universidad de Valencia*

Francisco Michavila, Director de la Cátedra *UNESCO de Gestión y Política Universitaria*

Miguel Á. Pereyra, *Universidad de Granada*

Francesc Raventós Santamaría, *Universidad de Barcelona*

María Teresa Terrón Caro, *Universidad de Pablo Olavide*

Alejandro Tiana Ferrer, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Leoncio Vega Gil, *Universidad de Salamanca*

---

## CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

---

### *Europa*

Clementina Acedo, *BIE*

Marc Bray, *WCCES*

Robert Cowen, Institute of Education, *University of London*

Mariane Frenay, *Université Catholique de Louvain*

Jean-Luc Gurtner, *Université de Fribourg*

Hans-Georg Kotthoff, *University of Freiburg*

Dimitris Mattheou, *University of Athens*

António Nóvoa, *Universidade de Lisboa*

Rauni Räsänen, *University of Oulu*

Jürgen Schriewer, *Humboldt Universität*

Hannu Simola, *University of Helsinki*

Lennart Wikander, *University of Uppsala*

Thyge Winther-Jensen, *Danish University of Education*

***América del Norte***

Robert Arnove, *University of Indiana*  
Irving Epstein, *Illinois Wesleyan University*  
Erwin Epstein, *Loyola University of Chicago*  
Carlos Alberto Torres, *University of California*

***América Central y del Sur***

Norberto Fernández Lamarra, *Universidad Nacional de Tres de Febrero*  
Marco Aurelio Navarro Leal, *Universidad Autónoma de Tamaulipas*

***Asia***

Terri Kim, *Yonsei University and Brunel University*  
Mark Mason, *Hong Kong University*  
Huang Zhicheng, *Universidad Nacional del Este de China*

***Australia***

Anthony Welch, *University of Sydney*

***África***

Abderrahman el Fathi, *Universidad Abdelmalek Es-Saâdy*  
Zohra Lhioui, *Universidad Moulay Ismaïl de Meknes*

© Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 2016

ISSN: 2174-5382

*Revista semestral*

*Nº. 27 (Primavera 2016)*

*Edita: UNED (Servicio de Publicaciones)*

*Suscripciones: Dpto. de Historia de la Educación y Educación Comparada*

*(Despacho 205)*

*UNED-Humanidades. C/ Senda del Rey, s/n - 28040 Madrid*

*Distribución: Servicio de distribución de Impresos de la UNED*

*C/ Alberche, 6 - 28045 Madrid*

*<http://revistas.uned.es/index.php/REEC>*

ISSN: 2174-5382

*Depósito Legal: M. 38499-1995*

---

El factor de impacto de la REEC en 2016 es el siguiente: CIRC, B; ANEP, A; ERIH PLUS, NAT; DICE, 28,95; CARHUS PLUS, D; RESH, 0,109; MIAR, 4,279; INRECS, Q2 0,103 (47/162); Google Académico, Índice H-7. Además, se encuentra indizada en las siguientes bases de datos: Latindex, Dialnet, Dice, Isoc, Iresie, Redined, A360°, Ulrichs, Hedbib, Fuente Académica Premier, ERA, REDIB. Lo está también en los siguientes catálogos: British Library, Library of Congress, Worldcat, CSIC, OEI, IoE London, Ibedocs, Kings College London, Cisne, Rebiun, Biblioteca Nacional España, CIDE.

---

La Sociedad Española de Educación Comparada no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores en las contribuciones aparecidas en esta revista, ni comparte necesariamente las ideas manifestadas en las mismas.

# SUMARIO

## CONTENTS

### MONOGRÁFICO: *La educación en América Latina hoy*

#### MONOGRAPHIC SECTION: *Education in today's Latin America*

LUIS M. LÁZARO LORENTE, <i>Introducción: Miradas plurales sobre algunos aspectos significativos de la actual realidad educativa latinoamericana</i> (INTRODUCTION: PLURAL PERSPECTIVES ON SOME SIGNIFICANT ASPECTS OF THE CURRENT LATIN AMERICAN EDUCATIONAL REALITY) .....	11
LUIS M. LÁZARO LORENTE, <i>La educación en América Latina hoy en el horizonte de la agenda educativa post 2015</i> (EDUCATION IN LATIN AMERICA TODAY ON THE HORIZON OF THE POST-2015 EDUCATION AGENDA) .....	17
NÉSTOR LÓPEZ, <i>Inclusión educativa y diversidad cultural en América Latina</i> (INCLUSIVE EDUCATION AND CULTURAL DIVERSITY IN LATIN AMERICA) .....	35
MIRIAM LORENTE RODRÍGUEZ, <i>Derecho a la educación de la infancia y desigualdades de origen en Centroamérica</i> (CHILDREN'S RIGHT TO EDUCATION AND SOCIAL BACKGROUND INEQUALITIES IN CENTRAL AMERICA) .....	53
SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ, ÂNGELO RICARDO DE SOUZA y ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA, <i>Desafíos Políticos Claves para los Sistemas Escolares de Brasil y Chile</i> (KEY POLITICAL CHALLENGES FOR SCHOOL SYSTEMS IN BRAZIL AND CHILE).....	73
GUILLERMO R. RUIZ, <i>Secondary Education in Five South American Countries</i> (LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN CINCO PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR) .....	97
NORBERTO R. FERNÁNDEZ LAMARRA y CRISTIAN G. PÉREZ CENTENO, <i>La educación superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. Situación, principales problemas y perspectivas futuras</i> (LATIN AMERICAN HIGHER EDUCATION IN THE BEGINNING OF THE NEW CENTURY. SITUATION, MAIN PROBLEMS AND FUTURE PERSPECTIVES) .....	123

**ESTUDIOS E INVESTIGACIONES****ANALYSIS AND RESEARCH**

- REINA FERRÁNDEZ-BERRUERO, *Universidad y empresa. Experiencias europeas de curriculum integrado. Interrogantes pendientes* (AN OVERVIEW OF THE SOCIAL IMAGE OF VOCATIONAL EDUCATION: A PATH TOWARDS ITS APPRECIATION) ..... 151
- RAFAELA GARCÍA LÓPEZ y M<sup>a</sup> JESÚS MARTÍNEZ USARRALDE, *Inmigración, mediación intercultural y diálogo interreligioso: Lecturas comparadas desde la educación* (IMMIGRATION, INTERCULTURAL MEDIATION AND INTERRELIGIOUS DIALOGUE. READINGS FROM EDUCATION) ..... 173
- LUCIANA LEANDRO DA SILVA y JOSÉ TEJADA FEERNÁNDEZ, *La formación del profesorado universitario en Cataluña y São Paulo: dilemas y desafíos* (PERMANENT TRAINING OF UNIVERSITY TEACHERS IN CATALONIA AND SAO PAULO: DILEMMAS AND CHALLENGES)..... 193
- VÍCTOR M. MONTES MARTÍN, *Origen de las Universidades Populares* (THE ORIGINS OF 'POPULAR UNIVERSITIES') ..... 215

**NOVEDADES EDITORIALES****BOOK REVIEWS**

- HÖRNER, W., DÖBERT, H., REUTER, L. R. y KOPP, B. V. (Eds.) (2015). *The Education Systems of Europe*. 2<sup>nd</sup> Edition (New York: Springer). Recensión a cargo de Carmen M<sup>a</sup> Fernández García..... 239





***MONOGRÁFICO***

***Monographic Section***

***La educación en América Latina hoy***

***Education in today's Latin America***



O



# INTRODUCCIÓN: MIRADAS PLURALES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DE LA ACTUAL REALIDAD EDUCATIVA LATINOAMERICANA

---

*Introduction: Plural Perspectives on some Significant  
Aspects of the Current Latin American Educational  
Reality*

**Luis M. Lázaro Lorente\***

Desde la celebración del Foro Mundial de Educación en Dakar en 2000, al margen de las diferencias nacionales e intranacionales, los avances globales en el terreno de la educación en América Latina han sido significativos. En especial, en el terreno de la escolarización en los distintos niveles del sistema educativo (POGGI, 2014). Sucesivos pronunciamientos regionales y compromisos gubernamentales han impulsado el compromiso con el desarrollo de una educación de calidad para todos. La sociedad civil latinoamericana, por su parte, ha estado vigilante y exigente para que esa educación fuera entendida y defendida como un derecho humano irrenunciable.

---

\* Universitat de València (España).

Sin embargo, dichos avances no se han visto acompañados por mejoras generalizadas en la calidad de la educación ni en la disminución de la desigualdad en el acceso y disfrute de la educación de acuerdo al origen social, étnico, la residencia o la pertenencia a minorías. Problemas que se arrastran desde hace décadas (LÁZARO, 2003). Refiriéndose a los resultados de las pruebas PISA en la región, Tiramonti (2014:13) apunta que “la desigualdad estructural de estas sociedades se expresa muy claramente en los resultados que los jóvenes obtienen en las pruebas”. Andreas Schleicher (2016: 8-9), a propósito de los resultados de PISA 2012 en los países de la región que participan en la prueba, que arrojan avances claros pero todavía lejos de la media de los resultados de la OCDE, enfatiza también la relación consistente entre el origen socioeconómico de los estudiantes y sus niveles de logro académico en las áreas evaluadas. El estudio regional reciente de la OCDE y la CEPAL (2014: 110-113) de las relaciones entre educación y perspectivas de desarrollo económico en América Latina, pone asimismo de manifiesto las evidentes relaciones entre resultados académicos y desigualdades de origen socioeconómico. En la misma línea, el trabajo desarrollado en el marco del *Proyecto Mapa de la Educación en América Latina* (MAPEAL), analizando los resultados de la población escolar de los siete países que han participado de manera regular en las pruebas del PISA: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, muestra la amplia distancia educativa entre población urbana y rural, y cómo el nivel socioeconómico de los alumnos marca sustanciales diferencias en los resultados que obtienen en las pruebas de la evaluación de la OCDE (RIVAS, 2015: 241 y 247). Se resalta, además, que los países de América Latina “tienen los niveles más altos de segregación educativa, lo cual es congruente con sus altos niveles de desigualdad social y expresa la distancia que existe en el nivel socioeconómico de los alumnos entre escuelas” (RIVAS, 2015: 248). Por su parte, el *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo sobre quince países latinoamericanos y el Estado mexicano de Nuevo León determina igualmente* la relación clara entre los niveles de logro académico y el nivel socioeconómico de la población escolar (LLECE, 2015: 125-130). A lo que hay que añadir la creciente segregación educativa vinculada a localización geográfica —urbana o rural— de las escuelas, el tipo de escuela —pública o privada—, o el clima social del entorno de las escuelas —mayor o menor violencia contextual para familias y escolares (LLECE, 2015: 132 y 138).

El último *Informe de seguimiento* de 2015 del programa de *Educación para Todos* certifica también con claridad tanto los avances en educación como sus límites reales en América Latina. Ese diagnóstico para la Región pone el foco en dos puntos centrales de la Agenda educativa internacional post 2015 refrendados en la reciente *Declaración de Incheon* (2015). Tanto la calidad como la equidad, y las estrategias que pueden favorecerlas, deben seguir siendo los objetivos prioritarios en materia de educación en la perspectiva del 2030. Convicción compartida por la OCDE y la CEPAL considerando que, perfectamente, pueden caminar unidas la calidad y la equidad en educación, de tal modo

que “una participación más equitativa en la educación puede contribuir a impulsar el crecimiento inclusivo de la región” (OCDE, 2014: 96).

Con ese marco y ese horizonte, tomando 2015 como referencia temporal, puede ser un buen momento para seguir reflexionando sobre aspectos relevantes de la situación educativa de América Latina. Este planteamiento general es el que centra el contenido del primero de los artículos que componen este monográfico, “La educación en América Latina hoy en el horizonte de la agenda educativa post 2015”, de Luis Miguel Lázaro. En la perspectiva de 2030, como horizonte para el cumplimiento de los nuevos *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) y de los seis objetivos del programa de *Educación para Todos* (EPT), se realiza una aproximación general a algunos de los aspectos que mejor definen y condicionan la actual situación educativa en América Latina. Así, se abordan algunas claves condicionantes de ese contexto como la desigualdad social y económica que caracteriza a la región. Se dedica una especial atención al panorama que para América Latina presentaba en 2015 el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el mundo* a propósito de los logros e incumplimientos regionales en sus seis Objetivos.

El segundo artículo, “Inclusión educativa y diversidad cultural en América Latina”, de Néstor López, se ocupa de lo que recientemente tanto la OCDE como la CEPAL consideraban un “aspecto crucial” que “afecta la equidad en el acceso y el desempeño” de la población escolar de la región, como es “la diversidad cultural y lingüística presente en América Latina” (OCDE, 2014: 113). En el texto se estudian los desafíos que, con esa diversidad cultural de fondo, afrontan las políticas de equidad en la región. Analizando los dos conceptos, equidad y diversidad, se busca dar respuesta a la pregunta que López entiende como central en este tema: “¿Cómo hacer que esas políticas sean equitativas en países signados por su gran diversidad cultural e identitaria?”, fijando para ello las claves a considerar en la respuesta.

El tercer texto incluido en este monográfico, “Derecho a la educación de la infancia y desigualdades de origen en Centroamérica”, de Míriam Lorente Rodríguez, aborda contextualmente también los problemas de equidad en relación con el acceso a una educación inclusiva de calidad. Para ello, presenta el panorama de la situación de la infancia y su derecho a la educación en esa subregión. Lo hace desde el enfoque de Derechos Humanos y de Capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum para establecer diversos escenarios educativos en los países centroamericanos, y así fijar el impacto de las desigualdades de origen social y económico en la configuración de las trayectorias en el sistema educativo de la población escolar.

En el cuarto trabajo, “Desafíos políticos claves para los sistemas escolares de Brasil y Chile”, de Sebastián Donoso-Díaz, Ângelo Ricardo de Souza y Andrea Barbosa Gouveia, se analizan cuáles son los principales retos que las políticas educativas de los dos

países afrontan en la actualidad. Para ello, los autores toman en consideración tanto el contexto organizacional de sus respectivos sistemas educativos como el hecho de que ambos países, más allá de sus singularidades y diferencias, comparten en la actual coyuntura elementos comunes que condicionan la acción política en el terreno educativo. Concretamente poseer unos índices de desigualdad social muy acusados, en una región precisamente caracterizada por ese sesgo, y afrontar presiones sociales para el cambio educativo en la perspectiva de potenciar el desarrollo nacional.

La quinta aportación, “Secondary Education in Five American Countries”, de Guillermo Ruíz, analiza la educación secundaria en cuatro países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y en Bolivia, con la intención de identificar tanto lo que son en ese nivel del sistema educativo problemas recurrentes, como sus posibles interpretaciones y los procesos de reforma en realización. Ya a comienzo de siglo, Tedesco y López (2002:56) destacaban “la importancia crucial de este nivel para los procesos de desarrollo social y para el destino personal de los individuos” y la “situación particularmente crítica de su funcionamiento y de sus resultados”. Ruíz, por su parte, contextualizando históricamente el desarrollo educativo de América Latina en general y de esos cinco países en particular, estudia los cambios normativos de los últimos años que modificaron la educación secundaria, describiendo los contextos globales y locales en los cuales tienen lugar esas reformas educativas e identificando sus recurrencias, limitaciones y convergencias en función de los contextos locales.

Finalmente, en el último de los artículos, “La educación superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. Situación, principales problemas y perspectivas futuras”, Norberto Fernández Lamarra y Cristian Pérez Centeno constatan cómo en el nivel de educación superior, en especial en la Universidad, se han producido con claridad crecientes avances gracias a la extensión en la región de políticas democratizadoras orientadas a paliar la persistente alta desigualdad en el acceso. Los autores señalan también cómo esa democratización en el acceso de los sistemas de educación superior de América Latina en la última década ha estado marcada por la fuerte segmentación y fragmentación institucional y niveles muy diversos de calidad. Esa caracterización está impidiendo en la práctica superar la desigualdad real observable en el nivel universitario latinoamericano. Además, desde la perspectiva importante de asegurar la calidad de la educación superior ofertada, entienden los autores que existe una gran heterogeneidad que viene a poner en cuestión la verdadera dimensión de los logros alcanzados en los últimos años para asegurar la necesaria democratización del nivel.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- FORO MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN (2015): Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. ED/WEF2015/MD/3. Extraído de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233137s.pdf>
- LÁZARO LORENTE, L.M. (2003): Entre la esperanza, el desencanto y la incertidumbre: la educación en América Latina, 1960-2002, en L.M. LÁZARO y M<sup>a</sup>.J. MARTINEZ USARRALDE (eds), *Estudios de Educación Comparada. Studies in Comparative Education*, pp.161-225, (Valencia, Universidad de Valencia).
- LLECE (2015): Informe de resultados. TERCE. Tercer *Estudio* Regional Comparativo y Explicativo. Factores asociados. (Santiago de Chile, OREALC).
- OCDE (2014): Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo. (París, OCDE, Naciones Unidas, CAF).
- POGGI, M. (2014): La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes. Documento básico. (Buenos Aires, Santillana).
- RIVAS, A. (2015): América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). (Buenos Aires, Fundación CIPPEC).
- SCHLEICHER, A. (2016): Editorial”, en OECD: Skills in Ibero-America: Insights from PISA 2012 (pp. 7-11), Project Insights. (Paris, OECD).
- TEDESCO, J.C. y LÓPEZ, N. (2002): Desafíos a la educación secundaria en América Latina. Revista de la CEPAL N° 76, pp. 55-69.
- TIRAMONTI, G. (2014): Las pruebas PISA en América Latina: resultados en contexto. *Revista Avances en Supervisión Educativa*, N° 20, pp. 1-24.





## 1



# LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA HOY EN EL HORIZONTE DE LA AGENDA EDUCATIVA POST 2015

*Education in Latin America Today on the Horizon of  
the Post-2015 Education Agenda*

Luis M. Lázaro Lorente\*

## RESUMEN

El año 2030 marca el límite renovado que adopta la comunidad internacional, a través de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que la representan, para el logro de los nuevos *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) y de los seis objetivos del programa de *Educación para Todos* (EPT). Se presenta aquí una aproximación general a algunos de los aspectos que con más fuerza definen y condicionan la actual situación de la educación en América Latina en la perspectiva de la Agenda post-2015. Para ello, se abordan algunas claves condicionantes del contexto como la desigualdad social y económica que caracteriza a la región. Se analizan asimismo las Declaraciones, pronunciamientos, documentos e informes generados desde el ámbito gubernamental e institucional directamente relacionados con la educación, tanto en el plano nacional como regional e internacional; también los de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la defensa de la educación de calidad inclusiva como derecho humano irrenunciable. De manera especial, se muestra el panorama que para América Latina presentaba en 2015 el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el mundo* a propósito de los

\* Universitat de València (España).

logros e incumplimientos regionales en sus seis Objetivos. Se concluye con una reflexión acerca de los desafíos que en educación afronta la región desde la disposición de seguir avanzando en garantizar para todos más tiempo de educación inclusiva de calidad a lo largo de la vida.

**PALABRAS CLAVE:** Educación en América Latina, Educación para Todos, Desigualdades en educación en América Latina, Agenda educativa post-2015.

## **ABSTRACT**

The year 2030 marks the renewed limit adopted by the international community — through its governmental and non-governmental organizations— for the achievement of the new *Sustainable Development Goals* (SDGs) and the six goals of the *Education for All* (EFA). We present here a general approach to some of the issues that define and condition the current state of education in Latin America in the wake of the post-2015 agenda. To this end, some key conditioning factors of the context, such as the social and economic inequality that characterizes the region, will be addressed. Likewise, documents generated within the governmental and institutional fields —directly related to education at all levels— as well as those coming from organizations from the civil society —committed with the defense of quality and inclusive education as a human right— will be analyzed. Special attention will be given to the picture shown by the 2015 *Education for All Global Monitoring Report* with regard to the achievements and failures to fulfill the six goals in Latin America. The paper ends with a reflection on the key challenges faced by the region in terms of education with the expectation of further progress in ensuring a longer period of quality and inclusive education for all throughout life.

**KEY WORDS:** Education in Latin America, Education for All, Inequalities in education in Latin America, Post-2015 education agenda.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

Desde la celebración del Foro Mundial de Educación en Dakar en 2000, al margen de las diferencias nacionales e intranacionales, los avances globales en el ámbito de la educación en América Latina han sido significativos (POGGI, 2014: 73). En especial, en el terreno de la escolarización en los distintos niveles del sistema educativo. Las trayectorias escolares se han ampliado comenzando la escolarización más tempranamente y acabándola más tarde. Además, tomando en consideración las brechas en el acceso al sistema educativo derivadas del nivel socioeconómico de las familias de los escolares y de su área geográfica de residencia, urbana o rural, como puede observarse en la Tabla 1, se redujeron para los

alumnos entre los 5 y los 17 años (OREALC, 2013: 22-25; SITEAL, 2015: 1-6). En buena parte, en algunos de los países, gracias a los Programas de Transferencias Condicionadas planteados en el ámbito educativo o destacado como uno de sus elementos más importantes (CECCHINI, 2014; POGGI, 2014: 60-64).

**Tabla 1. Tasa de escolarización de la población por grupos de edad según nivel socioeconómico y área geográfica. América Latina, 18 países. cca. 2000, cca. 2005, cca. 2013**

Grupos de edad	Año	Nivel socioeconómico			Área geográfica		TOTAL
		BAJO	MEDIO	ALTO	URBANA	RURAL	
5 años	2000	60,4	81,9	92,4	80,0	59,8	74,1
	2005	66,0	84,9	94,4	84,1	67,1	79,3
	2013	71,06	88,3	95,3	87,7	72,5	84,3
6 a 11 años	2000	91,6	97,5	99,0	96,4	91,9	95,1
	2005	93,3	97,8	98,8	97,0	93,8	96,1
	2013	94,9	98,3	98,5	97,9	95,3	97,2
12 a 14 años	2000	82,8	95,5	98,7	93,7	81,3	90,2
	2005	86,3	96,0	98,4	94,8	85,8	92,3
	2013	88,9	95,9	98,4	95,5	88,6	93,8
15 a 17 años	2000	55,0	77,3	89,2	75,5	51,9	69,4
	2005	59,8	77,9	88,9	77,7	57,9	72,5
	2013	65,8	79,3	90,4	79,8	65,7	76,6
18 a 24 años	2000	26,9	25,6	40,5	31,8	14,6	28,0
	2005	24,6	26,9	43,2	31,9	14,6	28,0
	2013	27,6	32,1	46,8	34,4	16,6	31,9

Fuente: SITEAL 2015 con base en Encuestas de Hogares de cada país. Nota: Los valores correspondientes a NSE para los años cca.2000 y cca.2005 no incluyen a Nicaragua.

## **2. COMPROMISOS INSTITUCIONALES CON LA EDUCACIÓN DE CALIDAD COMO DERECHO HUMANO Y VIGILANCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Sucesivos pronunciamientos y declaraciones regionales y gubernamentales han impulsado el compromiso con el desarrollo de una educación de calidad para todos (POGGI, 2014: 22). Basten ahora algunos claros ejemplos de ello en esta última década. En la segunda reunión intergubernamental del *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*, convocada por la UNESCO en Buenos Aires los días 29 y 30 de marzo de 2007, los ministros y las ministras de Educación de América Latina y el Caribe ratificaban:

“la necesidad de intensificar los esfuerzos para lograr una educación de calidad para todos, entendida como un bien público y un derecho humano fundamental y una responsabilidad del conjunto de la sociedad.” (UNESCO, 2007: 2)

Sobre esa base, reconocen los notables esfuerzos que los países de la región han realizado hasta ese momento:

“para eliminar el analfabetismo, aumentar los años de escolaridad obligatoria, ampliar la cobertura en todos los niveles del sistema educativo, mejorar la infraestructura y las condiciones de salud y nutrición de los niños y las niñas, diseñar nuevos currículos, fortalecer la formación profesional de los docentes, y mejorar los sistemas de información, evaluación y administración educativa.” (UNESCO, 2007: 2)

Sin embargo, forzosamente, han de reconocer que, a pesar esas tareas realizadas, “hay sectores sociales que se encuentran aún en una situación de desigualdad en lo que se refiere al acceso, la prosecución de estudios y los logros de aprendizaje”, una desigualdad que juzgan “incompatible con la construcción de sociedades justas, capaces de incluir a todos, en el marco de procesos de desarrollo económico y social sostenidos y sostenibles”. Desde ese punto de vista, consideran que:

“el principal desafío de la región es asegurar el derecho de todos a una educación de calidad a lo largo de la vida que sea relevante, pertinente, equitativa y, a través de una acción pública eficaz y eficiente. Este derecho es una opción ética que condiciona nuestro futuro y que ha de basarse en el principio de igualdad de oportunidades y en el derecho a la no discriminación, expresados en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.” (UNESCO, 2007: 2).

Para ello, la mejora de la calidad educación de la educación pública es considerada como fundamental “dado el rol que juega en la reducción de las desigualdades y en el fortalecimiento de la cohesión social”. Una educación pública de calidad que ha de ser garantizada por el Estado con, entre otras medidas, un incremento de la inversión educativa, unos sistemas y unos centros educativos más inclusivos, y un compromiso fuerte con la mejora de la formación y situación laboral y profesional de los docentes.

Unos años más tarde, los Ministros y representantes de los Ministerios de Educación de América Latina y el Caribe, reunidos en la Ciudad de México, del 29 al 30 de enero de 2013, para la *III Reunión ampliada de la Mesa del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*, plantean un conjunto de recomendaciones para la construcción de la Agenda Educativa Post-2015 en América Latina y el Caribe. Lo hacen en el marco de los logros e incumplimientos tanto de las seis Metas del programa de *Educación para Todos* como de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* para 2015 en el terreno de la educación, reconociendo los claros avances pero también los desafíos que persisten por no haber alcanzado las metas y objetivos propuestos. Así, los Ministros reconocen que “la gran

tarea pendiente en la región es la inequidad y sus consecuencias en el progreso de los países”, y asumen que:

“el principio rector que orienta la agenda educativa post-2015 es la reducción de la inequidad y la pobreza por medio de la provisión de una educación de calidad para todos que contribuya a avanzar hacia sociedades más inclusivas.” (UNESCO, 2013: 1)

Partiendo de esas consideraciones, invitan a que la Agenda de la educación post-2015, enfatizando que el impacto de la educación se revela como esencial para lograr un desarrollo humano sostenible, impulse una planificación educativa que:

“tome en cuenta las realidades y especificidades nacionales y sub-nacionales, de manera que las estrategias y políticas educativas sean pertinentes y relevantes a los contextos sociales, económicos y culturales de los distintos países, para seguir avanzando en la búsqueda de la equidad social.” (UNESCO, 2013: 1)

En la perspectiva del nuevo horizonte post-2015, los Ministros identifican una serie de temas “emergentes” en el terreno de la educación que exigen una adecuada respuesta y desarrollo. De hecho, se constituyen en elementos relevantes de la nueva Agenda educativa regional, entre ellos: una educación para la ciudadanía ampliamente comprensiva y orientada a los jóvenes; una expansión ampliada de las TICs en los procesos de enseñanza-aprendizaje y en los de gestión de la educación reduciendo al tiempo la brecha digital; desarrollo de programas educativos orientados al aprendizaje a lo largo de la vida; consolidar la expansión de la educación terciaria y superior con programas de calidad adecuadamente relacionados con las actividades de I+D; desarrollo de programas comprensivos de educación multicultural e intercultural; y, en seguimiento de RIO+20, generalizar contenidos y prácticas educativas sobre desarrollo sostenible (UNESCO, 2013: 2-3).

Haré referencia ahora, por último, a uno de los más recientes pronunciamientos ministeriales-institucionales en la región. Los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, representantes gubernamentales de alto nivel, agencias de las Naciones Unidas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y asociados del desarrollo, que asistieron a la reunión *Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: balance y desafíos post-2015*, en Lima, Perú, el 30 y 31 de octubre del 2014, terminaron su tarea con la llamada *Declaración de Lima*. En ella, reiterando previas declaraciones en esa misma línea, vuelve a reafirmarse que:

“la educación es un derecho humano fundamental, la base para la garantía de la realización de otros derechos, y es esencial para la prosperidad y un crecimiento pacífico, inclusivo, equitativo y sostenible en la región.” (UNESCO, 2014: 2-4)

Al mismo tiempo, precisamente por ese valor asignado a la educación, constatando que “el mayor desafío para el progreso social en la región es la desigualdad”, consideran que:

“el principio rector de la agenda educativa post-2015 debe ser contribuir a la reducción de la desigualdad y la pobreza a través de la provisión de una educación inclusiva de calidad, y aprendizaje a lo largo de la vida para todos/as, así como también valoramos la riqueza de la diversidad cultural de la región.” (UNESCO, 2014: 1)

Junto a ese aprendizaje inclusivo, equitativo y de calidad a lo largo de la vida para todos que proporcione a los jóvenes las habilidades y competencias necesarias para la vida y el trabajo decente, la *Declaración* reclama también, como en México el año anterior, un impulso especial a la educación para el desarrollo sostenible. Asimismo, se recuerda la importancia de atender las necesidades de formación y mejora del profesorado y de los actores del liderazgo educativo, todos “actores clave para el logro de la calidad de la educación” (UNESCO, 2014: 2-4).

Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana, en especial las agrupadas en torno a la *Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación* (CLADE) han jugado un papel muy relevante en la vigilancia de esos compromisos gubernamentales con la garantía del derecho a una educación de calidad como derecho humano irrenunciable, al tiempo que han llevado a las agendas gubernamentales de la región algunos de sus principios y objetivos básicos. Y lo han hecho desde una concepción crítica de la acción educativa que denuncia:

“la concepción del ser humano como capital humano, y de la educación como instrumento al servicio del mercado, con el fin de impulsar la empleabilidad, tendencia que viene consolidándose a nivel mundial.” (CLADE, 2012: 2)

Posición plasmada en diversos pronunciamientos a lo largo de los últimos años: Santa Cruz, 2003; Brasilia, 2004; Valparaíso y Panamá, 2007; o Guatemala, 2008. Un buen ejemplo de la esencialidad de sus posiciones se refleja bien en la *Declaración de la VII Asamblea de la CLADE*, en Quito en abril de 2012, donde reclamaban:

“Una educación pertinente, relevante, transformadora, crítica, debe tener como fin máximo la promoción de la dignidad humana y la justicia social y ambiental. La educación, derecho humano promotor de los demás derechos, debe asumir a niños, niñas, jóvenes y personas adultas como sujetos del derecho, promover la interculturalidad, la igualdad, la equidad de género, el nexo entre ciudadanía y democracia, el cuidado y relación armónica con la naturaleza, la eliminación de toda forma de discriminación, la promoción de la justicia y la construcción de una cultura de paz y de resolución no violenta de los conflictos.” (CLADE, 2012: 2)

### **3. LA EDUCACIÓN PARA TODOS EN AMÉRICA LATINA EN 2015**

El último Informe de seguimiento de 2015 del programa de *Educación para Todos* (EPT) certifica con claridad tanto los avances en educación como sus límites reales en América Latina. Ese diagnóstico para la región pone el foco en dos puntos centrales de la Agenda educativa internacional post-2015 refrendados en la reciente *Declaración de Incheon* (2015). Tanto la calidad como la equidad, y las estrategias que pueden favorecerlas, deben seguir siendo los objetivos prioritarios en materia de educación en la perspectiva del 2030. El balance sintético que, en 2015, puede hacerse de los avances y estancamientos en la región de los seis objetivos del programa que monitoriza la UNESCO es el que sigue. Con todos los objetivos del programa alcanzados, medidos con el *Índice de Desarrollo de Educación para Todos*<sup>1</sup> (IDE) de 2012, sólo se encuentra Cuba (0.981). Ningún país de la región se encuentra lejos de alcanzarlos. Próximos a conseguirlos se encuentran Chile (0.969), Uruguay (0.969), México (0.964), la República Bolivariana de Venezuela (0.956), y Ecuador (0.951). En una posición intermedia se sitúan Costa Rica (0.948), Panamá (0.938), el Estado Plurinacional de Bolivia (0.921), Perú (0.913), El Salvador (0.909), Colombia (0.902), Paraguay (0.892), República Dominicana (0.891), Honduras (0.870) y Guatemala (0.850) (UNESCO, 2015a: 11-12).

En relación al primer objetivo, extender y mejorar la atención y educación de la primera infancia, se han producido significativos avances en toda la región, si bien, como es habitual, con notables diferencias nacionales. Globalmente, se ha incrementado la matrícula un 34%, pasando de los 16 millones en 1999 a los 21 millones de 2012. En ese último año la tasa bruta de matrícula fue de un 74% frente al 54% de 1999. Más de la mitad de los países, entre ellos Chile, Ecuador, México, Cuba, Perú y Uruguay, lograron que la tasa bruta de matrícula en la enseñanza preescolar alcanzara un índice del 80% o más. Por debajo del 60% se encuentran Colombia, Honduras y Nicaragua. El nivel más bajo de escolarización en este nivel, por debajo del 40%, lo encontramos en Paraguay. La presencia del sector privado en este nivel educativo ha descendido en países como Colombia, Ecuador, El Salvador y Guatemala, mientras ha crecido en Perú. Estudios realizados en

---

<sup>1</sup> El índice de desarrollo de la educación para todos (IDE) es “un índice compuesto que proporciona una evaluación global del sistema educativo de un país en relación con los objetivos de la EPT”. En realidad, atendiendo a la disponibilidad limitada de datos, dicho Índice abarca los cuatro objetivos de los seis que pueden cuantificarse con más facilidad. El segundo, la enseñanza primaria universal, medida por la tasa neta de escolarización ajustada en primaria. La primera parte del objetivo cuarto, la alfabetización de los adultos, medida por la tasa de alfabetización de las personas de 15 años y más. El quinto objetivo, la paridad e igualdad entre los sexos, medida por el índice de la EPT relativo al género (IEG), que es el promedio de los índices de paridad entre los sexos de las tasas brutas de escolarización en la enseñanza primaria y secundaria y de la tasa de alfabetización de los adultos. Y, por último, el sexto objetivo, la calidad de la educación, medida por la tasa de supervivencia en el quinto grado de primaria. El valor del IDE para un país determinado, con un máximo de uno, es la media aritmética de los cuatro indicadores que miden cada uno de los componentes ahora señalados (UNESCO, 2011: 294-295). Para 2015, por insuficiencia o carencia de datos no se incluyen en el cálculo del IDE: Brasil, Argentina y Nicaragua.

Argentina, Brasil, Colombia y Perú han mostrado que las intervenciones tempranas en pre-primaria muestran efectos muy positivos sobre la probabilidad de una posterior matrícula en primaria, en la evitación de la repetición y abandono escolar —uno de los más graves problemas de los sistemas educativos de la región (CEPAL, 2013: 116) — y en el rendimiento escolar a lo largo de los primeros años de la escuela primaria (UNESCO, 2015a: 2-3).

Probablemente, uno de los más serios problemas que afrontar en los países de la región en esta etapa educativa sea el del bajo nivel de cualificación profesional del personal que trabaja en pre-primaria, en especial en el tramo de edad 3-5 años. La *Organización de Estados Americanos* (OEA/OAS) señalaba que a pesar de haberse definido estándares para definir la cualificación y competencias para enseñar en este nivel son pocos los países que cuentan con personal adecuadamente preparado (OAS, 2011: 71). Por su parte, la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) ha considerado que la adecuada cualificación del personal de este nivel educativo es la mejor garantía del derecho de los niños a una educación de calidad (OECD, 2012: 146-148). Con datos de 2010, encontramos que el nivel de cualificación de los profesionales de este nivel varía entre los países de la región. Entre el 90% y 100% de maestros cualificados en Colombia, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela. Por encima del 80% en Costa Rica y México, y más del 70% en Ecuador. Por el contrario, en Nicaragua y Panamá, menos del 50% del profesorado que trabaja en ese nivel educativo tiene el nivel de cualificación técnico-profesional adecuado (SIPI, 2014). El problema se torna incluso más agudo para los profesionales que trabajan en el tramo de 0-3 años. Araujo, López-Boo y Puyana analizando 42 programas de atención y educación de la primera infancia dirigidos a niños de 0 a 3 años y sus familias en 19 países de América Latina y el Caribe muestran que el nivel de cualificación adecuado para desempeñar su tarea se da para el 62.5% de los maestros, para el 30.4% de Auxiliares del maestro y para el 41.2% de los cuidadores (ARAUJO, LÓPEZ-BOO and PUYANA, 2013: 55-56).

A propósito del segundo de los objetivos del programa Educación para Todos, lograr la universalización de la enseñanza primaria, especialmente en lo que respecta a las niñas y los niños de ambos sexos pertenecientes a minorías étnicas o marginadas, el último Informe de seguimiento de la UNESCO (2015a: 3-4) establece que más del 50% de los países de América Latina y el Caribe han logrado la universalización de la enseñanza primaria. No obstante, respecto a 1999 la tasa de matrícula hasta 2012, con 65 millones de niños y niñas matriculados en primaria, ha descendido un 7.5%, aunque la media ajustada de la tasa neta de matrícula se ha mantenido entre el 93%-94% en ese periodo. La tasa neta de matrícula en primaria en México, Cuba y Perú está por encima del 97%; superan el 80% en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela. Por debajo de ese último porcentaje se encuentra Paraguay. Tanto en Colombia como en el Estado Plurinacional de Bolivia se han producido descensos



significativos en la tasa neta de matrícula desde 1999. La tasa de finalización del último grado de la primaria constituye una preocupante realidad. En 2011 estaba en el 77%, el mismo valor que en 1999; es decir, la quinta parte de los alumnos de primaria de la región abandonan la escuela antes de haber terminado el ciclo de enseñanza primaria.

En América Latina y el Caribe hay todavía 3,7 millones de niños sin escolarizar en este ciclo de enseñanza; se ha observado una escasa reducción desde los 4 millones de niños desescolarizados en 1999. Aunque en el conjunto de América Latina el número de niños sin escolarizar disminuyó en un 8,9%, en el Caribe aumentó en un 11,4%. Merece la pena señalar un dato muy negativo: en 2012 el inacabable conflicto armado que padece Colombia era el responsable del 16% de no escolarización en toda la región. Como se pone de manifiesto desde la UNESCO, el impacto de los conflictos armados se observa en la proporción de la población educada, la media de años de escolarización y la tasa de alfabetización (UIS/UNESCO, 2010: 4). Para Colombia, los estudios realizados establecen que la población en edad escolar que vive en zonas afectadas por el conflicto armado tiene un año menos de la media de escolarización. En el caso del impacto de las secuelas de la guerra civil en Guatemala los estudios muestran que en términos de educación han sido las mujeres las principales perjudicadas (UIS/UNESCO, 2010: 32 y 34-35). Situación que incluso se ha agravado en los últimos tres años en regiones como el África subsahariana, el Sur y el Oeste de Asia y los países árabes, que, de los 121 millones de niños y adolescentes desescolarizados, aportan 33.8 millones. Globalmente la tasa de desescolarización en primaria en zonas afectadas por conflictos armados ha pasado del 30% en 1999 al 36% en 2012 (UNESCO, 2015b: 2).

En el nivel de educación primaria, desde el punto de vista de la reducción de las desigualdades vinculadas a la pobreza-clase social, grupo étnico o residencia se han producido algunos avances. En Guatemala las brechas entre niños indígenas y no indígenas se han acortado entre 2000 y 2011. En Nicaragua la tasa de logro entre los niños de las familias más pobres ha pasado del 16% en 2001 al 66% en 2009. El acceso a la escuela primaria para las familias más empobrecidas también ha mejorado en los casos de Brasil, Guatemala, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, a esto, incluso con limitaciones, han contribuido los Programas de Transferencias Condicionadas.

Acerca del tercero de los objetivos, garantizar que los jóvenes y adultos tengan iguales oportunidades de acceso al aprendizaje y la adquisición de competencias para la vida diaria, considerando el índice de matrícula en el primer ciclo de la enseñanza secundaria, entre 1999 y 2011 la mayoría de los países han incrementado las tasas de transición de primaria a secundaria, países como Ecuador y Panamá lo han hecho en un 25% o más. Encontramos así que un 13% de los países de la región han logrado escolarizar a la totalidad de la población en edad de cursar ese ciclo, y otro 17% se aproxima mucho a este resultado. En conjunto, la tasa bruta de matrícula en el primer ciclo de secundaria ha

pasado de un 95% en 1999 a un 98% en 2012, en países como Costa Rica, Ecuador y Guatemala la tasa en esos años se ha incrementado en más de 30 puntos porcentuales. Esa misma tasa en educación secundaria superior ha pasado del 63% en 1999 al 76% en 2012; es aquí destacable el caso de la República Bolivariana de Venezuela que en ese periodo ha incrementado su tasa de escolarización bruta en el nivel del 41% al 76% (UNESCO, 2015a: 4).

Bassi, Busso y Muñoz (2013), manejando 113 Encuestas de Hogares en 18 países de América Latina a lo largo de 1990 a 2010, muestran los importantes avances que se han producido en las tasas globales de matrícula en secundaria. No obstante, aunque las tasas de abandono temprano se han reducido —a excepción de Nicaragua y Perú— pasándose de un 41% a principios de los noventa a un 30% en 2010, con Ecuador, Brasil y Colombia con las tasas más altas de decrecimiento del abandono escolar temprano, lo cierto es que ese sigue siendo uno de los principales problemas del nivel. Dándose, además, una brecha importante y creciente de género en perjuicio de los chicos que tienen mayores tasas de abandono que las chicas. Agregado a bajas tasas de graduación, baja calidad de la educación ofrecida por comparación con países de otras regiones con similar PIB, e importantes diferencias en el acceso a una educación de calidad según origen social y zona de residencia. Así, las tasas de graduación en secundaria de los jóvenes de las zonas urbanas son un 26% —en 1999 era un 25%— más altas que las de los jóvenes que viven en áreas rurales; sólo Chile, Costa Rica, México, Perú y Colombia han reducido algo esa brecha en los últimos años. A pesar de ello, en Perú, por ejemplo, solamente un 43% de los adolescentes de las zonas rurales termina sus estudios de primer ciclo de secundaria. Por último, esas tasas de graduación, atendiendo al nivel de riqueza de las familias, arrojan un panorama muy desalentador: los jóvenes del quintil de ingresos más altos se gradúan un 33% más que los jóvenes del quintil de más bajos ingresos. Una brecha que desde 1999 se ha incrementado en siete puntos porcentuales. En Chile, Colombia, México, Nicaragua, y la República Bolivariana de Venezuela sí se han producido algunos avances en la reducción de esa brecha. En el Estado Plurinacional de Bolivia en 2008 el porcentaje de jóvenes de las familias más pobres matriculados en el primer ciclo de enseñanza secundaria era de un 86%, mientras que el de los jóvenes de las familias más ricas llegan al 99% (BASSI, BUSSO y MUÑOZ, 2013: 3, 10, y 12-13; UNESCO, 2015a: 5). Por su parte, Bentaouet Kattan y Székely (2015), utilizando datos de 18 países de la región, establecían recientemente que mientras la tasa de matrícula en educación secundaria superior se ha incrementado en los últimos años, la proporción de jóvenes que abandonan tempranamente ese nivel de enseñanza, a pesar de unas relativamente favorables condiciones macroeconómicas, ha permanecido persistentemente alta.

Con respecto al cuarto objetivo, lograr en 2015 una reducción del 50% de los niveles de analfabetismo de la población adulta, la situación no es muy halagüeña. Existen en la actualidad 33 millones de personas adultas que carecen de los conocimientos básicos

de lectura y escritura. La situación apenas ha cambiado en los últimos años ya que en 2000 eran 38 millones las personas analfabetas. El 55% de ellas son mujeres, un problema serio en países como Guatemala. A pesar de que los índices de analfabetismo disminuyeron en un 26% en toda la región, esa cifra se encuentra lejos del 50% previsto para el logro de este objetivo en 2015. Solamente el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú van a alcanzar esa meta establecida en materia de alfabetización en el cuarto objetivo de Educación para Todos. En cambio, países como Colombia y Nicaragua con una reducción de sólo el 26% distan de alcanzar ese objetivo (UNESCO, 2015a: 5-6).

A propósito del quinto objetivo, suprimir la disparidad entre los sexos y lograr la igualdad entre ellos en la educación, el 60% de los países de la región ha logrado la paridad entre niñas y niños en la enseñanza primaria, pero en la enseñanza secundaria ese porcentaje es sólo de un 20%. En la perspectiva de 2015, globalmente, el panorama no es esperanzador. La supervivencia de las chicas en los últimos grados de la primaria es más alta que la de los chicos, en especial en Colombia, la República Dominicana, El Salvador, Honduras, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. Situación de desventaja que también —sobre todo en los hijos de las familias más pobres— se da en la secundaria haciendo de la región la única del mundo en la que esa brecha es tan acusada. La diferencia en cuanto a los resultados académicos es asimismo bien visible. En Brasil, México y Perú las chicas tienen mejores resultados que los chicos en Lectura. Los chicos, obtienen mejores resultados que las chicas en Matemáticas en Chile, Colombia, México y Perú. En Argentina se da la situación contraria (UNESCO, 2015a: 6-7).

Por último, considerando el sexto objetivo, mejorar la calidad de la educación para todos y obtener resultados de aprendizaje mensurables, el balance de UNESCO destaca el incremento de la participación de los países latinoamericanos en evaluaciones del aprendizaje tanto regionales como internacionales (SERCE/ TERCE, PISA, TIMSS y PIRLS). Al mismo tiempo, en los últimos quince años, el porcentaje de países latinoamericanos y caribeños que efectúan evaluaciones nacionales pasó de un 56%, entre 1990 y 1999, a un 63%, entre 2000 y 2013. En otro plano, desde 1999 se ha producido un aumento del 14% en el número de maestros de primaria de la región, un total de tres millones en 2012. Sin embargo, subsisten problemas en su capacitación profesional y en ese último año la media regional de maestros de primaria profesionalmente capacitados era del 85%.

Desde la perspectiva de la calidad de la educación que ofrecen las escuelas latinoamericanas, se mantienen desigualdades acusadas entre las zonas rurales y las urbanas, por ejemplo, a propósito del grado de aprovechamiento en el aprendizaje de la lectura. Si se comparan los resultados del **Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo** (SERCE) de 2006 y los del **Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo** (TERCE) de 2013), organizados y coordinados ambos por el *Laboratorio*

*Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE), se observa una tendencia a la reducción de esa desigualdad, por ejemplo, en países como Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, mientras en Colombia, Nicaragua y la República Dominicana se mantienen en 2013 las diferencias (UNESCO, 2015a: 7-8).

#### **4. LA PERSISTENCIA DE LAS DESIGUALDADES EN EDUCACIÓN COMO PROBLEMA Y DESAFÍO REGIONAL**

Sin embargo, los indudables avances en educación que globalmente se han logrado en la región no se han visto acompañados, como he ido consignando previamente, por mejoras generalizadas en la calidad de la educación ni en la disminución de la desigualdad en el acceso y disfrute de la educación de acuerdo al origen social, étnico, la residencia o la pertenencia a minorías. Situación que ha estado y sigue estando claramente condicionada por la desigualdad estructural que marca al conjunto de países de la región, y que, sin duda, constituye hoy por hoy uno de los más importantes problemas y desafíos en educación que afronta la región latinoamericana.

En 2004 un informe del Banco Mundial señalaba a América Latina y el Caribe como una de las regiones del mundo con mayores desigualdades afectando todos y cada uno de los aspectos de la vida diaria de las personas (FERRANTI et al., 2004). Es, en cualquier caso, una desigualdad social y económica con claras raíces históricas (ECLAC, 2010). Ya a principios del siglo XIX Alexander von Humboldt denunciaba la existencia en la región de “una monstruosa desigualdad de derechos y fortunas” (ELLIOT, 1998: 43). Por su parte, Landes, comparando en términos de desarrollo económico los procesos de colonización de América del Norte y de América Latina y el Caribe, determinaba que el proceso había sido claramente favorable al Norte precisamente “por la distribución más equitativa de su riqueza” (LANDES, 1998: 311). Y, a juicio de Pérez Díaz, “América Latina heredó una estructura social desigual y la extremó considerablemente” (2005: 87). Esta desigualdad se expande en un contexto de baja movilidad socioeconómica, y se agudiza favorecida por dinámicas tanto políticas como familiares que no sólo perpetúan el problema sino que lo agravan (UNDP, 2010). Las medidas tomadas para corregir la situación han sido hasta ahora generalmente muy limitadas e ineficaces. De hecho, existe un amplio consenso a propósito de que superar la desigualdad en sus diferentes formas es el mayor desafío estructural para América Latina y el Caribe (ECLAC, 2010; MARTÍNEZ-RESTREPO y GRAY, 2013). Y es así porque, como señalan los más recientes estudios sobre el tema, la región continúa siendo la más desigual del mundo (GONZÁLEZ y MARTNER, 2012; CEPAL, 2013).

Obvia e inevitablemente, esa desigualdad se proyecta también sobre el terreno educativo. Los grupos y clases más desfavorecidos siguen teniendo resultados académicos más bajos, menos oportunidades de acceso a la educación y están menos tiempo en el

sistema educativo. Es la realidad que caracteriza la dinámica cotidiana de los sistemas educativos en sus distintos niveles y áreas (RICO, DELAMÓNICA et al., 2010). Con la perspectiva de 2015 y después, la *Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe* (OREALC) señala la existencia de un conjunto de factores que bloquean la expansión y provisión de una educación de calidad para todos. Especialmente, los altos niveles de desigualdad y pobreza junto con el hecho de que existe un alto porcentaje de población que vive en áreas rurales con escaso acceso a servicios como la educación. Además, en todos los países de la región, persisten importantes niveles de desigualdad vinculados al origen social y étnico y a la zona geográfica en la que se habita. En la práctica, los avances para favorecer a los grupos sociales menos favorecidos han sido bastante limitados, y para esos grupos en desventaja, “por comparación con los grupos más favorecidos, su situación no ha mejorado de forma significativa” (OREALC, 2013a: 4).

Bien recientemente, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL), en el *Foro de Rectores de Las Américas 2015, Prosperidad y Educación: El desafío de la Cooperación en las Américas*, celebrado en Ciudad de Panamá, 9 y 10 de abril de 2015, denunciaba una vez más el estancamiento en la reducción de la pobreza y la persistencia de altos niveles de desigualdad que, a su juicio, conspiran contra las democracias de la región (BÁRCENA, 2015: 23). En esa misma perspectiva, para la OCDE, la CEPAL y la *Corporación Andina de Fomento* (CAF) “La educación debe ser percibida no solo como un motor del crecimiento económico, sino también de inclusión social y reducción de la desigualdad”. En ese sentido, consideran que hay que:

“Entender la educación como un vector de mayor cohesión social y de crecimiento inclusivo es crítico para América Latina, dado que su trayectoria de desarrollo se verá en gran parte vinculada a las políticas en este campo. En este sentido, una mayor y mejor inversión en educación es una prioridad para los países de la región con el fin de seguir impulsando una mayor cobertura acompañada de mayor calidad.” (OCDE, 2014: 16)

## **5. UN NUEVO PLAZO EN EL COMPROMISO POR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS: 2030**

Los representantes gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil que respaldan la *Declaración de Incheon* ofrecen al comienzo de ella un buen resumen de la situación mundial en lo que respecta a la situación de los objetivos del programa *Educación para Todos* y de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* vinculados a educación: “Reconocemos los esfuerzos realizados, aunque observamos con gran preocupación que estamos lejos de haber alcanzado la educación para todos” (UNESCO/UNICEF/WORLD BANK, 2015c: 1). Reflexión que, como hemos podido comprobar a lo largo de este texto, se ajusta asimismo muy bien al balance latinoamericano en educación de los últimos quince años. Se hace preciso pues redefinir la Agenda mundial en educación en la perspectiva del post-2015. Diecisiete son los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* en el horizonte de 2030

que serán debatidos y aprobados en el marco de Naciones Unidas en el otoño de 2015. De ellos, el cuarto propone “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” y señala sus correspondientes metas. En la *Declaración de Incheon* se sostiene que la visión que subyace a ese objetivo general:

“se inspira en una concepción humanista de la educación y del desarrollo basada en los derechos humanos y la dignidad, la justicia social, la inclusión, la protección, la diversidad cultural, lingüística y étnica, y la responsabilidad y la rendición de cuentas compartidas.” (UNESCO/UNICEF/WORLD BANK, 2015c: 1-2)

Al mismo tiempo hay una clara reafirmación de que:

“la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos. Es esencial para la paz, la tolerancia, la realización humana y el desarrollo sostenible.” (UNESCO/UNICEF/WORLD BANK, 2015c: 1-2)

Y un explícito reconocimiento de que:

“la educación es clave para lograr el pleno empleo y la erradicación de la pobreza. Centraremos nuestros esfuerzos en el acceso, la equidad, la inclusión, la calidad y los resultados del aprendizaje, dentro de un enfoque del aprendizaje a lo largo de toda la vida” (UNESCO/UNICEF/WORLD BANK, 2015c, pp. 1-2).

Principios que igualmente podemos ver reflejados en el más reciente documento de reflexión de UNESCO, *Rethinking Education. Towards a global common good?* (MOHAMMED, MORGAN et al., 2015: 37-42).

Son todos fundamentos que han sido asumidos, al menos formalmente, por los distintos gobiernos latinoamericanos y que son impulsados y exigidos desde la sociedad civil. Y sin duda uno de los factores que más claramente compromete y pone en riesgo hacer realidad esos principios compartidos es la ya señalada persistencia de las desigualdades de todo tipo en la región. Margarita Poggi fija un conjunto de mecanismos de segregación social y educativa que contribuyen a la exclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes: la ausencia de gratuidad en el acceso y la permanencia en la educación obligatoria; las condiciones materiales de las instituciones escolares; los mecanismos de selección (encubierta); las formas de organización de las trayectorias en los sistemas educativos; algunas concepciones de la autonomía escolar; y las prácticas institucionales y pedagógicas en escuelas y aulas (POGGI, 2014: 55-58). El señalamiento de esos mecanismos dibuja, sin duda, un coherente marco de actuación para la definición de las estrategias de intervención multisectoriales necesarias para seguir trabajando en los próximos años en la reducción de las desigualdades educativas en el terreno de la educación formal. En su consideración, la agenda regional en educación se orienta, sobre la base de

las oportunas y necesarias estrategias políticas de intervención en las desigualdades sociales y educativas, “hacia una búsqueda de la igualdad con atención, en simultaneidad, a las formas de expresión de la diversidad que caracterizan los territorios geográficos y simbólicos en cada uno de los países que la integran” (POGGI, 2014: 75).

En esa perspectiva, sin duda utópica, del compromiso por seguir avanzando en garantizar para todos más tiempo de educación inclusiva de calidad a lo largo de la vida vale la pena recordar la reflexión de Eduardo Galeano:

“La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar.”

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARAUJO, M.C., LÓPEZ-BOO, F. y PUYANA, J.M. (2013): Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank).
- BÁRCENA, A. (2015): Visión de América Latina y el Caribe: educación para el cambio estructural y la igualdad. Extraído de ([http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/150409\\_presentacion\\_abi\\_foro\\_de\\_rectores\\_educacion\\_para\\_la\\_igualdad\\_final.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/150409_presentacion_abi_foro_de_rectores_educacion_para_la_igualdad_final.pdf))
- BASSI, M., BUSSO, M. y JUAN SEBASTIAN MUÑOZ, J.S. (2013): Is the Glass Half Empty or Half Full? School Enrollment, Graduation and Dropout Rates in Latin America. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-462 (Washington, Inter-American Development Bank). Extraído de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4671/Is%20the%20Glass%20Half%20Empty%20or%20Half%20Full%3f%20School%20Enrollment%2c%20Graduation%2c%20and%20Dropout%20Rates%20in%20Latin%20America.pdf;jsessionid=7594E63C2FB173639E56FFD65F184EB0?sequence=1>
- BENTAOUET KATTAN, R. y SZÉKELY, M. (2015): Analyzing the dynamics of school dropout in upper secondary education in Latin America: a cohort approach, Volume 1. Policy Research Working Paper WPS7223 (Washington, World Bank). Extraído de <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2015/03/26/090224b082ca6a45/Rendered/PDF/Analyzing0the00000a0cohort0approach.pdf>
- CECCHINI, S. (2014): Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe, en M.C. Feijoó y M. Poggi (coordinadoras), Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión, pp. 49-84. (Buenos Aires, IPE – UNESCO).
- CEPAL (2013): Panorama social de América Latina 2013 (Santiago de Chile, Naciones Unidas).

- CLADE (2012): Carta de Quito. Declaración de la VII Asamblea de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). Extraído de [http://campanaderechoeducacion.org/clade2012/wpcontent/uploads/2012/04/Carta\\_de\\_Quito\\_FINAL.pdf](http://campanaderechoeducacion.org/clade2012/wpcontent/uploads/2012/04/Carta_de_Quito_FINAL.pdf)
- ECLAC (2010): Time for Equality: closing gaps, opening trails (Santiago de Chile, United Nations).
- ELLIOT, J. (1998): Do the Americas Have a Common History? (Providence, RI, The John Carter Brown Library).
- ESPINDOLA, E. y RICO, M.N. (2010): La pobreza infantil un desafío prioritario, *Desafíos*, 10, pp. 4-9.
- FERRANTI, D., PERRY, G.E., FERREIRA, F. y WALTON, M. (2004): Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History? (Washington, D.C., The World Bank).
- GONZÁLEZ, I. y MARTNER, R. (2012): “Overcoming the «empty box syndrome». Determinants of income distribution in Latin America”, *CEPAL Review*, 108, pp. 7-26.
- LANDES, D.S. (1998): The Wealth and Poverty of Nations. Why some are rich and some so poor (New York, W.W. Norton & Company).
- MARTÍNEZ-RESTREPO, S. y GRAY MOLINA, G. (2013): The High-hanging Fruit of Latin American Progress (New York, UNDP).
- MOHAMMED, A.J. y MORGAN, W.J. et al. (2015): Rethinking Education. Towards a global common good? (Paris, UNESCO Publishing).
- OAS (2011): Educational panorama 2010: Remaining Challenges (México City, UNESCO, Secretariat of Public Education of Mexico, and the Organisation of American States).
- OECD (2012): Starting Strong III-A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care (Paris, OECD Publishing).
- OCDE (2014): Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo (París, OCDE/Naciones Unidas/CAF).
- OREALC (2013): Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015 (Santiago de Chile, UNESCO).
- OREALC (2013a): Education Agenda Post 2015 Latin America and the Caribbean. January 29-30 (Mexico City, UNESCO, Santiago Office Regional Bureau of Education for Latin America and the Caribbean). Extraído de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/Ed-agendaPost-2015LatinAmericaandtheCaribbean.pdf>
- PÉREZ DÍAZ, V. (2005): Sueño y razón de América Latina (Madrid, Taurus).
- POGGI, M. (2014): La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes. Documento básico (Buenos Aires, Santillana).



- RICO, M.N., DELAMÓNICA, E. et al. (2010): Pobreza infantil en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, CEPAL/UNICEF).
- SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA (SIPI) (2014): Extraído de <http://www.sipi.siteal.org/indicadores/consulta>
- SITEAL (2015): 02 Resumen estadístico comentado. Escolarización en América Latina, 2000-2013. Extraído de [http://www.siteal.org/sites/default/files/rec\\_siteal\\_2\\_2015\\_04\\_28.pdf](http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_2_2015_04_28.pdf)
- UIS/UNESCO (2010): The hidden crisis: Armed conflict and education. The quantitative impact of conflict on education (Montreal, UNESCO Institute for Statistics). Extraído de <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/QuantImp.pdf>
- UNDP (2010): Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010. Acting on the future: Breaking the intergenerational transmission of inequality (San José, Costa Rica, UNDP).
- UNESCO (2007): Declaración de Buenos Aires. II Reunión de Ministros del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, PRELAC. Buenos Aires, Argentina 29 y 30 de marzo 2007. ED-2007/PRELAC II/REF.1. Extraído de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001599/159986S.pdf>
- UNESCO (2011): Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación (París, UNESCO). Extraído de <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192155S.pdf>
- UNESCO (2013): Recomendaciones Agenda Educativa Post 2015 en América Latina y el Caribe. México, enero 29-30, 2013. Extraído de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/recomendaciones-agenda-educativa-post-2015.pdf>
- UNESCO (2014): Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015, 30 - 31 de octubre del 2014, Lima, Perú. Declaración de Lima. Extraído de [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Quito/pdf/Declaracion\\_lima.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Quito/pdf/Declaracion_lima.pdf)
- UNESCO (2015a): EFA Global Monitoring Report. Regional overview: Latin America and the Caribbean (Paris, UNESCO Publishing). Extraído de [http://es.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/LAC\\_en.PDF](http://es.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/LAC_en.PDF)
- UNESCO (2015b): Education for All Global Monitoring Report. Policy Paper 21. Humanitarian Aid for Education: Why it Matters and Why More is Needed. June 2015 (Paris, UNESCO). Extraído de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002335/233557E.pdf>
- UNESCO/UNICEF/WORLD BANK (2015c): Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de

la vida para todos. ED/WEF2015/MD/3. Extraído de  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233137S.pdf>

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Luis M. Lázaro Lorente***

Catedrático de Teoría e Historia de la Educación. Profesor de la Universidad de Valencia desde 1984. Ha impartido ininterrumpidamente ahí clases de Educación Comparada desde 1986 hasta la actualidad, además de cursos de doctorado y seminarios de Educación Comparada e Internacional en Universidades europeas y latinoamericanas. Ha dirigido proyectos de investigación, Tesis doctorales y publicado libros y artículos sobre educación superior en la OCDE, políticas educativas en países desarrollados y en desarrollo, la educación en Estados Unidos, y problemas de la educación en América Latina. **Datos de contacto:** Universidad de Valencia. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Dpto. Educación Comparada e Historia de la Educación. Avenida Blasco Ibáñez nº 30. (46010) Valencia, España. E-mail: Luis.Lazaro@uv.es; Twt: @luismiguelazaro

**Fecha de recepción:** 25 de enero de 2016.

**Fecha de aceptación:** 25 de abril de 2016.

## 2



## INCLUSIÓN EDUCATIVA Y DIVERSIDAD CULTURAL EN AMÉRICA LATINA

### *Inclusive Education and Cultural Diversity in Latin America*

Néstor López\*

#### **RESUMEN**

El artículo centra su atención en los desafíos que enfrentan las políticas de equidad educativa en América Latina, región signada por una gran diversidad cultural. Tras detenerse en aportar algunas precisiones en torno a las nociones de equidad y diversidad, el texto pasa a una breve caracterización de la heterogeneidad social y cultural en los países latinoamericanos para centrarse luego en identificar un conjunto de factores y dinámicas propias del funcionamiento del sistema educativo –en particular en el nivel medio de enseñanza- que hacen obstáculo a la meta de una educación para todos.

**PALABRAS CLAVE:** Equidad Educativa, Diversidad Cultural, Escuela Media, América Latina.

#### **ABSTRACT**

The paper focuses on the challenges which educational equity policies are faced with in Latin America –a region characterized by its great cultural diversity. After discussing equity and diversity conceptualizations and debates, the paper gives a brief overview of social and cultural heterogeneity in Latin American. The paper then identifies

---

\* Instituto Internacional de Planetamiento Educativo (IPE) UNESCO Buenos Aires (Argentina).

factors and dynamics of the educational system –in particular teaching at secondary school level, which represent an obstacle to the goal of education for all.

**KEY WORDS:** Inclusive Education, Cultural Diversity, Middle School, Latin America.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

Hay una pregunta que es central en el debate sobre las políticas educativas en América Latina: ¿Cómo hacer que esas políticas sean equitativas en países signados por su gran diversidad cultural e identitaria? Para poder responder a esa pregunta es necesario poner el foco en dos conceptos que están presentes en ella: Equidad y diversidad. Ambas aparecen como conceptos centrales en ese debate.

Ahora bien, cada una de esas categorías está asociada a otra que la estructura, y que la completa en su sentido. No es posible hablar de equidad sin hacer referencia a la idea de igualdad. Como se verá a lo largo de este texto, equidad e igualdad son dos conceptos que se necesitan mutuamente. De modo similar, la noción de diversidad quedaría muy limitada si uno quisiera abordarla prescindiendo de la tensión que tiene con la idea de desigualdad.

En este artículo buscaré hacer un aporte en la búsqueda de respuestas a esa pregunta inicial, centrando el análisis en un campo de análisis que podría definirse como “equidad educativa y diversidad cultural”. Lo haré aceptando estas dos premisas como punto de partida: no se puede hablar de equidad sin hablar de igualdad, y no se puede abordar el tema de la diversidad prescindiendo de la desigualdad. Igualdad y desigualdad, paradójicamente, son dos conceptos que piden estar presentes en este trabajo, aunque no se los convoque.

Todo debate sobre las políticas -y en particular cuando éstas se referencian a territorios específicos (por ejemplo, políticas en América Latina)- remite simultáneamente a dos planos en la reflexión. Uno más analítico, conceptual, donde uno busca poner en juego categorías que aparecen como productivas. El otro, atento a lo que provee la empiria, que nos habla de ese territorio. Este artículo se mueve en esos dos registros, desarrollando inicialmente algunas categorías de análisis que serán luego utilizadas para reflexionar sobre la situación educativa de la región. En este caso, se pone el énfasis en la escuela media, por ser allí donde más se hace visible la dificultad por abordar el desafío de garantizar una educación de calidad en un contexto de gran diversidad. Este texto, elaborado en un tono más cercano al ensayo o la reflexión, se inscribe en la expectativa de generar un aporte en el debate actual sobre las políticas de equidad educativa en América Latina.

## **2. EQUIDAD E IGUALDAD**

El punto de partida será, entonces, explicitar algunas categorías básicas. En principio, cuál es la noción de equidad sobre la que se sustenta este texto, y luego, de qué se está hablando cuando se hace referencia a equidad educativa.

### **2.1 La noción de equidad**

La relación entre equidad e igualdad suele ser poco clara. En muchos casos suele ser usada como sinónimos, y aparecen mencionadas indistintamente. En otros, en cambio, aparecen como términos casi opuestos, en particular en el campo de las ideas políticas. La noción de equidad tuvo un gran impulso en el campo de las políticas públicas durante las reformas del Estado orientadas a promover la centralidad del mercado como eje de la dinámica social, y en consecuencia se la asocia con el pensamiento neoliberal, en tanto la idea de igualdad es vista como más “progresista”.

Diferentes autores, sin embargo, nos ofrecen herramientas conceptuales desde donde poder identificar la especificidad de cada uno de esos términos, así como la relación que se establece entre ambos. Amartya Sen señala que toda teoría normativa del orden social que haya resistido el paso del tiempo se basa en un principio de igualdad. En algunos casos se busca igualdad en el ejercicio de las libertades, en otros igualdad en el acceso a bienes elementales, igualdad de recursos o de derechos, pero en todos los casos hay como factor común la búsqueda de una igualdad como horizonte. Es decir, lo que diferencia una corriente de pensamiento de las otras no es el promover o no la igualdad, sino cuál es el tipo de igualdad que promueven (SEN, 1995).

El autor destaca que este debate sobre cuál igualdad promover como horizonte de una política es inevitable. No es posible pretender la coexistencia de igualdades múltiples en diferentes dimensiones de la vida por el hecho de que cada uno de nosotros somos, precisamente, desiguales a los otros. Si todos fuéramos exactamente iguales, la igualdad en una de las dimensiones de la vida se traduciría en igualdad en todas las restantes, pero es la desigualdad entre los sujetos lo que genera esta relación de competencia entre los diferentes horizontes de igualdad posibles.

Buscar como horizonte de un proyecto de sociedad la igualdad en un aspecto de la vida implica al mismo tiempo promover o aceptar desigualdades en las restantes. Así, por ejemplo, buscar la igualdad en el pleno ejercicio de derechos de todos los ciudadanos puede significar la necesidad de promover desigualdades en los ingresos de sus familias, desigualdades que -en la medida en que nos acercan a ese horizonte deseado- pasan a ser justas.

La noción de equidad remite precisamente a ello, al conjunto de desigualdades que se promueven para el logro de esa igualdad fundamental. No hay equidad sin igualdad, sin esa igualdad estructurante que define el horizonte de todas las acciones. La noción de equidad renuncia a la idea de que todos somos iguales, y es precisamente a partir de este reconocimiento de las diferencias que propone una estrategia para lograr esa igualdad fundamental. La igualdad es, entonces, una construcción social.

Desde esta perspectiva, la noción de equidad tiene un carácter eminentemente político. Por un lado, porque lleva implícita una valoración ética en su definición, al exigir una toma de posición sobre cuál es la igualdad estructurante que se define como horizonte. Por el otro, porque en tanto la equidad implica la búsqueda de la igualdad, esta igualdad fundamental que define los criterios de equidad no debe ser pensada como una situación dada, posible de ser mensurada en un momento específico, sino como un proyecto, un principio de organización que estructura el devenir de una sociedad.

Como bien señalan Fitoussi y Rosanvallón, “la equidad es la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad”. (FITOUSSI y ROSANVALLON, 1996) La igualdad es el horizonte, la equidad el camino. La igualdad el proyecto, la equidad la estrategia. No es posible pensar la equidad sin una noción de igualdad que la estructure, y no es posible pensar la igualdad sin la equidad como estrategia para hacerla viable.

## **2.2. Equidad en educación**

Tomando en cuenta este modo de entender la equidad, la definición de un criterio de equidad en educación implica la necesidad de identificar una igualdad fundamental en torno a la cual estructurar un proyecto educativo. Marc Demeuse señala que existen al menos cuatro principios de equidad que compiten por imponerse en el campo educativo, organizados a partir de las siguientes igualdades fundamentales: igualdad en el acceso, igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, igualdad en los logros o resultados, e igualdad en la realización social de estos logros (DEMEUSE, 2004). Establecer un criterio de equidad en educación, y consecuentemente definir un horizonte de política educativa, implica entonces optar por una de estas igualdades fundamentales.

La agenda que actualmente estructura las políticas educativas en los países de América Latina se encuentra en un punto muy avanzado de una transición entre un principio de justicia que ponía el énfasis en la igualdad en el acceso –entendida como igualdad de oportunidades- hacia otro que toma como estructurante la igualdad en los logros o resultados. Históricamente hubo consenso en torno a la idea de que una política educativa era justa si garantizaba a todos los niños igualdad de oportunidades para ir a la escuela. Hoy, en cambio, el consenso está en que una política educativa es justa si a todos

les garantiza igualdad en los aprendizajes. Este cambio adquiere relevancia al quedar plasmado en la mayoría de las leyes de educación sancionadas en las últimas décadas.

Ahora bien, de la noción de equidad antes desarrollada se desprende que para avanzar hacia esa igualdad en los logros en términos de aprendizajes se hace necesario promover un conjunto de desigualdades en los modos y los momentos en que cada uno debe ingresar al sistema educativo, y en el trato que recibirán a lo largo de su trayectoria escolar. Estas desigualdades, cabe insistir, se constituyen en desigualdades justas. Como ya se sabe, tratar a todos por igual en un contexto de grandes desigualdades es un modo de reproducir y consolidar esas desigualdades; del mismo modo, tratar a todos por igual en un contexto de gran diversidad implica instalar prácticas discriminatorias en el corazón de las instituciones educativas.

### **3. DESIGUALDAD Y DIVERSIDAD**

Uno de los grandes desafíos que enfrentan las políticas educativas –y las políticas sociales en general- es lograr intervenciones efectivas en contextos en que todos somos distintos. En términos de los sujetos que las componen, nuestras sociedades son sumamente heterogéneas, y diariamente cada uno de nosotros está en una interacción permanente con otros cuyas identidades tienen pocos elementos en común con la nuestra. ¿Cómo dar cuenta de esa gran heterogeneidad social? ¿Qué categorías nos permiten describir las formas que adquiere ese “ser distintos”? Podemos sostener que somos distintos porque somos desiguales, del mismo modo que podemos afirmar que somos distintos porque somos diferentes. Desigualdad y diversidad se articulan, y es en esa articulación que confieren especial complejidad al escenario social.

Cuando se habla de desigualdad se remite a modos de ser distintos que son cuantificables, que se expresan en que unos tienen más que otros. Puede ser más ingresos, más propiedades, más educación, más experiencia. La diversidad, en cambio, hace referencia a diferencias que no son cuantificables, que no se pueden expresar en más o en menos. Son diferencias cualitativas. La diversidad se materializa –por ejemplo- en ser de nacionalidades diferentes, por el género, la etnia o las preferencias culturales. No es más ni es menos, sólo es diferente.

La desigualdad y la diversidad son dimensiones que si bien son posibles de diferenciar desde el punto de vista analítico, aparecen con un cierto grado de articulación en cada escenario social específico. Ciertos grupos identitarios –como por ejemplo los indígenas de América Central- se ven mayoritariamente expuestos a situaciones de pobreza. En contraste con ello, los migrantes que llegaron a la región provenientes de algunos de los países de Europa suelen pertenecer a las clases medias o altas. Esto es, en muchos casos

aproximarse a ciertos grupos sociales por su identidad o pertenencia cultural es, al mismo tiempo, aproximarse a estratos específicos de la estructura social.

Hay dos razones por las que esta heterogeneidad de identidades y perfiles de los miembros de una sociedad –que se expresa en la articulación de desigualdad y diversidad– se constituye en un desafío central para las políticas educativas. Por un lado, y desde un punto de vista operativo, porque instala la necesidad de desarrollar estrategias institucionales o pedagógicas que tomen en consideración esa compleja heterogeneidad. Toda política de equidad educativa implica, como ya se señaló, promover desigualdades justas orientadas a avanzar hacia el horizonte de igualdad en los logros de aprendizajes socialmente esperados. Ello implica generar acciones que sean sensibles a las formas específicas que adquiere en cada contexto la articulación de diversidad y desigualdad

Pero además -y esto es central en la definición de una política- porque en ese “ser distintos” operan diferentes factores que confieren a algunas personas más poder o mayor prestigio que a otras, lo cual coloca entre los fines de esas políticas operar precisamente sobre los efectos de esos factores diferenciadores. Nancy Fraser hizo significativos aportes que nos permiten comprender cómo la desigualdad y la diversidad se constituyen en barreras a los procesos sociales que se inscriben en la búsqueda de un horizonte de justicia. Por un lado, las personas pueden verse impedidas de una participación plena en los procesos sociales “por las estructuras económicas que les niegan los recursos que necesitan para interactuar con los demás como pares” (FRASER, 2008:39). Aquí la desigualdad aparece en su expresión más clara, en tanto volúmenes distintos de las diferentes formas de capital se traducen en desiguales posibilidades de participación o de ejercicio del poder. Pero además -señala la misma autora- “las personas pueden verse también impedidas de interactuar en condiciones de paridad por jerarquías institucionalizadas del valor cultural que les niegan la posición adecuada” (FRASER, 2008:40). La valoración que se hace del ser masculino es distinta a la del ser femenino; en la realidad que hoy vivimos no es igual la vida para quienes son blancos y para los afrodescendientes. Se deposita en cada rasgo de identidad una valoración distinta, diferentes prestigios o status, que convierte a la diversidad en un factor de tensión, conflicto o discriminación. La articulación de la desigualdad y la diversidad como aspectos que configuran el escenario social en que se inscriben las prácticas educativas enfrenta a las políticas no sólo con el desafío de generar dinámicas acordes a las características de cada grupo social, sino que también deben sostener entre sus objetivos el compromiso de operar como políticas de redistribución - orientadas a desactivar las barreras de clase- y de reconocimiento –neutralizando aquellas que se derivan de las asignaciones de estatus y prestigio-. (FRASER, 2008)

Diversidad y desigualdad son, entonces, dos categorías que si se las analiza por separado pierden potencia como herramientas analíticas. En un texto como éste, en el cual se está poniendo el foco en la diversidad cultural, no se renunciará entonces a hablar de la



articulación que ésta tiene con la desigualdad. En todo caso, lejos de optar por una u otra categoría, el análisis realizado invita a enfatizar más en una de ellas, dejando abiertos los puntos de enlace o articulación con la otra.

#### **4. LA DIVERSIDAD EN LAS AULAS**

Hasta aquí el análisis se mantuvo en un plano más conceptual, buscando organizar ciertas categorías analíticas que permitieran comprender el desafío en términos de políticas educativas que se desprende de la irrupción de grupos muy heterogéneos de estudiantes en las aulas. Hablar de la diversidad en las aulas invita a una reflexión estructurada sobre una base empírica. En este caso, este texto toma a América Latina como espacio proveedor de imágenes de la realidad y apreciaciones desde donde avanzar en el análisis. En consecuencia, las referencias al panorama actual o las conclusiones a las que se llegue, aunque estén planteadas en términos generales, se consideran válidas sólo para esta región, no así para otras.

Cuando se analiza el panorama educativo de las últimas dos décadas en América Latina se aprecia que uno de los hechos más relevantes que se vivieron es la significativa expansión del nivel medio de educación. Este proceso viene de la mano de una profunda redefinición del rol de la escuela media ante la sociedad. Un nivel educativo que nació con un claro espíritu de selección de los adolescentes y jóvenes -encaminándolos hacia diferentes trayectorias laborales o profesionales futuras- recibe el mandato de sumarse a un proyecto de inclusión educativa y garantía de derechos. Este cambio en la identidad de la escuela media, como se verá más adelante, es un factor central para entender muchos de los mecanismos de discriminación actualmente vigentes en las instituciones educativas. De todos modos, de la mano de esa redefinición del nivel llegó un conjunto de acciones -ampliación de la oferta educativa, becas, eliminación de instancias formales de selección, etc.- que promovieron un significativo incremento en el ingreso y la permanencia de los adolescentes en el nivel medio<sup>1</sup>.

¿Quiénes fueron los grandes protagonistas de este proceso de inclusión en las escuelas medias? Aquellos grupos sociales para quienes el ingreso a ese nivel estuvo vedado. Desde ya, los estudiantes provenientes de los sectores más pobres. Pero además, irrumpieron en las escuelas indígenas, afrodescendientes, migrantes, u otros jóvenes con perfiles y rasgos de identidad que históricamente no tenían acceso a ellas. Así, la diversidad entró a las aulas, poblándolas de caras nuevas.

---

<sup>1</sup> Para un mayor conocimiento de la magnitud de este proceso de expansión de la educación media en la región se pueden consultar los documentos elaborados por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) en [www.siteal.org](http://www.siteal.org)

Las fuentes de diversidad en América Latina son múltiples. Hay una diversidad estructural, que se remonta a las raíces culturales de la región. Coexisten en la región un gran número de pueblos originarios, con sus lenguas y tradiciones aún vigentes. A ellos se sumaron los europeos que participaron del proceso de colonización a partir del siglo XV - en su mayoría españoles y portugueses- y de la mano de ellos, los africanos que fueron traídos como esclavos. Con la conformación de los Estados Nacionales, hacia fines del siglo XIX, llegaron a la región italianos, árabes, familias de Europa del Este u otras oleadas de migrantes que sumaron complejidad al mapa de identidades de la región. La globalización, como fenómeno más reciente, profundizó los procesos migratorios, permitiendo la llegada de familias provenientes de zonas hasta ahora poco visibles en el territorio, y acelerando los procesos de movilidad entre países limítrofes.

Pero la diversidad en las aulas va más allá del origen o la lengua que hablen los estudiantes. Cuando se trata de adolescentes o jóvenes, la variedad de referentes desde los cuales ellos van construyendo su identidad, y que los van congregando en torno a ciertos núcleos de pertenencia, pasa a ser también un rasgo de diversidad que impregna las aulas. En especial en los grandes centros urbanos, cada ciudad o metrópolis tiene su abanico de tribus o grupos de pertenencia de las nuevas generaciones, que llegan con sus estéticas y sus lenguajes a las aulas. Deberíamos sumar a este conjunto de factores de diversidad la identidad de género, cuando ya es cada vez más habitual que homosexuales o travestis asistan a las clases decididos a no ocultar su identidad.

De todos modos, en la medida en que se aborde el análisis de la diversidad desde una perspectiva de las culturas o espacios de pertenencia siempre estaremos remitiendo a grupos poblacionales específicos: los indígenas, la comunidad china en las grandes ciudades, los transexuales, los youtubers. El riesgo aquí es tender hacia una imagen de sociedad que se asemeja a un conjunto de mosaicos, algunos más grandes que otros, a un cuadrículado que alberga en cada celda un grupo homogéneo de personas. Aproximarse al tema de la diversidad implica más que eso. Es asumir que todos y cada uno de nosotros somos distintos. En parte por nuestro origen o grupo de pertenencia, pero también por el modo en que en nosotros se articulan las múltiples dimensiones de la vida que hacen a nuestra identidad.

El análisis de la diversidad implica entonces dos registros. Por un lado, uno más macrosocial, en el cual se pone el énfasis en la identificación de grandes grupos identitarios cuyos rasgos se fueron configurando en la historia, y apela al origen de las personas, los procesos migratorios que subyacen a sus historias de vida, o las elecciones que fueron realizando al momento de construir sus espacios de pertenencia. La mirada está puesta, en este caso, en colectivos, en grupos de personas. Pero además hay otro registro de análisis que invita a orientar la mirada a un nivel más micro, centrando la atención en el sujeto. En

este caso, hablar de identidad es -como se señaló- entender a ese sujeto como único, con sus particularidades, sus modos de ser, sus elecciones y sus expectativas.

## **5. LA INCLUSIÓN EDUCATIVA**

La escuela media -tal como ya se señaló- está en pleno proceso de transformación. Se encuentra en el tránsito de ser una institución cuyas prácticas se estructuraban en torno a la misión de selección y clasificación de las nuevas generaciones hacia otra que debe sumarse al proyecto de inclusión educativa que impera -al menos en un plano declarativo- hoy en la región.

La idea de educación inclusiva atraviesa el debate sobre las políticas educativas en América Latina. En la medida en que los marcos normativos de cada uno de los países van destacando que la educación es un derecho humano fundamental y un bien público, y que es responsabilidad de cada uno de los Estados consolidarse como garante de ese derecho, la noción de inclusión se convierte en uno de los horizontes de la agenda regional. Adquiere relevancia a partir de la declaración internacional de los derechos del hombre, pero es recién a mediados de la década de los años 80 que comienza a tomar forma a través de acciones o programas específicos, fuertemente asociados a la incorporación de alumnos caracterizados como con necesidades especiales a las escuelas comunes. Paulatinamente se fue ampliando el universo de situaciones a las que fue abarcando este tipo de acciones, pero siempre tomando como criterio diferentes formas de vulnerabilidad. Hoy el debate busca trascender esta visión, y apunta al fortalecimiento de las capacidades institucionales para hacer efectivo el horizonte de una educación para todos desde una perspectiva universal. “La educación inclusiva implica primariamente y ante todo la apertura, la voluntad y las competencias para respetar, entender, aceptar y apoyar la diversidad de perfiles, circunstancias, expectativas, necesidades y estilos de los estudiantes como fuente para democratizar y mejorar las oportunidades, los procesos y los resultados de los aprendizajes y de la adquisición de competencias ciudadanas y de vida” (ACEDO y OPERTTI, 2012).

La noción de inclusión se va consolidando en torno a la de no discriminación. Un punto central de la estrategia es, precisamente, la plena vigencia del principio de no discriminación en las instituciones escolares. Ello implica una actitud de reconocimiento de cada sujeto, independientemente de su lugar en la estructura social o en el espectro de identidades o pertenencia cultural. Una educación inclusiva apuntaría -desde esta perspectiva- a la construcción de un vínculo entre el docente y cada uno de sus estudiantes basado en el pleno reconocimiento y el respeto mutuo.

### **5.1. Las barreras a la inclusión**

Los hechos demuestran que si bien hubo -como ya se señaló- significativos avances en los procesos de inclusión educativa, es mucho lo que queda por hacer para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación entre los adolescentes. ¿Cuáles son los factores que están detrás de los procesos de desescolarización que se dan en las escuelas del nivel medio? Desigualdad y diversidad se articulan para configurar un escenario sumamente complejo en el cual la función estatal de garantía del derecho a la educación aún no logra consolidarse en la región. Las desigualdades económicas atentan contra la posibilidad de universalizar el acceso al conocimiento. Para cada niño ingresar a la escuela en su primera infancia, permanecer escolarizado hasta el final de su adolescencia y hacer un aprovechamiento adecuado de esa experiencia que le permita lograr aprendizajes significativos e integrales significa un esfuerzo muy importante, difícil de sostener en contextos de pobreza. La escolarización requiere tiempo, salud, espacio, energía y motivación, factores que difícilmente puedan sostenerse en contextos de escasez de recursos. Uno de los factores principales de desescolarización de los adolescentes en la región es la dificultad de mantenerse desvinculados de las dinámicas familiares de construcción de bienestar. Sea porque deben salir de modo temprano a trabajar y aportar ingresos al hogar (más habitual entre los adolescentes varones) o porque quedan atrapados en dinámicas familiares orientadas a la producción de cuidado de aquellos que lo requieren en el hogar (en general las mujeres), para una familia de bajos recursos la educación de sus hijos es un proyecto no siempre viable (D'ALESSANDRE, 2014).

Pero no sólo la desigualdad opera como barrera a la universalización del acceso al conocimiento, como obstáculo a una educación para todos. La persistencia de diferentes formas de discriminación en las instituciones educativas hace que la diversidad de perfiles identitarios y culturales en el alumnado se constituya también en una barrera al proyecto de inclusión educativa. La aparición de estudiantes de distintos orígenes sociales y culturales en las aulas representa para las instituciones un gran desafío en términos operativos, pues exige que las dinámicas escolares o los modos de dar clases no puedan ser iguales en todos los contextos. Los estudiantes hoy traen diversos idiomas, diferentes grados de integración a las culturas locales y como parte de ello distintos modos de interactuar con la autoridad o en marcos institucionales específicos, todos aspectos que exigen una revisión de cada uno de los detalles de la propuesta educativa que se elabora, y una revisión constante del grado de pertinencia que tiene en cada situación repetir los formatos y las dinámicas históricamente instituidas.

Pero además de este desafío que se inscribe en un debate didáctico, pedagógico y curricular, la inclusión de nuevos perfiles a las aulas pone en evidencia la necesidad de un esfuerzo ético y valorativo. En conversaciones con docentes y directivos suelen aparecer referencias que ponen en atributos específicos de los alumnos las razones de sus fracasos:

“¿cómo le va a ir bien en la escuela si su padre está preso?” “¿qué espera de este chico si su madre cambia de marido cada año?” El análisis de los mecanismos de discriminación y selección que tienen su soporte en la diversidad de los alumnos requiere centrar la atención, por un momento, en los diferentes actores e instituciones del sistema educativo.

## **5.2 Actores e instituciones**

Las dinámicas institucionales se materializan en el accionar de sus agentes. Son ellos, los directivos, los maestros o el personal de apoyo, quienes día a día expresan en sus actos a las instituciones escolares que enmarcan su función. Lo que ellos hacen les da vida a las instituciones, pero al mismo tiempo habla de ellas.

### **5.2.1. Los agentes educativos**

El accionar de los docentes pone en evidencia la persistencia de prácticas que denuncian un desajuste entre el modelo de alumno que la escuela espera y el alumno que realmente ingresa a ellas. En trabajos anteriores hacía referencia a esta tensión diferenciando entre el “alumno ideal” y el “alumno real”. La noción de alumno ideal no remite en este caso al alumno que se quisiera tener, aquel deseado, sino al alumno genérico, expresado en una abstracción, para el cual la institución se prepara, para el cual diseña su dinámica. ¿En qué alumno piensa cada docente cuando planifica sus clases? ¿Qué recursos imagina que ese alumno trae al aula, para poner en acción en su interacción con él? En el marco de los estudios que he realizado desde el IPE se fue acumulando evidencia que invita a concluir que cada vez más los alumnos que ingresan a las aulas poco tienen que ver con aquel para el cual son diseñadas las prácticas escolares. (LÓPEZ, 2005)

El diálogo con los docentes, en entrevistas realizadas, pone en evidencia este desajuste. Suelen explicar las dificultades de aprendizaje o el fracaso de ciertos alumnos poniendo el énfasis en algunas características de ellos, pero lo interesante es que esas características son definidas por la negativa: no los caracteriza lo que son o lo que tienen, sino aquello que les falta. Así, por ejemplo, suele decirse que a un estudiante le va mal en su trayectoria escolar por no tener tiempo para estudiar, por no tener una familia que lo apoye, o por no participar en las clases. De ese tipo de enunciados sería posible concluir que sus clases fueron planificadas para estudiantes que cuentan con tiempo extra, el apoyo de las familias y que son participativos. Es de este modo que Stigaard concluye –analizando entrevistas realizadas en Argentina, Chile, Colombia y Perú– que el alumno que los agentes educativos esperan es aquel que sabe hacer su trabajo como estudiante, es autónomo en responder a sus aprendizajes, realiza sus trabajos, lee bastante, sabe proyectarse hacia el futuro, no necesita que nadie le diga qué debe hacer, es consciente del papel que tiene como estudiante y como ser social, tiene interés en mejorar, en superarse, es solidario, democrático, resolutivo, emprendedor, puntual, cuenta con el apoyo de su familia, es

comprometido, activo, partícipe, disciplinado, aplicado y respetuoso (STIGAARD, 2012). ¿Hay alumnos así?

Frente a ese desajuste entre el alumno ideal -ahora así, aquel deseado por los docentes- y los alumnos que hoy entran a las aulas las respuestas de los agentes educativos son múltiples. En muchos casos se instala un sentimiento de frustración e impotencia. La sensación de que nada se puede hacer en este contexto, la puesta en duda de si tienen sentido los esfuerzos. Son muchos los docentes invadidos por esta frustración, fuente de un malestar con el ejercicio de su tarea, de desestímulo y parálisis. En otros casos, la constatación de que no se está logrando que los estudiantes aprendan, o en muchos casos la irrupción de un caso crítico, lleva a la búsqueda de respuestas innovadoras y colectivas. Por iniciativa propia, y habitualmente fuera de todo encuadre institucional, docentes y directivos se juntan a pensar soluciones y comienzan a experimentar nuevas salidas. Muchas de las experiencias exitosas que hoy se analizan en términos de propuestas institucionales innovadoras nacieron de este modo, en reuniones fuera del horario de clases, seguramente en casa de alguno de los docentes, reunidos por la angustia que les producía este nuevo desafío. En otros casos, el malestar se convierte en enojo. Enojo con la comunidad, enojo con los estudiantes, que se va transformando en descalificación y desprecio. No son pocos los casos en que se percibe una actitud muy violenta en el modo en que los docentes y directivos hablan de sus estudiantes, comentarios a los que subyace una valoración negativa de ciertos grupos, y la certeza de que la escuela no es para ellos. Escalas de prestigio o estatus que operan como sustento para expresar que la escuela es para unos, pero no para otros (LÓPEZ, 2011).

En los tres casos se percibe un factor común: la angustia que genera la dificultad de encarar día a día este nuevo escenario. Y las tres salidas a esa angustia -la parálisis, la acción o el desprecio- nos hablan de la ausencia de recursos con la que estos agentes educativos están afrontando su tarea cotidiana. Por un lado, ausencia de formación; en términos generales, los docentes no están bien preparados para abordar este desafío, no tienen los recursos necesarios para desarrollar estrategias adecuadas a cada grupo de estudiantes, no recibieron un entrenamiento que les permita encarar con confianza cursos heterogéneos y perfiles nuevos en las aulas. Por el otro, ausencia de un marco institucional y normativo acorde al desafío planteado. Puede percibirse en las entrevistas que es habitual que los docentes no tengan a quién recurrir para recibir apoyo ante situaciones concretas, que no haya mecanismos claros de resolución de conflictos, faltan protocolos o criterios consensuados para la toma de decisiones, o un trabajo de equipo pautado con los diferentes colegas de cada institución. Las referencias a la soledad son recurrentes en el discurso de los docentes. Aún en el caso en que se encuentran salidas exitosas para este desafío, éstas suelen nacer desde iniciativas personales carentes de un marco institucional o normativo.

¿Qué es lo que constituye a cada docente en un agente público, en parte del entramado estatal de garantía de derechos? Son precisamente una formación específica, acreditada, y un marco normativo e institucional. La ausencia de estos recursos despoja a cada sujeto de su investidura de agente. Frente al aula ya no hay un agente, sino un sujeto carente de esos recursos, una persona teniendo que asumir una tarea que no puede. Y esa persona recurre a lo que tiene: el recuerdo de cómo la educaron a ella, lo que intuye que está bien, su buena voluntad y su entusiasmo, o tal vez su falta de estímulo y sus prejuicios. ¿Puede un docente ser docente sin un marco institucional adecuado?

### 5.2.2 Las instituciones

Las instituciones escolares se constituyen así en un foco sumamente relevante de análisis. La dificultad de avanzar en el proceso de expansión y universalización de la educación remite a diferentes ejes de debate, y uno central es pensar la institución educativa hoy. Subyace a esta preocupación cierto consenso de que la escuela media, tal como es hoy, no responde a las expectativas que sobre ella se depositan.

Cabe pensar aquí en dos hipótesis desde las cuales intentar comprender esta debilidad o crisis de la institución escolar. Una de ellas pone el énfasis en la idea de deterioro. La otra, en cambio, en la inercia. América Latina vivió, durante la década de los años 90, un conjunto de transformaciones políticas e institucionales muy profundas enmarcadas en la implementación de los lineamientos del pensamiento neoliberal. Estas reformas tenían como horizonte priorizar a los mercados como elemento dinamizador y estructurante de las sociedades, limitando la función social del Estado a dar respuesta a las necesidades de las familias pobres, aquellas que quedan precisamente fuera de esos mercados. Dinámicas de mercado y políticas focalizadas son elementos centrales de ese modelo. Bustelo destaca que la noción de focalización no sólo es orientar recursos públicos hacia los sectores más pobres, sino también reducir el flujo de estos recursos hacia los sectores medios, desestimulado así el uso de la oferta pública y promoviendo su corrimiento hacia el mercado. Esto se tradujo en un proceso de desfinanciación de la escuela pública, y un profundo deterioro en términos de infraestructura y salarios (BUSTELO, 2000). El proceso de expansión de la escuela media –caracterizado por la necesidad de ampliar la oferta educativa– se dio en la región en este marco. Es esta misma escuela que venía de más de una década de políticas que la fueron debilitando la que debe generar respuestas a la ampliación de la demanda, y a la incorporación de estas caras nuevas en sus aulas. Una institución que viene de un proceso de profundo deterioro es la que tiene que asumir uno de los desafíos más complejos que enfrentan los sistemas educativos en la actualidad.

Por otra parte, cabe recordar que –como ya se señaló– la escuela media tiene en su origen el mandato de seleccionar y orientar a los jóvenes hacia diferentes circuitos en el

mundo productivo. Recursos como la selección al ingreso mediante exámenes de admisión y la posibilidad de expulsar a aquellos alumnos que no cumplen con la expectativa institucional, o la creación de circuitos diferenciados orientados a ofrecer diferentes perfiles de formación para distintas categorías o tipos de tareas en el mundo laboral fueron elementos centrales de la identidad de este nivel. A esa institución se le pide hoy que se sume al proyecto de inclusión educativa y garantía del derecho a la educación. La segunda hipótesis apuntaría, en este marco, a señalar una escuela que no cambia, que permanece estable, inmutable, insensible a las transformaciones que se van dando fuera de ellas, en la sociedad, o en sus aulas, escenario que en textos anteriores he caracterizado como “cambio social e inercia institucional” (LÓPEZ, 2005). El cambio social se produce, como se señaló previamente, en al menos dos niveles de análisis. Por un lado, contextos educativos más heterogéneos; por el otro, la demanda de una educación universal, y la consolidación de esa educación como un derecho humano fundamental. Frente a estos cambios de contexto y de demandas o expectativas sociales, la escuela se ve amenazada; la necesidad de redefinir su identidad y función social y de lograr un ajuste al nuevo escenario preanuncia la crisis de la escuela media. Frente a esta amenaza las instituciones educativas -lejos de abordar el cambio que se les exige- se resguardaban en su identidad histórica, la profundizaban. Así, ante la dificultad de sostener dinámicas gobernables que se traduzcan en algún grado de equilibrio de la institución se decide en muchos casos privilegiar a ciertos grupos sociales por otros como estudiantes deseados en las aulas, planificar dinámicas escolares que sólo pueden ser aprovechadas y sostenidas por esos grupos, o mantener vivos mecanismos de selección y discriminación, ahora vigentes en forma encubierta. Una identidad institucional que se resiste a cambiar, rasgos inscriptos en una especie de ADN de la escuela que operan como anticuerpos a esas amenazas a las que el medio las expone.

Ambas hipótesis, la del debilitamiento desde el cual la escuela debe afrontar el cambio o aquella que pone el foco en la inercia institucional, no necesariamente compiten entre ellas. Por el contrario, pueden ser vistas como puertas de entrada a dos líneas de análisis que juntas ofrecen un mayor entendimiento de las dificultades que representa avanzar hacia los cambios que el nuevo escenario exige. Lo cierto es que ambos mecanismos dejan a los docentes solos con el desafío de establecer un diálogo productivo con esos múltiples alumnos, voceros y caras de la diversidad propia de las sociedades latinoamericanas.

### **5.2.3. El Estado**

De todos modos, el análisis de la institución escolar queda incompleto si no se la piensa como una institución del Estado, o cuyas prácticas están definidas y reglamentadas por éste. ¿En qué medida los Estados de la región promueven en sus instituciones dinámicas basadas en principios de no discriminación, y de reconocimiento de la identidad de los ciudadanos? Hay dos líneas argumentales desde las cuales sostener que los Estados



tienden a promover prácticas que -lejos de basarse en el reconocimiento de la identidad de los ciudadanos- se sustentan en la negación de esas identidades.

Una de estas líneas remite a la historia de los Estados Nacionales en América Latina, y más específicamente a su origen, durante la segunda mitad del siglo XIX. En territorios poblados por criollos, indígenas, afrodescendientes o migrantes de diferentes regiones del planeta era necesario, como parte del proyecto de construcción de cada Nación, formar sus ciudadanos. La escuela fue la principal institución abocada a esta tarea, y la estrategia adoptada por ella fue igualar el trato hacia todos sus alumnos. El principio subyacente a esta estrategia era que tratando a cada uno de ellos como el ciudadano deseado, se terminarían convirtiendo en él. Tratando a indígenas y criollos como ese mexicano imaginado, ellos serían ciudadanos mexicanos. Los migrantes recién llegados de España e Italia al margen oeste del Río de la Plata serían convertidos en argentinos en la medida en que las instituciones estatales los trataran como ese argentino soñado por los fundadores de la nación. La estrategia de construcción del nuevo ciudadano de las naciones que comenzaban a nacer era precisamente negarles su identidad. El trato hacia quienes habitaban el territorio no se basaba en quiénes realmente eran, sino en la imagen que se tenía de quienes debían ser. La negación de la identidad de los sujetos está en el origen de las instituciones estatales, y en particular en el origen de la escuela. Su función primordial en ese momento no era reforzar identidades preexistentes, sino por el contrario construir una nueva.

Una segunda línea argumental centra el foco en el tipo de relación que el Estado, a través de sus instituciones, establece con los adolescentes y los jóvenes. Los análisis que centran la atención en ese punto tienden a destacar el carácter adultocéntrico de ese vínculo. Cuando se habla del adultocentrismo del Estado suele hacerse referencia a que las instituciones estatales están creadas por adultos, dirigidas y gestionadas por adultos y toman al adulto como único interlocutor válido. Desde esta perspectiva, suele denunciarse la incapacidad de las instituciones de establecer un diálogo con quienes no son adultos, basado en el respeto y el reconocimiento. En el ámbito educativo ello se reflejaría en el caso de las instituciones a las que asisten adolescentes y jóvenes, pues en las escuelas de los niños el interlocutor legítimo son sus padres.

Sin embargo, hay otro modo de entender el carácter adultocéntrico de los Estados. Éstos lo son en la medida en que sus prácticas se estructuran a partir del principio de que la adultez es el momento privilegiado de la vida de las personas (CHAVES, 2005). Desde esta perspectiva, un niño, adolescente o joven no es más que un adulto en construcción, una materia prima aún maleable. El rol del Estado es -entonces- modelarlo, encauzarlo, llevarlo hacia ese adulto deseado. Nuevamente, no importa quién es hoy, sino quién se desea que sea. No importa la identidad presente, sino aquella que se le quiere dar. Cabe pensar que

difícilmente se pueda avanzar hacia un proyecto de inclusión social y educativa plena si no se pone en discusión el Estado que tenemos.

## **6. CONCLUSIONES**

El panorama que se presenta es, sin dudas, complejo. Por un lado, las sociedades latinoamericanas se caracterizan por su extrema y creciente heterogeneidad. En el marco de profundas desigualdades -las más pronunciadas del planeta- los procesos de diversificación identitaria y cultural se van ampliando. Convergen allí una mayor capacidad de circulación de las personas en el territorio, las posibilidades que dan las nuevas tecnologías de interactuar con grupos de pertenencia que exceden a los alcances de lo local y adscribir a ellos, y al mismo tiempo la posibilidad creciente que tiene cada uno de mostrarse tal como es, en un clima de mayor aceptación de la diversidad. Por el otro, y de la mano de esos procesos, la demanda de una educación de calidad para todos en la que prime como central el principio de no discriminación, y de un Estado garante del derecho a la educación.

Los desafíos que quedan por delante son diversos. Desde el punto de vista analítico, son muchas las preguntas que queda por hacerle a esta realidad, para desentrañar las dinámicas concretas que van obstaculizando la meta de una educación de calidad para todos. Hay una voluntad creciente de consolidar a la educación como un derecho humano fundamental, de iniciar un proceso de transformación de cada Estado como garante de ese derecho y de promover una cultura del reconocimiento que valore cada momento del ciclo vital -especialmente a la niñez y la adolescencia-. Esa voluntad instala un nuevo abanico de temas en la agenda pública, y en consecuencia de problemáticas que aún han sido muy poco exploradas en el ámbito académico. Cada nuevo tema en la agenda pública implica nuevas preguntas desde las cuales organizar un diagnóstico, y nos confronta con la necesidad de apelar a nuevas categorías analíticas para poder responderlas.

Desde un punto de vista político, es fundamental tener presente que detrás de esos aparentes acuerdos que moldean la agenda actual hay grandes tensiones. No todos los sectores de la sociedad creen que la educación es un derecho de todos, y muchos ven amenazados sus privilegios si se habla de avanzar hacia sociedades donde la redistribución y el reconocimiento sean principios de justicia fundantes.

Esto implica que avanzar hacia un horizonte de igualdad en los logros educativos tiene una dimensión técnica operativa -en la cual identificar diferentes propuestas educativas para cada contexto social y cultural es uno de los ejes centrales- pero también tiene un claro e ineludible componente político. Hay que desarrollar estrategias de participación y de movilización que mantengan vivos los principios que subyacen a la agenda de derechos humanos, y al mismo tiempo abrir un fuerte debate sobre qué Estado es el que se necesita para que se apropie de esa agenda y la haga efectiva.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ACEDO, C. Y OPERTTI, R. (2012): Educación Inclusiva: de focalizar grupos y escuelas a lograr una educación de calidad como el corazón de una Educación para Todos (EPT)
- RAMBLA, Xavier (editor). La Educación para Todos de América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación. (Barcelona, Colección: Educación, Globalización y Desarrollo).
- BUSTELO, E. (2000): De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad. (Santa Fe, Homo Sapiens ediciones).
- CHAVES, M. (2005) Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea, en Última Década n°23, CIDPA VALPARAÍSO, DICIEMBRE 2005, pp. 9-32.
- D’ALESSANDRE, V. (2014) El desafío de universalizar el nivel medio trayectorias escolares y curso de vida de los adolescentes y jóvenes latinoamericanos. (SITEAL, IPE UNESCO Buenos Aires). Extraído de [http://www.siteal.iipe-oei.org/libro\\_digital/516/el-desafio-de-universalizar-el-nivel-medio-trayectorias-escolares-y-curso-de-vida](http://www.siteal.iipe-oei.org/libro_digital/516/el-desafio-de-universalizar-el-nivel-medio-trayectorias-escolares-y-curso-de-vida)
- DEMEUSTE, M. BAYE, A. STRAETEN, M y NICAISE, J (2004): A equidade dos sistemas educativos Europeus. Síntese a propósito da construção de um conjunto de indicadores de equidade. Revista de Estudos Curriculares 2 (2), pp. 217-237.
- FRASER, N. (2008): Escalas de justicia (Barcelona, Herder Editorial)
- FITOUSSI J. Y ROSANVALLON, P (1996): La era de las desigualdades. (Buenos Aires, Ed. Manantial)
- LOPEZ, N. (2005): Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano. (Buenos Aires, IPE UNESCO)
- LÓPEZ, N. (2011): “El desprecio por ese alumno” en N. López (coord.): Escuela, identidad y discriminación, (Buenos Aires: IPE/UNESCO), pp. 235-256.
- SEN, A. (1995): Nuevo examen de la desigualdad. (Madrid, Alianza editorial)
- STIGAARD, M (2012): El Estado y la inclusión educativa de los jóvenes frente a la injusticia distributiva y cultural”, en N. López (coord.): Equidad educativa y diversidad cultural en América Latina. (Buenos Aires, IPE/UNESCO).

**PROFESIOGRAFÍA*****Néstor López***

Sociólogo graduado en la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña actualmente como coordinador de estudios de educación y equidad de la sede regional de IPE -

UNESCO en Buenos Aires, y es, además, coordinador del Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina (SITEAL), una iniciativa de IPE - UNESCO con la Organización de Estados Iberoamericanos. Previamente tuvo a su cargo el programa de estudios e investigaciones de la oficina de UNICEF en Argentina. Docente en la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la sede de FLACSO en Argentina, y en la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, tiene publicados diversos trabajos que estudian cuestiones relativas al análisis de la estructura social, la pobreza, el mercado de trabajo y la educación. **Datos de contacto:** Agüero 2071, CABA, Argentina (1425). Teléfono: +5411 48069366. Email: n.lopez@ipe-buenosaires.org.ar

**Fecha de recepción:** 14 de julio de 2015.

**Fecha de aceptación:** 11 de marzo de 2016.

## 3



## DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA INFANCIA Y DESIGUALDADES DE ORIGEN EN CENTROAMÉRICA

---

### *Children's Right to Education and Social Background Inequalities in Central America*

Miriam Lorente Rodríguez\*

#### **RESUMEN**

En este trabajo, abrazamos una comprensión de la infancia centroamericana y su derecho a la educación desde los enfoques de Derechos Humanos y de Capacidades de Sen y Nussbaum. Así, partiendo de las premisas de que niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos; la infancia constituye una etapa con identidad propia, clave en el desarrollo de las personas y la educación es un derecho humano fundamental, nos adentrarnos en el establecimiento y estudio de diversos escenarios educativos en los países centroamericanos y en el impacto de las desigualdades de origen en la configuración de las trayectorias escolares. Todo ello, con la finalidad de mostrar el panorama concreto de la subregión centroamericana en el camino hacia el cumplimiento real y efectivo del derecho a la educación de su infancia.

**PALABRAS CLAVE:** Infancia, Derecho a la Educación, Capacidades, Desigualdades de Origen, Centroamérica.

---

\* Universitat de València (España).

## **ABSTRACT**

In this paper, we embrace an understanding of Central American childhood and their right to education from the Human Rights and Capabilities approaches of Sen and Nussbaum and, as such, we start from the premise that children and adolescents are subjects of rights, childhood is a stage with its own identity-key in the development of people-, and education is a fundamental human right with this in mind we go into the establishment and study of several educational scenes in Central American countries and the impact of social background inequalities in the configuration of school careers. All this, in order to show a concrete panorama of the Central American region on its way to the real and effective implementation of the right to education from infancy.

**KEY WORDS:** Childhood, Right to Education, Capabilities, Social Background Inequalities, Central America.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El convencimiento de que la infancia<sup>1</sup> es una etapa con identidad propia y fundamental en el desarrollo de las personas es un hecho ampliamente aceptado que ya acumula un vasto conocimiento en torno a la cuestión y que, desde diferentes enfoques, prueba las bondades del cultivo de una etapa trascendental en el desarrollo humano.

De este modo, la infancia constituye una etapa del desarrollo humano fundamental para el correcto desarrollo cognitivo, afectivo y social de la persona ya que se producen acelerados cambios madurativos y se desarrollan las capacidades y habilidades básicas de pensamiento y relación con el medio social y natural. Es por ello que el cuidado y la estimulación del niño y la niña durante la primera infancia son fundamentales.

No obstante, desde una perspectiva histórica, la concepción de los niños y niñas como adultos en miniatura perdurará durante siglos en la mentalidad colectiva social contribuyendo gravemente a la falta de un necesario reconocimiento y trato específico de la

---

<sup>1</sup> En este trabajo, siguiendo la Convención de los Derechos del Niño de 1989, “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (art. 1). Siguiendo la definición de niño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que, a su vez, se basa en la ofrecida por la Convención de Derechos del Niño, la Corte Interamericana precisó en la Opinión Consultiva 17 que el término niño “abarca, evidentemente, los niños, las niñas y adolescentes”. Y respecto al concepto de primera infancia se sigue la definición realizada por el Comité de Derechos del Niño. Así pues, “en su examen de los derechos en la primera infancia, el Comité desea incluir a todos los niños pequeños: desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el período preescolar hasta la transición al período escolar. En consecuencia, el Comité propone como definición de trabajo adecuada de la primera infancia, el período comprendido hasta los 8 años de edad” (COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, 2006).

infancia. Circunstancia que no cambiaría hasta bien entrado el siglo XVIII, momento en el cual el trabajo de filósofos y pedagogos unido al de otros profesionales del área de la psicología y la medicina iluminaría el camino de una nueva ciencia, la paidología. Realidad que marcaría un punto de inflexión con el pasado generando un interés cada vez mayor por la infancia. De este modo, el análisis de la infancia desde las principales teorías sobre historia de la infancia se basan en los siguientes presupuestos, aun cuando han sido cuestionadas e incluso rechazadas por otros autores (DÁVILA y NAYA, 2010): 1- Antes del siglo XVIII no hubo concepto de niñez; 2- Existió una relación formal entre padres e hijos marcada por la inferioridad de estos últimos y la distancia entre ellos; 3- Los niños fueron explotados brutalmente y sometidos a indignidades incluso hasta principios del siglo XIX.

Ahora bien, será el siglo XX aquel en el que, por excelencia, el reconocimiento de la infancia como sujeto de derecho y la búsqueda del mejoramiento y bienestar de ésta adquiera mayor esplendor, consenso y vigorosidad. Desarrollos y tendencias que siguen vigentes en el siglo XXI e informan el proceder actual. Así pues, hoy en día, no cabe duda que los derechos de la infancia son una temática de indudable interés en el seno de la comunidad internacional y, de forma muy especial, el derecho a la educación. Así lo pone de manifiesto todo un universo científico, político y legislativo creado *ex profeso* para el estudio, tratamiento específico y protección de la infancia y del derecho a la educación.

En coherencia con esta sucinta aproximación histórica puede evidenciarse que la noción de infancia es una construcción social. A este respecto:

“el niño pasa de ser una entidad biológica a una entidad social, por lo que, para completar teorías clásicas, hará falta entender la infancia como dicha construcción social, como una construcción histórica y cultural determinada” (ANCHETA, 2011: 20).

Por tanto, para poder comprender las diferentes visiones que se poseen de la infancia como construcción de las influencias sociales, es fundamental atender a la naturaleza socialmente construida de la misma; la invisibilidad del niño en la medida en que se continúan adoptando medidas en beneficio de éstos; y la necesidad de explorar las posibilidades de los niños como agentes activos que intervienen en la construcción de su propia historia (ANCHETA, 2011).

En este trabajo, a efectos de operativizar el análisis realizado, el referente principal relativo a la infancia será el establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. También, lo serán las aportaciones que realizan organismos internacionales que trabajan por y para el bienestar de la infancia. Así pues, bajo el amplio marco que ofrece la citada Convención recordamos aquí, por su carácter abierto y holístico, la siguiente definición:

“la época en la que los niños y niñas tienen que estar en la escuela y en los lugares de recreo, crecer fuertes y seguros de sí mismos y recibir el amor y el estímulo de sus familias y de una comunidad amplia de adultos. Es una época valiosa en la que los niños y las niñas deben vivir sin miedo, seguros frente a la violencia, protegidos contra los malos tratos y la explotación. Como tal, la infancia significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta. Se refiere al estado y la condición de la vida de un niño, a la calidad de esos años” (UNICEF, 2004)

Sea como fuere, se hace necesario en este punto tener presente que, independientemente de los matices diferenciales que unos y otros puedan aportar a la noción de infancia, la característica fundamental que subyace a todos ellos es el paso a una concepción de los niños, las niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

## **2. UNA APROXIMACIÓN A LA INFANCIA Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DESDE LOS ENFOQUES DE DERECHOS HUMANOS Y DE CAPACIDADES**

Primeramente, se hace necesario matizar que la centralidad otorgada al derecho a la educación en nuestro trabajo, destacándolo de entre el resto de derechos de la infancia, se fundamenta en la consideración de que su garantía permite a las personas apoderarse de otra serie de derechos que también son básicos para su desarrollo y bienestar (*keyright*).

En lo que concierne al tratamiento educativo de la infancia, existen en la actualidad tres posicionamientos. El primero de ellos, desde una perspectiva económica, considera la educación y la infancia como una inversión que producirá beneficios en el futuro y reducirá costos que serían muy superiores a la inversión realizada derivados de los abandonos, la deserción y el bajo aprovechamiento de unos recursos humanos futuros que se encuentran relacionados con la falta de atención y educación de la infancia desde una temprana edad. El segundo, considera que la infancia es una etapa que hay que estimular al máximo para potenciar las capacidades de los seres humanos. En todo caso, desde los planteamientos hasta ahora explicados, la infancia no tiene una entidad propia en sí misma, sino que es considerada como una etapa de transición y que es necesaria ejercitar para extraer los máximos beneficios del adulto de mañana. Sin embargo, en el tercer posicionamiento, desde el enfoque de Derechos Humanos en el cual nos situamos en este estudio, el niño es concebido como sujeto de derechos y, por tanto, la infancia es una etapa propia con finalidades intrínsecas e inherentes a la condición de ser niño y niña.

A continuación, haremos mención a los instrumentos esenciales que incardinan el enfoque de Derechos Humanos de entre las múltiples declaraciones, tratados, acuerdos y convenciones que de un modo más o menos directo versan sobre nuestra temática de estudio. La Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948 es origen del movimiento contemporáneo internacional de derechos humanos y forma parte del Sistema Universal de Derechos Humanos que interacciona, en lo que a nuestro ámbito de estudio concierne, con la Declaración Americana sobre Derechos Humanos del año 1948 y la



Convención Americana sobre Derechos Humanos del año 1969, que forman parte del Sistema Americano de Derechos Humanos. Y, adoptada por ambos sistemas, por su tratamiento integral y prolífico de los derechos relativos a la infancia, con un amplio consenso mundial conseguido en torno a ella convirtiéndola en el principal referente internacional para la infancia en materia de Derechos Humanos: la Convención sobre los Derechos del Niño del año 1989.

Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por los países latinoamericanos se ha producido un aumento sustancial de la producción legislativa en materia de infancia mediante planes, agendas y leyes muy variadas; un proceso de adecuación de la propia legislación nacional a los compromisos internacionales adoptados en dicha Convención que se refleja, principalmente, en los Códigos de la Niñez y la Adolescencia que poseen la mayoría de países de la región latinoamericana; así como cambios fundamentales en las políticas sociales en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, marcando todo ello un nuevo periodo en la consideración de éstos como sujetos de derechos.

Coherentemente, ha sido creada toda una red nacional, regional e internacional de instituciones que se encargan de velar por el cumplimiento de dichos derechos a muy distintos niveles de decisión e intervención entre los cuales destacamos como el más importante, dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos, al Comité de los Derechos de Niño que supervisa la aplicación de los Estados Partes de la Convención de los Derechos del Niño. En la subregión centroamericana, guiada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, hemos de señalar la labor de jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en materia de derechos de la infancia, se complementa con el Sistema Universal de Derechos Humanos en los ámbitos de desarrollo sustantivo, de la prueba y del monitoreo y evaluación de situaciones generales. En lo que a la relación específica con el Comité de los Derechos del Niño se refiere, las observaciones finales sobre situaciones de países que emite éste sirven de referente para la Comisión en lo que respecta a la evaluación de las situaciones de los derechos humanos en la región. Del mismo modo que las observaciones finales también pueden servir de prueba sobre la violación de derechos humanos en casos individuales ante la Corte (OEA-CIDH, 2009).

Así pues, existe una complementariedad entre los distintos sistemas de protección de derechos humanos de forma que se refuerzan mutuamente en el desarrollo de estándares internacionales en torno a estos. En este sentido, en materia de derechos de la infancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los derechos del Niño forman parte de un *corpus juris* internacional de protección de los derechos de niños y niñas, lo que significa una

conexión sustantiva entre ambos tratados y deben aplicarse de manera conjunta en los casos concernientes a la infancia.<sup>2</sup>

A continuación, se examinan las dos orientaciones clave para este estudio que se derivan del enfoque de Derechos Humanos, a saber, la del cambio de perspectiva en la concepción jurídica de la infancia que pasa a ser considerada sujeto de derechos, fundamentalmente a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño y la de la importancia central del derecho a la educación, como hemos mencionado con anterioridad, también presente en el enfoque de Capacidades.

El enfoque de Derechos Humanos, a partir de la Convención de los Derechos del Niño supone para la infancia un cambio trascendental con respecto a su situación hasta entonces. Los niños gozan de derechos establecidos legalmente los cuales pueden ser exigidos; estos derechos son universales e inalienables frente al relativismo cultural; son indivisibles e iguales en importancia frente a jerarquizaciones que no reconocen la integralidad de la infancia; los niños pasan de ser beneficiarios pasivos a participantes activos (muy relacionado con la importancia de la agencia en la teoría de Capacidades de Sen); y, por tanto, desembocando ya en el punto clave donde nos vamos a detener, los niños se conciben como sujetos de derechos y no como objetos de protección, lástima y caridad.

Dentro del contexto latinoamericano este aspecto es fundamental pues, sin excepción alguna, el tratamiento legal de los menores en la región y en la subregión centroamericana hasta la promulgación de la Convención de los Derechos del Niño se ha basado en la doctrina de la Situación Irregular frente al nuevo paradigma que emerge de la Convención, el paradigma del Desarrollo Integral o doctrina de la Protección Integral. Cambio de concepción trascendental que vamos a revelar sucintamente de la mano de Salazar (2005).

A este respecto, la doctrina de la Situación Irregular, imperante en el tratamiento legal de la infancia durante los dos últimos siglos, básicamente consideraba a los menores de edad como objetos de protección por parte del Estado. Sólo actuaba ante aquella población infantil que no tenía satisfecha sus necesidades básicas, eran abandonados, inadaptados o infractores (a la que se le denominó menores) frente a aquella otra que sí tenían satisfechas sus necesidades y no eran objeto de intervención o castigo alguno (a la que se le denominó niños y niñas). Los primeros eran tratados como objeto de caridad, de compasión y criminalizados ante la justicia cuando cometían algún delito, legitimando esta última su proceder en relación a los menores de forma indiscriminada.

---

<sup>2</sup> Esta noción ha sido aplicada por la Corte en reiteradas ocasiones, como por ejemplo, en el caso *Villagrán Morales y otros* (“Niños de la Calle”) contra Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C. N°63, párrafo 194 (OEA-CIDH, 2009).

Frente a este enfoque judicializado, tutelar y proteccionista en el que no existe nadie que, potencialmente, no pueda ser declarado irregular se abre paso la doctrina de la protección integral en los años noventa del siglo XX estimulada por el nacimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. Desde este nuevo paradigma, que es el que defendemos en nuestro estudio, se aboga por un abordaje integral de la infancia y no sólo judicial; ya no hay dos tipos de infancia claramente diferenciados, sino un universo integrado de niñez y adolescencia que son sujetos de derechos y no objetos de compasión y, a su vez, represión; y finalmente, al amparo del interés superior del niño, se entiende que el Estado debe dejar de ejercer ese papel tutelar y convertirse en promotor del bienestar y desarrollo integral de la infancia. No obstante, aunque es este último modelo el que camina hacia el ideal deseado, el trabajo de adecuación legislativa latinoamericana todavía carga con elementos de la doctrina de la Situación Irregular, así como el talante y quehacer político en materia de infancia.

El otro factor crucial en nuestro estudio que nos permite vincular el enfoque de Derechos Humanos con el de Capacidades es el papel central de la educación como posibilitador de otros derechos, del desarrollo humano y, en definitiva, del bienestar infantil. Conceptos estos dos últimos que compartimos en este estudio, donde se parte de una visión holística e integral de los derechos, con la visión ofrecida por Sen y Nussbaum en su teoría de las Capacidades.

Existen variadas divergencias y matizaciones entre el trabajo de Sen (2000) y el de Nussbaum (2011) en torno al enfoque de Capacidades, relacionadas principalmente con la elaboración del listado de capacidades que Nussbaum si realizó y Sen orientó y dejó entrever algunas de ellas pero no las concretó. Decisiones las de ambos autores íntimamente vinculadas con la finalidad u orientación que cada uno quiso dar a las capacidades y al enfoque, en general. De este modo, la idea de capacidad puesta al servicio de la comparación entre países que ofrecía Sen no exigía una especificación de las capacidades, mientras que el carácter normativo del trabajo de Nussbaum en su pretensión de ofrecer una teoría de la democracia y de la justicia social básica, hacía de esta cuestión una tarea ineludible.

Sin embargo, a pesar de las diferentes inclinaciones intelectuales que han llevado a Sen y Nussbaum a desarrollar distintos aspectos, el enfoque es el mismo y, por tanto, las nociones y conceptos generales que son de nuestro interés son compartidos. A este respecto, el desarrollo humano se concibe como un proceso integrado de expansión de las libertades que disfrutaban los individuos, relacionadas entre sí (SEN, 2000). En este último sentido se manifiesta Nussbaum al afirmar que “todos los elementos empleados en la teoría se entienden interconectados entre sí y que, como tales, se explican y esclarecen mutuamente” (NUSSBAUM, 2011:49). El vínculo relacional entre las distintas capacidades es clave en nuestro estudio y justifica el carácter holístico e integral del mismo puesto que partimos de la base de que, para garantizar el derecho a la educación en la infancia de

forma efectiva, se requiere poseer libertad en otros aspectos claves para el desarrollo de las personas, lo que:

“exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos” (SEN, 2000: 19-20).

La importancia central que se le otorga al derecho a la educación se basa en que la consecución y ejercicio continuado del derecho a la educación será clave para potenciar el resto de derechos y se convertirá en un factor de protección de los mismos frente a esas fuentes de privación de libertad. En este sentido, Nussbaum (2011) reconoce que:

“la importancia de la educación ha sido un elemento central del enfoque de las capacidades desde sus comienzos (...) Ejerce asimismo una función capital para el desarrollo y la ejercitación de otras muchas capacidades humanas, es pues un ‘funcionamiento fértil’ de suma importancia para abordar los problemas de la desventaja y la desigualdad” (NUSSBAUM, 2011:181).

Y a diferencia de la manifestación de la autora a lo largo de su obra, -lo que se debe exigir a las personas son capacidades y no funcionamientos concretos,- cuando hace referencia a la educación en la infancia reconoce la exigencia de funcionamientos concretos por parte del Estado como, por ejemplo, la obligatoriedad de la misma. Esto es así por la inmadurez de niños y niñas y por “la espectacular expansión de capacidades que propicia en momentos posteriores de la vida” (NUSSBAUM, 2011: 185).

Por su parte, Sen (2000) también concibe la educación como una parte fundamental del desarrollo. La educación no sólo tiene un potencial instrumental, como así ha sido mantenido en la mayoría de teorías del desarrollo, sino también intrínseco en la medida que ésta es concebida como generadora de capacidades y, por tanto, de libertad. Por ello, junto con la sanidad y la igualdad de género, la educación ha sido contenido central en el trabajo de Sen. Muestra importante de este pensamiento se ha visto materializada en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con el que trabaja el PNUD.

Por tanto, a la luz de lo expuesto, baste decir que de sobra han sido probadas, en la literatura académica, las bondades de la educación para mitigar las grandes lacras que aquejan a las sociedades. Y, sin ser la pretensión ni objeto de este trabajo hacer un examen exhaustivo y prolífico de los beneficios de la educación<sup>3</sup>, simplemente, finalizar este epígrafe destacando que una educación proyectada con miras al desarrollo de los pueblos permite conciliar la enseñanza de una vida democrática, -que aumente las posibilidades de participación activa en la sociedad,- con la equidad y el crecimiento. Tiene el potencial de reducir las grandes desigualdades que aquejan a las sociedades latinoamericanas y es factor indiscutible en la lucha contra la pobreza y el analfabetismo, fuentes principales de

<sup>3</sup> Un análisis en profundidad de los beneficios no monetarios de la educación lo encontramos en Vila Lladosa, L.E. (2003).

privación de capacidades básicas que no hacen sino negar a las personas el ejercicio de sus derechos más elementales y las oportunidades para desarrollarse y adquirir nuevas cotas de bienestar.

### **3. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DESIGUALDADES DE ORIGEN EN LA ESCOLARIZACIÓN EN PRIMARIA Y SECUNDARIA EN CENTROAMÉRICA**

El derecho a la educación es un derecho humano fundamental y en nuestro estudio ocupa un lugar privilegiado precisamente por las enormes potencialidades que posee para posibilitar el ejercicio de otros derechos. Postura que hemos justificado. Por ello, es esencial garantizar unas condiciones óptimas de bienestar a la infancia que le permitan no sólo acceder a la educación sino permanecer y concluir con ciertas garantías niveles progresivos de escolaridad. Porque sólo así, la educación puede desplegar al máximo sus potencialidades y actuar como un factor fundamental de protección de la infancia.

Sin embargo, es posible advertir cómo en Centroamérica y, en general, en el conjunto de la región latinoamericana, la educación no consigue transformarse en un potente instrumento de igualación de oportunidades. En este sentido, SITEAL (2010) señala:

“es evidente que la profunda desigualdad en la distribución de los recursos socioculturales que caracteriza a América Latina encuentra su correlato en la configuración efectiva de las trayectorias escolares de sus niños y jóvenes, lo que permite reconocer, una vez más, que la escuela no es capaz de revertir las desventajas sociales de origen” (SITEAL, 2010:35).

A este respecto, va a analizarse, comparativamente, el panorama concreto que presenta la subregión centroamericana en el camino hacia el cumplimiento real y efectivo del derecho a la educación de su niñez y adolescencia. Para ello, se realiza una clasificación por grupos de países en función del nivel de conclusión de la educación primaria y secundaria que da lugar a tres escenarios educativos diferentes en la subregión, dentro de los cuales, se estudia la influencia de las variables socioeconómica (ingresos), sexo, geográfica, origen étnico y clima educativo del hogar en la configuración de las trayectorias escolares de los estudiantes. Además, este estudio se complementa con la proporción de niños y adolescentes que abandonaron la escuela o ni tan siquiera llegaron a asistir a la misma.

**Tabla 1. Escenario educativo de los países en función del nivel de conclusión primario y secundario combinados\*. Influencia de las variables socioeconómica (ingresos), sexo, geográfica, origen étnico y clima educativo del hogar en las trayectorias escolares\*\*.**

**Niños con privaciones moderadas y graves en acceso a la educación\*\*\*.**

**Centroamérica, alrededor de 2008.**

País	Escenario educativo	Influencia de la variable nivel de ingresos, sexo, geográfica, origen étnico y clima educativo del hogar	Niños con privaciones
Costa Rica	<i>Grupo A:</i> Egreso alto primaria y medio secundaria	- No hay brechas significativas en la asistencia al nivel primario. En la conclusión del mismo, mayor incidencia del estrato social que por área geográfica. Más marcadas en Panamá que en Costa Rica, pero menor que en los grupos restantes.	6,2
Panamá		- La variable sexo no muestra brechas significativas en el nivel primario y el clima educativo del hogar revela leves diferencias de hasta 4 puntos porcentuales entre hogares con bajo y alto clima educativo, favorables a estos últimos. - En el nivel secundario las brechas educativas son más marcadas que en el nivel primario. Y muy superiores en la conclusión del nivel secundario frente a la asistencia al mismo. Mayor incidencia de las brechas educativas en la conclusión por estrato social que por área geográfica. - En Panamá las desigualdades de origen étnico no son marcadas en la asistencia al nivel primario. Sin embargo, a medida que se progresa en el sistema educativo éstas se profundizan de modo que, en la asistencia y conclusión del nivel secundario, las desigualdades son las más amplias registradas de todos los países en detrimento de la población indígena. - El capital cultural se muestra determinante en el acceso al nivel secundario, con diferencias promedio de en torno a 40 puntos porcentuales entre hogares con bajo y alto clima educativo, favorables a estos últimos.	6,3
País	Escenario educativo	Influencia de la variable nivel de ingresos, sexo, geográfica, origen étnico y clima educativo del hogar	Niños con privaciones
El Salvador	<i>Grupo B:</i> Egreso medio primaria y egreso medio secundaria	- Brechas socioeconómicas y geográficas muy marcadas. Más en la conclusión de los niveles educativos que en la asistencia. Y más fuertes en el nivel secundario que en el nivel primario. - Mayor incidencia de las brechas educativas por estrato social que por área geográfica. - La variable sexo establece leves diferencias favorables a las mujeres en la conclusión primaria y más marcadas en la asistencia al nivel secundario favorables a los varones. - No hay desigualdad en función del origen étnico en detrimento de la población indígena. Más bien asisten y concluyen en mayor medida que sus pares mestizos y blancos. - Las brechas en el acceso en función del clima educativo del hogar son muy leves en el nivel primario, mientras que en el nivel secundario son muy marcadas con diferencias de 35 puntos porcentuales entre hogares con bajo y alto clima educativo familiar, favorables a estos últimos.	8,9
País	Escenario educativo	Influencia de la variable nivel de ingresos, sexo, geográfica, origen étnico y clima educativo del hogar	Niños con privaciones
Guatemala	<i>Grupo C:</i>	- Mayor incidencia de las brechas educativas por estrato social	13,1

	Egreso medio primaria y egreso bajo secundaria	que por área geográfica. Son las más severas de todos los grupos de países. Con algunas excepciones en las que El Salvador posee niveles similares. - La variable sexo no ejerce influencia, exclusivamente, en la asistencia al nivel primario. No así en la asistencia al nivel secundario que se muestra favorable a los varones y en la conclusión de ambos niveles, favorable a las mujeres, excepto en el caso guatemalteco. - Las brechas son muy marcadas en la conclusión primaria pero mucho más en la conclusión secundaria alcanzado promedios de un 60% de diferencia entre quintiles de ingreso y del 30% en detrimento de los residentes en áreas rurales. - En Guatemala y Nicaragua la asistencia al nivel primario no presenta brechas marcadas en función del origen étnico, incluso en Nicaragua levemente favorables a la población indígena. La conclusión de la primaria, así como el ingreso y conclusión secundaria se muestra favorable a la población mestiza y blanca. - La variable clima educativo del hogar muestra mínimas diferencias en el nivel primario. Y en el caso de Honduras, a tenor de la información que ofrece la base de datos de SITEAL, esta diferencia es favorable a los hogares con bajo capital cultural. En el nivel secundario las brechas son extremas, con porcentajes diferenciales que van del 30% en Nicaragua al 60% en Guatemala entre hogares con bajo y alto clima educativo familiar, favorables a estos últimos.	
<b>Honduras</b>			13,1
<b>Nicaragua</b>			11,6

Fuente: Elaboración propia en base a SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina, 2010*; SITEAL (2011a): *Informe sobre tendencias sociales y Educativas 2011*; SITEAL (2015): Base de datos ([http://www.siteal.iipe-oei.org/base\\_de\\_datos/consulta](http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta)); CEPAL (2010): *Panorama social de América Latina 2010*; CEPAL/UNICEF-TACRO (2010): *Pobreza infantil en América Latina y El Caribe*.

\* La clasificación de los países es realizada por SITEAL (2010) y ha sido adaptada a los seis países objeto de este estudio.

\*\* El análisis de las diferentes variables de origen es realizado a partir de CEPAL (2010), SITEAL (2011), SITEAL (2015). La influencia de las variables socioeconómica, de sexo y geográfica es analizada en la asistencia y conclusión del nivel primario y secundario de educación. El origen étnico en la asistencia y conclusión del nivel primario así como en el ingreso al nivel secundario de entre quienes finalizaron el nivel primario y la conclusión del nivel secundario. Y, finalmente, el clima educativo del hogar (bajo, medio y alto) en la escolarización neta de ambos niveles educativos.

\*\*\* Recoge la proporción de niños y adolescentes (de 6 a 17 años) que sufren privaciones graves (nunca asistieron a la escuela) o moderadas-graves (abandonaron la escuela).

La clasificación establecida en la Tabla 1 permite sintetizar la situación del derecho a la educación en los países centroamericanos en función del grado de conclusión del nivel primario y secundario de educación que las diferentes trayectorias o escenarios educativos de los países han permitido configurar.

Así pues, pueden clasificarse en tres grupos. El primero de ellos, conformado por Costa Rica y Panamá, es el que más cercano se encuentra al objetivo ideal de la universalización del acceso al conocimiento en la subregión centroamericana, es decir, que todos los niños puedan disfrutar del derecho a la educación y los beneficios que ésta puede reportarles, con un nivel alto de egreso primario y un egreso medio en el nivel secundario.

El grupo segundo, representado por un único país, El Salvador, se encontraría en una posición intermedia más alejada del objetivo de lograr que el derecho a la educación llegue a todos que el primer grupo, con un egreso medio en el nivel primario y secundario, pero en una situación más favorable que el último grupo. Éste estaría integrado por Honduras, Guatemala y Nicaragua y constituyen el grupo de países que más lejos se encuentra de lograr que el derecho a la educación sea una realidad consumada, con un egreso medio en el nivel primario y bajo en el nivel secundario.

Haciendo una síntesis de las trayectorias escolares de los países centroamericanos, puede decirse, siguiendo a SITEAL (2010; 2011b) y CEPAL (2010), que en Costa Rica y Panamá la transición de primaria a secundaria se vuelve masiva a los 17 años. El problema principal que se plantea en Costa Rica es el abandono tardío, es decir, que después de haber tenido una asistencia masiva de niños a la escuela, en la adolescencia comienza un proceso de deserción y un porcentaje importante de alumnos abandona. Y sólo en la capital, San José, la asistencia educativa está generalizada (más del 80% de asistencia tanto en primaria como en secundaria). En Panamá, también se da con intensidad la problemática del abandono tardío en gran parte del país, pero el panorama es más heterogéneo con zonas de asistencia escolar generalizada y algunas zonas muy reducidas donde no se llega a generalizar el nivel (no se alcanza al 60% de asistencia en ambos niveles educativos) o donde la incorporación escolar es tardía. Los niveles de repetición y deserción escolar en la educación primaria y secundaria de ambos Estados son los más bajos de los países centroamericanos, con porcentajes de alumnos rezagados dos años o más de en torno al 15% promedio y niveles de deserción del 25% en el recorrido escolar primario y secundario de jóvenes de 15 a 19 años.

Por su parte, en El Salvador los niños concluyen en menor medida el nivel primario que en Costa Rica y Panamá. A este respecto, la deserción durante el nivel primario es mayor que en estos dos países. También lo es el rezago educativo, de modo que una gran proporción de adolescentes permanecen en la educación primaria a edades avanzadas, lo que supone que a los 17 años no se ha completado aún el paso al nivel secundario. El abandono en este último es más moderado, de forma que los niveles de conclusión, si bien son más bajos, se aproximan a los del grupo anterior. Así pues, en términos generales el porcentaje de alumnos que se encuentran rezagados dos o más años tanto en el nivel primario como secundario asciende al 20,6% y la proporción de deserción durante el ciclo escolar primario y secundario de jóvenes de 15 a 19 años asciende al 32,7%. Cifras superiores a las del anterior grupo, como puede observarse, pero considerablemente más reducidas que las que reporta el último conjunto de países.

En Guatemala, Nicaragua y Honduras el rezago y la deserción educativa se dan más intensamente que en los grupos de países anteriores de forma que el porcentaje de alumnos con dos o más años de retraso escolar en primaria y secundaria, en promedio, al 32% de la



población estudiantil. Y el porcentaje de alumnos de 15 a 19 años que abandonan el sistema educativo durante la escolaridad básica se sitúa en torno a un 42% en promedio. De este modo, el acceso a una trayectoria educativa esperada (satisfactoria) apenas tiene lugar. Sólo parece posible en las grandes ciudades o las capitales de estos países. Mientras tanto, en el resto de zonas de los mismos conviven diversas problemáticas en la configuración de estas trayectorias educativas, con lugares donde la incorporación tardía tiene una fuerte incidencia, o el abandono temprano y el tardío y otras zonas en las que no se generaliza la asistencia escolar a ninguna edad (es decir, ni en el nivel primario ni secundario de educación).

Así pues, claramente pueden diferenciarse estos tres grupos de países en función del cumplimiento con el derecho a la educación, los cuáles, presentan problemáticas y casuísticas particulares que son más severas en unos casos que en otros.

En coherencia con todo lo expresado, es en Guatemala, Honduras y Nicaragua donde la niñez y la adolescencia sufren las mayores privaciones en el acceso a la educación (nunca asistieron o abandonaron la escuela) con porcentajes que oscilan entre el 11,5% en Nicaragua y el 13,1% en Guatemala y Honduras. Por su parte, El Salvador se encontraría en una posición más favorable, pero no obstante, muy negativa con una proporción del 8,9% de niños privados del disfrute del derecho a la educación. La posición más favorable a este respecto la ostentan Costa Rica y Panamá con porcentajes de exclusión parejos al promedio latinoamericano, en torno al 6%. No obstante, cualquier proporción es demasiada cuando ningún niño debiera estar excluido del sistema escolar. Por su parte, los países centroamericanos de Honduras, Nicaragua y Guatemala evidencian las peores cifras de toda Latinoamérica, junto con un único país suramericano, Perú (CEPAL/UNICEF-TACRO, 2010).

A continuación, va a analizarse el panorama que presentan los países objeto de estudio en relación con la desigualdad y exclusión que tiene lugar en el seno de los sistemas de educación centroamericanos. Las desigualdades educativas en función del nivel de ingresos son considerablemente superiores en todos los países a aquellas que se producen en función del lugar de residencia. En todo caso, se producen en detrimento de la población más empobrecida o residente en zonas rurales. Ambos tipos de segregación social tienen más influencia en la conclusión de los niveles educativos que en la asistencia y son más marcadas en el nivel secundario de educación que en el primario. En la asistencia de niños y niñas a este último, las variables socioeconómica y geográfica presentan brechas poco pronunciadas y el clima educativo del hogar y el origen étnico no generan diferencias significativas. Sin embargo, la conclusión del nivel primario de educación todavía revela diferencias muy marcadas en El Salvador, Honduras y, sobre todo, en Guatemala y Nicaragua en función del estrato social y el lugar de residencia.

La variable sexo muestra también un patrón común en todos los países centroamericanos. El nivel de conclusión del nivel primario y secundario es favorable a las mujeres en todos los Estados, excepto en Guatemala donde se observan niveles ligeramente favorables a los varones, lo que puede estar relacionado con el papel asignado a la mujer en los grupos originarios<sup>4</sup>. En cambio, la asistencia a la enseñanza secundaria es superior entre los varones en todos los países, con brechas mucho más moderadas en Costa Rica y Panamá.

Así pues, el hecho de que los chicos concluyan en menor medida puede ser, en parte, explicado por la mayor incorporación de los varones a la fuerza de trabajo, como papel asignado tradicionalmente al varón. Las niñas muestran menor asistencia en todos los países al sistema de educación secundaria, lo que en parte puede guardar relación con los estereotipos sociales asignados a la mujer en la sociedad y la importancia social considerablemente menor atribuida a la educación de las niñas en niveles educativos superiores, especialmente en determinados colectivos, así como las dificultades añadidas que enfrentan las adolescentes a estas edades. En este sentido, la falta de servicios higiénicos apropiados en las escuelas puede ser un condicionante del acceso a la educación de las niñas durante la pubertad (UNESCO, 2007; ROMA, E. y PUGH, I., 2012). Sumado a la falta de comodidades o directamente situaciones discriminatorias que suelen padecer, en el seno de los sistemas educativos, las adolescentes embarazadas y madres jóvenes. Fenómeno, el del embarazo adolescente, de una magnitud muy considerable en la subregión centroamericana, alcanzando en países como Nicaragua y Honduras en torno al 25% y el 22% de las adolescentes (KHAN y VINOD, 2008). Por tanto, es fundamental emprender políticas gubernamentales de discriminación positiva que favorezcan la inclusión y permanencia en el sistema educativo de adolescentes embarazadas o madres; establezcan mecanismos para visibilizar, denunciar y erradicar posibles prácticas discriminatorias desde la institucionalidad de los centros educativos hacia este colectivo y, con rango universalista, que favorezcan la apropiación por parte de los y las adolescentes y jóvenes de sus derechos sexuales y reproductivos para que puedan ejercerlos de forma libre, sana y responsable<sup>5</sup>.

Como se ha comentado, las desigualdades sociales aumentan a medida que se progresa en el sistema educativo, de modo que en el nivel secundario las brechas socioeconómicas y geográficas son mucho más marcadas en todos los países,

---

<sup>4</sup> Teniendo en consideración que alrededor del 40% de la población guatemalteca es indígena, resulta clarificador la aportación de CEPAL (2010) al respecto que explica que las jóvenes pertenecientes a pueblos originarios tienden a incorporarse más tempranamente al mercado de trabajo, por lo que muestran mayores frecuencias de abandono temprano y concluyen en menor medida.

<sup>5</sup> Para profundizar más en la justificación de la necesidad de apropiarse de los derechos sexuales y reproductivos y cómo hacerlo desde la experiencia concreta costarricense, la obra editada por Muñoz y Ulate (2012) es de lectura ineludible. En ella se recogen ricas y variadas contribuciones desde diferentes sectores profesionales e ideológicos al programa de estudio "Educación para la afectividad y la sexualidad integral" del Ministerio de Educación Pública para apoyar y justificar la introducción del mismo en un sistema educativo sexista y patriarcal que lo había postergado en demasía.

principalmente en la conclusión del mismo. A su vez, el clima educativo del hogar empieza a posicionarse como un factor condicionante en la escolarización de niños y niñas en el nivel secundario de educación y las brechas interétnicas se amplían considerablemente en detrimento de la población indígena para los países sobre los que se dispone de datos, a excepción de El Salvador. Si bien es cierto, en este país la población indígena es menor del 1% de la población total (DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE EL SALVADOR, 2015).

Como se ha podido comprobar, las desigualdades socioeconómicas ejercen el mayor impacto en la configuración de las trayectorias educativas de la niñez y la adolescencia. No obstante, SITEAL (2008) explica que a medida que aumentan las edades, la tendencia de la desescolarización deja de ser situación exclusiva de la población estudiantil pobre y surgen con fuerza otros motivos del abandono escolar. En este mismo sentido se expresa el Programa Estado de la Nación (2011) cuando afirma que:

“Si bien la no asistencia escolar se explica fundamentalmente por las necesidades económicas de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, conforme aumenta la edad otras justificaciones adquieren relevancia” (PROGRAMA DE ESTADO DE LA NACIÓN, 2011:376).

Así, a partir de los 12 años, pero sobre todo en el rango de edad de 15 a 17 años, la desescolarización se amplía entre los sectores sociales medios y altos y, a su vez, aspectos como la falta de motivación y el desinterés se convierten en razones importantes del abandono escolar a partir de los 15 años. De hecho, la falta de dinero y el desinterés son los dos principales motivos por los que los jóvenes de 15 a 17 años no asisten al nivel secundario (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011). Motivos que ayudan a comprender mejor el creciente impacto que el abandono tardío está teniendo en la subregión centroamericana y los bajos niveles de conclusión secundaria.

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

A modo de cierre, destacar que las desigualdades de origen penetran en las estructuras educativas y se reproducen en éstas sin que el sistema educativo sea capaz de revertirlas al mismo tiempo que el propio sistema educativo, segmenta y estratifica en función de niveles muy diferentes de calidad y eficiencia educativa. De modo que los sectores sociales con menos recursos reciben una educación de menor calidad que sus pares con mayores recursos (CEPAL, 2010). Por lo que las desigualdades no sólo no se revierten, sino que tienden a ampliarse, sobre todo durante el nivel secundario.

En el estudio previo han podido advertirse diversos patrones o tendencias de desigualdad en los sistemas de educación centroamericanos. Así, las desigualdades socioeconómicas ejercen el mayor impacto en la configuración de las trayectorias educativas de la niñez y la adolescencia, por lo que el bienestar de las familias es un potente elemento condicionante del derecho a la educación. A este respecto, SITEAL (2007)

explica que para que las familias latinoamericanas estén en condiciones de mantener un esfuerzo con la educación de los hijos que les permita permanecer al menos diez años en la escuela, se han de crear unas condiciones de bienestar e integración social<sup>6</sup>. No obstante, la realidad en la región es que el capital económico mínimo para una adecuada trayectoria educativa, junto con la valoración positiva de la educación son, al mismo tiempo, exponencialmente inalcanzables para un sector mayoritario.

A su vez, el impacto de las desigualdades de origen se incrementa conforme se progresa en el sistema educativo, de forma que en la educación secundaria las brechas socioeconómicas y geográficas son mucho más marcadas en todos los países, especialmente en la conclusión de este nivel educativo. Con respecto a la variable sexo, la tendencia existente revela que las niñas concluyen tanto la educación primaria como la secundaria en mayor medida que sus pares varones, salvo en Guatemala, mientras que la asistencia a la enseñanza secundaria es superior entre ellos. Asimismo, en el nivel secundario de educación, el clima educativo del hogar se convierte en un potente factor condicionante de la escolarización y las brechas interétnicas se amplían considerablemente.

Los diversos patrones de desigualdad que configuran las trayectorias educativas de la infancia centroamericana permiten concluir que los países de la subregión, sin excepción, están realizando esfuerzos considerables para lograr una enseñanza primaria universal para todos. Ahora bien, sin dejar de lado todo el camino que se lleva recorrido en el tramo primario de educación, ni las carencias aún existentes en el mismo, el examen realizado no nos permite sino incidir en la necesidad de reclamar un papel principal de la enseñanza secundaria en el marco de la política nacional de los respectivos países, ya que la conclusión de la misma es fundamental para asegurar un umbral de bienestar óptimo y poder romper con el círculo de la pobreza.

Finalmente, señalar que, en Centroamérica, los procesos de desigualdad y exclusión educativa van en detrimento de aquellos que residen en zonas rurales, pertenecen a hogares con un bajo nivel socioeconómico o un bajo capital cultural, o todo ello a la vez. Las capas de discriminación se van superponiendo y se retroalimentan unas a otras de tal modo que, en términos generales, ser indígena (y dentro ello bajo la condición de mujer), residir en zonas rurales y pertenecer a una familia con bajos ingresos y reducido capital cultural comprometen seriamente la posibilidad, real y efectiva, de disfrutar del derecho a la educación.

---

<sup>6</sup> En este sentido, una serie de factores como la vivienda inadecuada, la carencia de infraestructura habitacional, los problemas de hacinamiento y el gran número de niños, los escasos recursos de capital humano, la fragilidad de los vínculos con el mercado laboral, así como la inestabilidad de los ingresos, entre otros se convierten en obstáculos al bienestar mínimo de las familias y a la asistencia regular a la escuela y la consecución de logros educativos (CEPAL, 2010).

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANCHETA ARRABAL, A. (2011): La escuela infantil hoy. Perspectivas internacionales de la educación y atención a la primera infancia (Valencia, Tirant Humanidades).
- CEPAL (2010): Panorama social de América Latina 2010 (Santiago de Chile, CEPAL).
- CEPAL/UNICEF-TACRO (2010): Pobreza infantil en América Latina y El Caribe (Santiago de Chile, CEPAL/UNICEF-TACRO).
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2006): “*Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia*”, 40° período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005, Naciones Unidas, Convención de los Derechos del Niño /CRC/GC/7/ Rev.120, 20 de septiembre. Extraído de [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1_sp.pdf)
- DÁVILA, P. NAYA, L.M. (2010): El estudio de la infancia. Aproximación histórica y comparada. En P. DÁVILA y L. M. NAYA (Coords.), *Infancia, Derechos y Educación en América Latina*, pp.249-278 (Donostia, Espacio universitario erein).
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE EL SALVADOR (2015): Censo de población y vivienda 2007 (Población indígena). Extraído de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-yvivienda/población-censos.html>
- KHAN, S. & VINOD, M. (2008): Youth Reproductive and Sexual Health. DHS Comparative Reports 19 (Calverton-Maryland, Macro International Inc).
- MUÑOZ, V. Y ULATE, C. (eds.) (2012): El derecho humano a la educación para la afectividad y la sexualidad integral. Contribuciones para una reforma educativa necesaria (Heredia-C.R., UNA).
- NACIONES UNIDAS (1989): Convención sobre los Derechos del Niño. Extraído de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- NUSSBAUM, M. (2011): Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano (Barcelona, Paidós).
- OEA-CIDH (2009): La infancia y sus derechos en el sistema interamericano de protección de derechos humanos (Washington D.C, OEA-CIDH).
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2011): Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (San José-C.R., PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN).
- ROMA, E. y PUGH, I. (2012): Toilets for health. A report by the London School of Hygiene and Tropical Medicine in collaboration with Domestos (Londres, London School of Hygiene and Tropical Medicine).
- SALAZAR R.V. (2005): La niñez y sus derechos en el contexto costarricense (Heredia, C.R., CIDE-UNA).
- SEN, A. (2000): Desarrollo y libertad (Barcelona, Planeta).

- SITEAL (2007): Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina (Buenos Aires, IPE-UNESCO-OEI).
- SITEAL (2008): Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. La escuela y los adolescentes (Buenos Aires, IPE-UNESCO-OEI).
- SITEAL (2010): Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades (Buenos Aires, IPE - UNESCO – OEI).
- SITEAL (2011a): Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina .La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Buenos Aires, IPE-UNESCO-OEI)
- SITEAL (2011b): Atlas de las desigualdades educativas en América Latina: La asistencia a la escuela en la actualidad. Distintas trayectorias educativas. Extraído de [http://atlas.siteal.org/capitulo\\_3](http://atlas.siteal.org/capitulo_3)
- SITEAL (2015): Base de datos. Extraído de [http://www.siteal.iipe-oei.org/base\\_de\\_datos/consulta](http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta)
- UNESCO (2007): Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2008. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta? (París, UNESCO).
- UNICEF (2004): Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada (*versión interactiva*). Extraído de <http://www.unicef.org/spanish/sowc05/>
- VILA LLADOSA, L.E. (2003): Los beneficios no monetarios de la educación, *Revista de educación*, 331, pp.309-324.

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Miriam Lorente Rodríguez***

Personal Investigador en el Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Valencia durante cuatro años. Profesora en el Máster Oficial en Acción Social Educativa de dicha universidad. Se licenció en Pedagogía, realiza un Máster Oficial en Política, Gestión y Dirección de Organizaciones Educativas y se doctora en Educación, en enero de 2014 en la Universidad de Valencia con la máxima calificación y menciones “Cum Laude” y “Doctor Internacional”, obteniendo premios extraordinarios tanto de Licenciatura como de Máster. Las líneas de trabajo de investigación que desarrolla están relacionadas con los derechos de la infancia y su vinculación con el derecho a la educación en Latinoamérica, especialmente en Centroamérica desde el ámbito de la Educación Comparada; la relación entre la desigualdad de género, el subdesarrollo y la educación; la situación de la Educación Comparada en el ámbito nacional español tras la implementación del Espacio Europeo de Educación, su representación curricular y su impacto en la formación inicial de los profesionales de la Educación en España. **Datos de contacto:** Universidad de Valencia. Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación. Facultad de Filosofía y

Ciencias de la Educación. Avenida Blasco Ibáñez nº 30. (46010) Valencia. España. E-mail:  
Miriam.Lorente@uv.es

**Fecha de recepción:** 16 de julio de 2015.

**Fecha de aceptación:** 1 de febrero de 2016





## 4



## DESAFÍOS POLÍTICOS CLAVES PARA LOS SISTEMAS ESCOLARES DE BRASIL Y CHILE

### *Key Political Challenges for School Systems in Brazil and Chile*

Sebastián Donoso-Díaz\*, Ângelo Ricardo De Souza\*\* y Andréa Barbosa Gouveia\*\*

#### **RESUMEN**

El artículo analiza los desafíos claves para las políticas educativas de Brasil y Chile, teniendo en cuenta el contexto de la organización de sus sistemas educativos y la fuerte desigualdad social y económica que comparten. El análisis articula, para los países considerados, dos miradas: los problemas relacionados con las formas de financiación, organización y gestión de la educación y las posibles respuestas a esos problemas. Se concluye señalando lo fundamental que son las políticas de financiación de la educación en estas realidades, de modo que en ambos países hay una creciente preocupación sobre esta materia.

**PALABRAS CLAVE:** Organización de Sistemas Educativos, Financiación de la Educación, Políticas Educativas, Brasil, Chile.

---

\* Universidad de Talca (Chile).

\*\* Universidad Federal de Paraná (Brasil).

## **ABSTRACT**

The article analyzes the key challenges for education policies in Brazil and Chile, taking account the context of their educational systems organization and the strong social and economic inequality that both countries share. The analysis articulates, for both cases, two looks: the problems linked to financing methods, organization and management of education and possible answers to these problems. The article concludes showing how essential are education funding policies in these realities, and probably because of this, in both countries there is growing concern about this issue.

**KEY WORDS:** Organization of Educational Systems, Education Funding, Educational Policies, Brazil, Chile.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El sentido de analizar los principales desafíos estratégicos para los sistemas escolares públicos de Brasil y Chile, se debe a que ambos países enfrentan un escenario muy demandante de cambios y transformaciones importantes en el sector educativo, enmarcadas en situaciones críticas que aunque diferentes para cada contexto, responden a que la educación es vista por los ciudadanos y por las instancias políticas de gobierno, nacional y subnacional, como una herramienta clave para el desarrollo.

Entendiendo que si bien ambos países poseen particularidades determinantes que les diferencian, poseen en común al menos dos aspectos determinantes: (i) registran los índices de desigualdad social más relevantes del continente y unos de los principales en la OECD, generando con ello una serie de presiones e implicancias sobre los sistemas educativos; y adicionalmente, (ii) enfrentan en el plano educativo procesos desafiantes en el ámbito de macro-organizacional de que concitan tareas de gran magnitud para los años siguientes.

En Brasil ello se expresa en la implementación del Plan Nacional de Educación (BRASIL, 2014), como eje de los desafíos para cumplir con metas muy exigentes, y a su vez, preguntarse por la necesaria articulación del sistema educativo nacional, una tarea de suyo compleja y de difícil consenso entre visiones en disputa. En tanto en el caso chileno, el principal reto se refiere a resolver un debate refundacional entablado entre quienes pugnan por mejorar el modelo de mercado en educación, y quienes buscan sustituirle por un sistema sustentado en derechos sociales. Ambas temáticas son complejas y demandarán varios años su adecuada resolución, por sus implicancias, los recursos que involucran, las condiciones en las cuales se ha venido funcionando y las exigencias para alcanzar las metas a las que se aspira.

Se entienden los desafíos políticos como las posibles respuestas ante demandas a las que se enfrentan ambas naciones en materia de gobernanza. Atributo crecientemente determinante para generar sustentabilidad de los pactos sociales que buscan consolidarse a partir de la educación. En este marco, el texto da cuenta del núcleo fundamental de la problemática educacional de cada país, desarrollando sus singularidades para, finalmente, comparar los desafíos que afrontan. Si bien instrumentalmente la temática se analiza desde el debate del financiamiento de los sistemas educativos, se comprende que siendo un factor muy importante no es suficiente para dar plena respuesta a las necesidades en este ámbito, requiriendo de la concurrencia de otros elementos, procesos y condiciones para generar los efectos y transformaciones esperadas.

## **2. ELEMENTOS DETERMINANTES DEL ESCENARIO DE LA EDUCACIÓN EN CHILE Y BRASIL**

### **2.1. Chile: El papel del mercado en la educación**

El caso chileno reúne características propias e importantes que le diferencian de Brasil. En lo que dice relación con la organización del Estado es esencialmente centralista, siendo probablemente el país más centralizado de la OECD. Adicionalmente, es el país más extremo en materia de asignarle un rol preponderante al mercado en la provisión de los recursos para educación, esencialmente en el plano escolar. Si bien el Estado garantiza un derecho básico a educación, se trata de una hito esencial, sobre la cual opera masivamente el mercado, de esta forma el sector privado que recibe subvención del Estado posee más del 53% de la matrícula escolar total, en tanto la educación pública supera levemente el 36% de la misma (MINEDUC, 2013).

Estas cifras representan la síntesis de un problema mayor, en tanto dan cuenta de los cambios del sector educación experimentados en algo más de tres décadas, producto de una política orientada netamente hacia la privatización abierta y luego, cumplido ese propósito, hacia una privatización encubierta. Estas iniciativas se instalaron en pleno proceso de consolidación de la dictadura (década de lo 80') a la sombra de la teoría de "cuasi-mercado" (LE GRAND, 1991), transformaciones que perduran hasta hoy, pese a tentativas de corrección de diversa magnitud impulsados en democracia. No obstante los modificaciones realizadas, la política de privatización derivó en una crisis sistémica de la educación pública, denunciada sin éxito ya en el año 2002, y con una presencia pública imborrable el año 2006, en lo que se denomina "el movimiento pingüino", cuyas demandas marcan un punto de inflexión determinante en la política educativa nacional (BURTON, 2012), al obligar el debate público de aquellas materias que la dictadura y el sistema político autoritario habían dejado instaladas para "proteger" el modelo neoliberal en educación, el cual en las dos décadas de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se logró remozar muy parcialmente.

Este movimiento social alcanzó en parte sus objetivos, sin embargo fue más bien la antesala del gran movimiento social del año 2011, que tuvo mayor convocatoria temática y denuncias políticas significativas que cambiaron irreversiblemente la agenda del gobierno de derecha desde entonces, y por cierto las ideas fuerza de las campañas presidenciales del año 2013. Alzándose el tema educacional, y en lo fundamental, el fortalecimiento de la educación pública, un papel clave en las propuestas de cambios del gobierno de centro izquierda instalado en marzo del 2014. El año 2011 puede ser identificado también en el punto de inflexión de los cambios que se debaten en la actualidad (octubre 2014) para la educación pública, a saber: recuperar un sitio trascendente en la sociedad o, finalmente, continúa indefectiblemente su alicaída existencia hacia un rol marginal.

Las transformaciones en este marco significan enfrentar problemáticas complejas y atávicas de la sociedad chilena, gestadas producto de las tensiones entre las dogmáticas políticas públicas neoliberales instaladas por la dictadura con la búsqueda de corrección del mercado en democracia, emergiendo así las demandas de fin al lucro, a la selección de estudiantes y exigencias por gratuidad de la enseñanza, dentro de las demandas fundantes de cambio desde el año 2006 a la fecha. Es indispensable comprender que la sociedad chilena en su conjunto opera, para la distribución de sus bienes tradicionalmente públicos, bajo normas de mercado en los diversos sectores, por ende lo que ocurre en educación es el reflejo de un diseño general, resultando complejo de instalar “cambios en educación bajo una lógica diferente de la de otros sectores” al no estar sincronizados con transformaciones importantes en toda la sociedad. En razón de ello, los debates sostenidos en esta materia en la actualidad han tendido a agudizarse y hacerse menos convergentes, dado que los movimientos sociales de los años 2006 y 2011 lograron poner en jaque al mercado, aunque no alcanzaron la fuerza necesaria para desplazarle -como se creyó en algún momento-, cuestión que es difícil de lograr a partir de la educación, pese a lo cual quedó en evidencia la necesidad de una importante transformación.

Desde otra perspectiva, la instalación de las políticas de mercado en la sociedad chilena significó que también una parte de la sociedad se sienta interpretada por ellas y no quiera que se reemplacen, siendo en el presente un motivo de conflicto, lo que también ha involucrado a actores institucionales con importantes intereses en el campo de la enseñanza privada que recibe subsidio público, a saber: iglesias, empresarios medianos y grandes, e incluso algunos holdings internacionales, lo que hace un tanto imprevisible el devenir de los hechos, al menos en el mediano plazo.

### **2.1.1. Tensiones entre las políticas educativas y las de financiamiento**

Las políticas de financiamiento de la educación tienen un rol estratégico cuasi evidente en todo proceso educativo –para remitirnos solamente a este ámbito-, en el caso chileno ello ha sido fundamental porque además de todas las argumentaciones que vinculan esta

variable con la disponibilidad de recursos y por ende, con la calidad de las oportunidades educativas, en el período democrático se estableció una fuerte tensión entre esta política, la de financiamiento, con las políticas educativas (OCDE, 2004), derivadas de la herencia dictatorial y del pacto de gobernabilidad de la transición democrática, que a la postre, pese a ciertos esfuerzos por corregir este desbalance, implicó que la lógica financiera neoliberal se impusiera sobre la educativa (DONOSO et al, 2012).

De esta manera el conflicto central entre las políticas de financiamiento de la educación y las políticas educativas se origina en la utilización del mercado como criterio dominante de asignación de los recursos para el sector, y de sus efectos e implicancias en más de tres décadas de utilización de estos procedimientos. Este fenómeno se observa con claridad al analizar las contradicciones en la forma cómo la sociedad chilena financia la educación y sus objetivos pedagógicos, esencialmente en que no ha sido capaz de garantizar a toda su población el derecho a una educación (de calidad<sup>1</sup>). Para comprender esta aseveración se requieren algunas precisiones. El desafío del sistema escolar chileno no es la universalización de la educación escolar en todos sus niveles (k-12), cobertura alcanzada en términos razonables, sino esencialmente, la calidad de la educación en su conjunto y, por cierto, la calidad de la enseñanza de la población más vulnerable (OCDE, 2013, 2014).

Sin desestimar que la universalización de la enseñanza preescolar es aún una meta por lograr, como también lo es en algún grado en la enseñanza secundaria, -pese a los esfuerzos- aún no se obtiene la anhelada cobertura plena por las dificultades de retención de la población más vulnerable<sup>2</sup>. Bajo tales restricciones es importante vislumbrar que el problema educativo chileno es instalar una calidad educacional consistente con los requerimientos específicos de las instituciones sociales y anhelos de la población, cuestión que está lejos de cumplirse. Ello se sustenta en que los factores socioeconómicos de la población de estudiantes (y sus familias) explican en grado preeminente (esto es entre el 60 y el 80% de la varianza) los resultados en la diversas pruebas nacionales y mediciones internacionales (PISA, 2009). En consecuencia, el valor agregado del establecimiento escolar es mucho más bajo que el alcanzado a nivel promedio de la OECD (TREVINO y DONOSO, 2010; OCDE, 2013, 2014), incluso registrado por dependencia del establecimiento: particulares con y sin subsidio y públicos (DRAGO y PAREDES, 2011; MIZALA y TORCHE, 2012).

---

<sup>1</sup> Debiese ser un implícito de la educación el atributo de “de calidad”, no obstante esta especificación es necesaria, pues en esencia el mercado se asocia la posibilidad cierta de ofrecer calidades muy diferentes, de allí la indispensable insistencia en este atributo.

<sup>2</sup> La universalización del Kinder (preescolar) está alcanzada, el tema son los niveles anteriores del sistema, para los que se han establecido políticas cuya universalización demanda recursos financieros importantes. En el caso de la enseñanza secundaria el problema no es de disponibilidad de plazas, sino de retención de los estudiantes más vulnerables.

El problema del sistema educativo con financiamiento público (93% de la matrícula escolar), es la incapacidad de la enseñanza formal por corregir aquellas variables “no controlables por el sujeto” (ROEMER, 2000) como el origen socioeconómico (capital social y cultural) que permitan obtener una educación de calidad. Siendo el origen social un factor determinante, no solo casi incontrarrestable por la escuela, sino por el sistema social en su conjunto. Una parte importante de la insistencia histórica de estos resultados se debe a las políticas de financiamiento de la educación pública instaladas en 1980, así como por la organización del sistema educacional, las que para se vinculan directamente. Hay que entender que el sistema implantado fue organizado bajo el racional de la privatización y es su sentido y orientación explícita (JOFRÉ, 1988). Consustancial a esta condición, la reforma del 80, aunque se la ha buscado maquillar por sus defensores (BEYER y VELASCO, 2010; EYZAGUIRRE, 2012), en los hechos asume la educación como un bien de consumo, cuya obligación del Estado es proveerla con un estándar basal, a partir del cual, quien desee un mayor nivel, deberá (si puede) pagar por esa diferencia. Los defensores del ‘status quo’ en esta materia argumentan sustentados en esa situación- que entonces la educación no se provee bajo criterios de mercado, dado que la Constitución la define como un derecho (Art. 19, N° 10), es decir la sociedad (el Estado) provee educación a quien no pueda/quiera pagarla. Este argumento sería suficiente para demostrar que la educación no está en el mercado. No obstante ser incorrecto, ya que ello se debe a que políticamente es inaceptable que ocurra (quien no puede pagar se quede sin educación) y además es poco funcional al modelo político, dado que requerimos de un mínimo común para operar en sociedad, mínimo provisto por la educación. Por cierto, quien aspira a una calidad mejor debe, en el mercado, pagar por ella. Cada quien puede comprar la educación que quiera/pueda, recibiendo el equivalente de lo que quiera/ pueda pagar: es decir, en el mercado de la educación se transan distintas “calidades de educación”. Ese es el sentido del mercado. Así entonces, el que puede pagar un precio más alto recibirá una calidad más alta, eso es lo que ha sido cuestionado.

Este es el conflicto que se ha evidenciado con el movimiento social del año 2011: volver a un sistema educacional en que la educación sea ofrecida como derecho y no como mercancía. Este giro conceptual es radical, el servicio educativo ha de organizarse en función de las necesidades de la población (derecho social) y no en función de lo que pueden pagar.

### **2.1.2. El cambio de paradigma educativo**

Concebir la educación como derecho social es asignarla bajo la razón que todo ciudadano tiene iguales derechos ante sus pares. Los defensores del mercado no toleran esto, pues significa la desaparición el mercado. Bajo el paradigma de los derechos sociales, esta cuestión es un tema público pues todos tienen derecho a las mismas posibilidades. El sistema ha de organizarse para cumplir con ese objetivo atendiendo a la “riqueza de la

sociedad” expresada en los recursos financieros que es capaz de asignar a esta tarea (DONOSO, 2013).

El hecho que los movimientos sociales en torno de la educación colocaran en entredicho al mercado como “EL” organizador del sistema educativo no ha implicado su cambio inmediato. No bastaba con desnudarle en sus miserias, la trama de relaciones del mercado como fenómeno social es un laberinto de redes complejas, con asidero en enclaves políticos, económicos, credos religiosos y filosóficos, generados en más de tres décadas de operación hegemónica, donde además ha elaborado un marco ideológico/ explicativo que le ha protegido de embates reformistas, incluyendo algunos intentos ocurridos en democracia, primero más convencidos y después más que nada testimoniales<sup>3</sup>.

La crisis de la educación chilena en comento, implica preguntarse si han de identificarse criterios diferentes al “mercado” para que una sociedad distribuya educación y, por tanto ¿Cuáles criterios habrían de ser? (SENDEL, 2012). Entendiendo que Chile representa una visión ultra-neoliberal, donde se ha adoptado al mercado para distribuir prácticamente todo. La respuesta afirmativa a ello implica -necesariamente- un cambio de paradigma del Estado, sustentado en nuevos lazos entre los ciudadanos y de éstos con el Estado, reemplazando el vínculo utilitarista del mercado por una relación solidaria, con un Estado protector de los ciudadanos en toda su dimensión. Los cambios buscados, aunque implican un sustrato técnico, normativo y financiero, esencialmente representan una propuesta de política pública que intencionalmente busca construir una sociedad de mayores derechos para los ciudadanos.

En razón de este cambio con efectos paradigmáticos, las exigencias en materia financiera son determinantes. Es decir, Chile debería impulsar una política de financiamiento de la educación sustentada en principios, estrategias e instrumentos básicamente diferentes a los vigentes. El tema de los principios se ha expuesto en las líneas anteriores, por ende, el desarrollo siguiente es de las estrategias e instrumentos para su consecución.

Para mejorar el sistema educativo chileno, consistente con lo expuesto, se requiere fortalecer decididamente la educación pública. Ello implicar implementar dos estrategias. Una, bajo políticas orientadas hacia el sector público: reorganizando su institucionalidad y generando una nueva arquitectura para su operación, sustentada en atribuciones normativas diferentes a la organización bajo la tutela municipal que vigente. También con capacidades

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, en los primeros se sitúan los intentos durante los años 90’ de cambio de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) “camisa de fuerza” de la democracia, instalada por la dictadura para evitar los cambios en el sector. En lo que se denominó “intentos más testimoniales”, podemos situar el proyecto de ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, presentado al parlamento posmovimiento social del año 2006, el que no tuvo tramitación alguna en el Parlamento.

técnicas y políticas diferentes (gobiernos corporativos, sistemas de gerencias por concursos, carreras directivas y docentes, etc.). Apoyado en nuevos caminos de financiamiento, que junto con combinar aportes basales para la gestión de las unidades supra-territoriales, también extensivas a los establecimientos escolares, tengan algún sistema de financiamiento variable de incidencia menor. Igualmente, se requiere aportes financieros consistentes con los objetivos a lograr en la población que atienden, lo que necesariamente implica mayores recursos públicos, sea para corregir los déficit de calidad educacional, graves y extensos, como para suplir aportes financieros que hoy realizan muchas familias al sistema escolar por la vía del copago (VALENZUELA et al., 2008).

La segunda estrategia se relaciona con el sector privado que recibe financiamiento público, sector que en Chile tiene gran cobertura de matrícula. El debate no es si ha de existir o no este sector, pues es políticamente es inviable todo intento de estatizarle, y además porque su existencia no es el problema central, sino que el mercado es el problema, y como tal la falta de normas que permitan regularle como proveedor de educación con recursos públicos, como –adicionalmente también– su asimetría con los derechos y deberes que considera la educación pública. La discusión no es en torno de la libertad de enseñanza y/o de los proyectos educativos de los centros privados, como se ha buscado plantear por algunos defensores del mercado. El sentido de la libertad de enseñanza en Chile es que no toda la educación esté bajo el alero del Estado. Pero ello tampoco implica, como contrapartida que se enseñe cualquier cosa y bajo cualquier estándar. Es decir, la libertad de enseñanza considera los proyectos educativos de la sociedad civil en sus diversas expresiones en tanto mantengan consistencia con el proyecto de sociedad. Esto no es el problema hoy, el problema es que la educación esté en el mercado. Lo que se necesita es refundar un sistema educativo para que la educación sea un derecho y no una mercancía.

En referencia este sector, es fundamental reinstalar dos principios: el de gratuidad de la enseñanza y el de equidad de acceso y de procesos educativos. Ambos son claves en la perspectiva de la educación como derecho social. En el nivel escolar, el primero de ellos, se vincula directamente con el mecanismos del copago (Financiamiento Compartido<sup>4</sup>) que ha tenido, finalmente, un impacto en la selección de estudiantes y, sin duda, en el financiamiento de los colegios privados. Los proyectos de reforma que están actualmente en debate en el parlamento (Octubre, 2014) plantean una eliminación gradual del copago para las familias y su compensación con recursos públicos para los empresarios. No obstante, ha sido resistido fuertemente pues el sector privado entiende que más que un tema financiero, al hacerse efectiva la gratuidad por esta vía, estarían obligados a recibir

---

<sup>4</sup> El Financiamiento Compartido aprobado el año 1993 en el primer gobierno democrático. Se trató de un mecanismo de copago organizado en cuatro tramos, al cual optan los establecimientos (básicamente los privados). Establece un cobro mensual por estudiantes. Ha terminado siendo un mecanismo de selección de estudiantes, usado como pago por discriminar, es decir para asegurarse que no ingresen estudiantes que no pueden pagar.



cualquier estudiante, independiente de su condición de vulnerabilidad, lo que impactaría en el mediano plazo en dos situaciones: una baja de los resultados escolares y/o, una migración de estudiantes hacia otros establecimientos, producto de la “mezcla social” que se generaría por la no-selección.

Por estos motivos, uno de los temas no transables de los dirigentes del sector educacional privado de todo origen es no eliminar el copago. Lo que ha sido apoyado –en algunos casos aislados- por agrupaciones de padres que “defienden el derecho a pagar” por la educación de sus hijos, dando cuenta de la complejidad de la materia en comento.

Adicionalmente, esta decisión también puede tener impactos negativos en el corto plazo para el sector público, pues de hecho el copago ha actuado como una barrera para la no- migración de los que no pueden pagar, quedándose en la educación pública. Al levantarse esta traba, podría producirse también un fenómeno explosivo en este plano. Por lo cual se requiere actuar en varios sentidos para evitar este efecto perverso.

Por ello es que impedir la selección de estudiantes, que con restricciones se lleva a cabo pese a que la ley lo permite solamente del 7º grado de enseñanza en adelante, (LGE, 2009) es un tema también sustantivo, para aislar esta situación discriminadora de inequidad de los procesos educativos, pero esencialmente para poder tratar el fenómeno del copago en forma directa.

En función de lo expuesto, el debate sobre los nuevos mecanismos de financiamiento es casi una materia de menor cuantía, entendiéndose que necesita sintonía con los fundamentos y estrategias definidas. No obstante, no es menor pues este cambio de orientación demandará mayores recursos financieros, siendo importante levantar un debate en este sentido en el país –el cual ha sido insuficiente hasta el momento-. En segundo lugar, deben cambiarse los mecanismos de asignación a la demanda, vía subsidio por otros que reflejen correctamente las orientaciones pedagógicas que se necesita alcanzar, instalando sistemas que aumenten eficiencia y efectividad del gasto en función de un proceso educativo de calidad para todos, conforme su situación socioeconómica. En tercer lugar, es importante adoptar medidas con impactos de mediano y largo plazo en aspectos claves, como formación de profesores, carrera docente pública –privada y otras acciones que también exigirán recursos, y finalmente, deben realizarse estudios de costos muy acabados para sustentar sólidamente las decisiones las cuales no han tenido siempre esta característica.

## **2.2. Brasil: El Estado como espacio de tensiones para la financiación en un contexto continental y de desigualdades sociales marcadas**

Brasil con casi 200 millones de habitantes es el país más poblado de Sudamérica. Ello le confiere una dinámica propia que lo diferencia de sus vecinos. En relación a Chile, país que tiene cerca de 18 millones de habitantes, los problemas que ambos comparten tienen escalas diferentes, en el caso brasileño son dimensiones continentales. La población brasileña ocupa un territorio que posibilita diferentes grados de inserción económica y social: datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA de 2010 señalan que solo el 33% de los municipios brasileños presentan IDHM<sup>5</sup> alto o muy alto, los demás (67%) se distribuyen entre un valor medio y bajo del IDHM, habiendo 36 municipios caracterizados como de muy bajo desarrollo. En este escenario socioeconómico se construyen los desafíos educacionales del país.

La educación básica ha sido desde siempre descentralizada. Es decir, se instaló en un contexto que en su oferta privilegió desde su origen el accionar de los Estados federados y de los municipios. Esto tiene relación, desde la instalación del Imperio, con las formas escogidas por el gobierno central respecto de la organización e implementación de las respuestas a las necesidades educativas. Esta situación se articula con el hecho que Brasil sea país con dimensiones continentales, en razón de lo cual, presenta -en la práctica- mayores dificultades para operar bajo mecanismos centralizados de gestión del sistema educacional.

No obstante, la manera cómo se implementa la educación básica, con fuertes componentes de autonomía de los Estados y, desde el año 1988, de los municipios, provoca una oferta educativa muy desigual en relación al cumplimiento del derecho a educación, ya que las condiciones y calidad de su oferta están directamente relacionadas con la capacidad financiera de los entes federados y, también, con las condiciones de vida de su población.

En otras palabras, como Brasil es un país profundamente desigual (IPEA, 2010), con una historia descentralizada de oferta educacional, tiene también una educación pública altamente desigual, con experiencias positivas y consolidadas en varios lugares, y también, en otras partes del territorio, con ausencia neta de condiciones adecuadas para realizar educación, incluso con bajas exigencias de calidad. Es decir, el sistema educacional brasileño está marcado por un diseño complejo de su oferta.

Desde sus comienzos el sistema se caracteriza por la forma eminentemente descentralizada de las unidades federadas estatales, la cual en las últimas dos décadas se profundizó con la consolidación de la participación de los entes municipales en la oferta de

---

<sup>5</sup> El IDHM es el Índice de Desarrollo Humano Municipal, el cual considera tres componentes: expectativa de vida al nacer, educación y renta per cápita.

educación básica. Este proceso de municipalización es el resultado de una lógica financiera de desconcentración de la acción pública, iniciada en el Régimen Militar, con la Reforma de la Enseñanza de 1º y 2º grado (ARELARO, 1999), pero que con el retorno de la democracia gana profundidad y un diseño institucional más fuerte, definiéndose los municipios -en el contexto de la Constitución Federal (CF) de 1988-, como entes federados generándose así una federación tripartita (ARAUJO, 2010). A este diseño, en ausencia de un sistema nacional de educación concebido y articulado como tal, la CF le asignó un carácter colaborativo en el ámbito de la educación, que es el sustento del actuar de diferentes instancias de gobierno en la organización de la educación nacional.

Un elemento adicional que hace más complejo este cuadro, es que en la oferta educación básica, junto con las instituciones públicas, hay también oferta privada, la cual en los últimos 30 años ha crecido de manera importante en el nivel preescolar y en educación especial. La educación superior presenta una situación inversa: tiene una oferta privada contundente, y una muy limitada de educación pública. En los últimos años el sector privado ha crecido especialmente debido a la fuerte presencia de subsidios públicos directos a los estudiantes.

Todos estos elementos sugieren aspectos que son estructurales en el diseño educacional brasileño, pero que en las últimas dos décadas, por situaciones coyunturales alcanzan valores muy expresivos en términos de las disputas por un proyecto educacional. La década de los 90' estuvo marcada por gobiernos predominantemente de inspiración neoliberal, donde el ajuste estructural de la economía, tenía prioridad absoluta -por la estabilidad económica-, en relación a la agenda social. Los años 2000 ven emerger gobiernos que aunque mantienen los compromisos con la estabilidad económica, son a partir de un paradigma de inclusión social, sustentado en el crecimiento económico interno que abre espacio a una agenda social más afirmativa (MORAES y SAAD FILHO, 2011).

En las últimas décadas el financiamiento de la educación puede ser sintetizados en términos que -en los 90'- fue el apego irrestricto a la necesidad dominante por la mejoría de la gestión de los recursos para el sector, lo que termina en la creación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio - FUNDEF y la consolidación de un sistema de redistribución de recursos entre los entes federados estatales y municipales, en la financiación de la educación básica, con baja participación del gobierno federal. En la década del 2000, hay un cambio, retomándose el debate sobre la necesidad de más inversión en educación, lo que conduce en el año 2007 a la aprobación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y Valoración de los Profesionales de la Educación - FUNDEB, y poco tiempo después -en el año 2009- a definirse la necesidad de un parámetro de inversión con relación al PIB nacional que garantice la mejoría del sistema educacional para la próxima década.

Para comprender en mejor forma estos desafíos, en términos de sus implicancias para la financiación de la educación, caben algunas consideraciones acerca del mecanismo de la política de fondos y sus impactos en la agenda educacional brasileña.

### **2.2.1. Política de fondos y la generación de condiciones para la ampliación de la inversión en educación**

Es importante señalar que el funcionamiento del sistema de educación pública brasileño implica un mecanismo de vinculación con una estructura impositiva que garantice una estabilidad del sistema (FARENZENA, 2006). Es decir, la regla constitucional brasileña define que los entes federados están obligados a invertir anualmente una cuota de los impuestos recaudados directamente por ellos o recibidos en forma de transferencia, para el funcionamiento y desarrollo de la educación.

En principio, esta inversión es exclusivamente para su propia red de enseñanza, lo que significa que –potencialmente- se mantienen las desigualdades de recursos de los entes federados en los niveles de inversión en educación. Después de la creación de los Fondos señalados, éstos operan como un segundo nivel de vinculación, ahora dentro de cada Estado federado, redistribuyendo parte de los recursos según el número de estudiantes matriculados en el año escolar respectivo. Este mecanismo funciona como una *subvinculación*, cuyo objetivo es en algún grado los niveles de desigualdad fiscal entre los entes federados, lo que se responde a una nueva etapa del debate del financiamiento de la educación en Brasil, en el que se identifica la consolidación del mecanismo de vinculación básica ya instalado, pasándose a un debate más elaborado entre las relaciones entre el sistema tributario y las condiciones de la oferta educacional (GOUVEIA y SOUZA, 2014).

De todas formas, la regla constitucional básica de protección al funcionamiento de la educación pública tiene algunos significados importantes: en un escenario de crecimiento económico, como fue la primera década de 2000, produce el crecimiento de la inversión en educación de forma casi inercial (CASTRO, 2011). No obstante, pese a que en los períodos de crisis económica también hay menores recursos, los entes subnacionales quedan obligados a mantener sus sistemas –lo que garantiza la oferta educacional en todos los rincones del país– sin embargo, la desigual capacidad de producción de riqueza de cada ente subnacional se refleja también en una forma de operación diferente de los sistemas de enseñanza. La participación del Gobierno Federal se expresa como una función redistributiva y compensatoria, que permitiría enfrentar aquellas desigualdades, sin embargo, la participación efectiva del ente Federal en términos presupuestarios, ha sido insuficiente históricamente para sostener este marco. En consonancia con ello, incluso el FUNDEF, vigente entre 1998 y 2006, fue exiguo respecto de la participación de la Unión en el financiamiento de la educación básica, pues proveyó una participación ínfima de los

recursos nacionales del fondo, lo cual fue coherente con el contexto de contención fiscal del período indicado.

Tales escenarios pueden ser problematizados en términos de su efectividad para la garantía de calidad en la educación brasileña, a partir de la comparación de datos de desarrollo social (IDHM), financiación de la educación (Gasto-alumno/año) y resultados escolares (IDEB<sup>6</sup>), expuestos en la tabla siguiente, que sintetiza las condiciones de oferta en el año 2009. Aunque en Brasil coexistan en la red pública escuelas municipales, estaduais y federales, se optó por usar solamente las municipales, considerando que el tema de la multiplicidad de sistemas y de la desigualdad entre éstos se expresa de forma cabal en esa unidad administrativa.

**Tabla 1. Gasto- medio por alumno matriculado/año, IDEB 5° año de la Enseñanza fundamental, en redes municipales brasileñas, por franja de IDHM. Brasil, 2009.**

IDHM (Tramos)		Gasto por matriculado	IDEB 5° año
hasta 0.499	Media	R\$ 2.527,37	3,2
	N	30	28
	Desviación estándar	R\$ 684,51	0,8
0.500 hasta 0.649	Media	R\$ 2.699,64	3,6
	N	2.384	2.185
	Desviación estándar	R\$ 609,53	0,7
0.650 hasta 0.799	Media	R\$ 3.348,35	5,0
	N	3.088	2.703
	Desviación estándar	R\$ 1.296,69	0,8
0.800 o más	Media	R\$ 5.218,02	5,4
	N	43	43
	Desvío padrón	R\$ 1.136,27	0,5
Total	Media	R\$ 3.079,50	4,4
	N	5.545	4.959
	Desviación estándar	R\$ 1.116,95	1,0

Fuente: IDHM (IPEA) IDEB (INEP) Gasto por matrícula (STN; INEP).

Como se explicita, los municipios con bajo IDHM también son los que disponen de menos recursos para invertir en educación y, consecuentemente, registran los resultados más débiles. Alternativamente, los municipios con más recursos –justamente- son los que tienen mejores indicadores de desarrollo humano como educacional. Entonces es posible afirmar que la desigualdad económica fortalece las condiciones para el desarrollo general y educacional de los municipios con mayores recursos y por ende, al mismo tiempo, implica dificultades para un desarrollo más equitativo. El papel redistributivo y equalizador de la Unión es determinante para la disminución de este marco de desigualdad, y desde la

<sup>6</sup> Se trata del Índice de Desarrollo de la Educación Básica.

creación del FUNDEB esto ha ocurrido tanto más que en relación al período del FUNDEF, dado que en el contexto de vigencia del nuevo fondo, la Unión queda obligada a participar del financiación de la educación básica al menos con el 10% del total de recursos anuales destinados por estados y municipios al fondo. Este monto debe ser redistribuido para los entes con menores valores invertidos por alumno/año de forma de promover equidad entre los sistemas.

Aunque este proceder responde a una nueva forma en relación al período anterior, los datos de la Tabla 1, referidos al año de 2009, que era el segundo año de vigencia del FUNDEB, evidencian que el mecanismo de ecualización de inversiones es todavía insuficiente. Ello se refleja en los persistentes resultados escolares (medido por el IDEB) que primero son una consecuencia de las desigualdades socioeconómicas (ejemplificada por el IDHM) que un reflejo de las políticas de financiación de la educación.

### 2.2.2. Movimientos sociales y demandas por mayor financiamiento

El devenir continuo e insuficiente de la política de financiamiento de la educación en Brasil permite comprender por qué en julio de 2013 la educación aparece en la agenda de los movimientos sociales, los cuáles a raíz del aumento de tarifas del transporte en la ciudad de São Paulo, tomaron cuerpo y se diseminaron por centenas en las ciudades brasileñas. Este movimiento es todavía objeto de análisis, dado que por un lado, detonaron una explosión en el país que solo tuvo un parecido –al menos en el que concierne a su amplitud, aunque bajo formas bastante diferentes– en la campaña por el *impeachment* de Color de Melo (en 1992) y en la cruzada por las elecciones directas en 1985, por entonces bajo la dictadura militar (ANTUNES y BRAGA, 2014). Por otro lado, estuvo acompañada de una ola de violencia desconocida en el ámbito de las grandes manifestaciones “de calle” en el país. De todas formas, en el caso de la incorporación de la demanda por calidad en la educación, no por casualidad tales movimientos introducen el tema del incremento de recursos como una gran bandera para la mejoría de la calidad de enseñanza.

Es verdad que la exigencia por mayores recursos también incluía la salud y en especial al transporte público. No obstante, lo que se busca destacar, es que esta problemática es levantada en “las calles” como consigna de la educación, por una generación histórica del movimiento social ligado al área, la cual es bastante más antiguo que las manifestaciones ocurridas el año 2013.

Para comprender la historia más reciente, cabe destacar que la idea de que en la actualidad el esfuerzo que hace el país en relación a la educación, es insuficiente para garantizar la solución de las atávicas deudas educacionales vinculadas al analfabetismo, a la falta de calidad de la educación básica, y a las restricciones de acceso a la enseñanza superior, estando presentes a lo largo de los años de 1990 en el diagnóstico que los

movimientos asociados a la educación hicieran en los Congresos Nacionales de Educación (CONEDs), eventos organizados de forma autónoma por sindicatos de profesores, asociaciones académicas y similares en el campo educacional, y que resultaron en un documento de referencia para la sociedad civil organizada, en torno de la defensa de la escuela pública, conocida como Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileña (CONED, 1997).

El documento explicita, por primera vez, la propuesta de aumentar, en diez años, los gastos públicos en educación hasta acercarse al 10% del PIB, para el pleno atendimento de las propuestas contenidas en este Plan Nacional de Educación (CONED, 1997:52). A pesar de que estas ideas fueron importantes para aquel movimiento, la aprobación del PNE de 2001 y el contexto del gobierno Fernando Henrique Cardoso no fueron una garantía para el incremento de recursos. El texto del PNE de 2001, que fue aprobado en el Congreso Nacional, tenía le propósito de alcanzar un 7% del PIB, pero tal meta fue vetada por el presidente de la república, dejándola sin efecto.

La realización de las Conferencias Nacionales de Educación en la década años 2000 – CONAE 2010 y 2014, no solo como movilizaciones independientes en el ámbito de la sociedad civil, sino como un fórum público reconocido por el Estado Nacional como espacio de disputa política de la agenda educacional brasileña, resitúan el tema del incremento de recursos – pero ahora en un contexto favorable al debate por mayores recursos. El texto aprobado en la CONAE 2010 profundiza la meta de la ampliación del esfuerzo nacional en los siguientes términos de ampliar la inversión en educación pública en relación al PIB, en la proporción de, como mínimo, el 1% por año, de manera de alcanzar como mínimo el 7% del PIB el 2011 y, como mínimo, el 10% del PIB el 2014, respetando las orientaciones a la educación ya definidas, e incluyendo de forma adecuada, todos los tributos (impuestos, tasas y contribuciones) (BRASIL, 2010). Se evidencia que el sentido es el mismo, en tanto el documento del 2010 es más preciso respecto de la necesidad de incremento gradual y respecto de la manera cómo este esfuerzo debe ser realizado. Es decir, explicitando la vinculación del aumento de los recursos con el conjunto de tributos existentes en Brasil. Con esto, lo que se pretende es destacar que la bandera del aumento de los recursos para educación, medida como porcentaje del PIB ha llegado a los movimientos sociales “de la calle del año 2013”, dando cuenta de un proceso bastante amplio y consistente de la sociedad civil organizada en defensa de la inversión pública en educación.

En lo que se refiere a la contribución de los movimientos “de calle del año 2013”, se puede señalar que –solamente- el clamor de los grupos específicos de la educación no parece haber configurado una presión suficiente para que la meta alcanzara el nivel históricamente reivindicado. Es decir, en el contexto del año 2013, en la tramitación en el Congreso Nacional del Proyecto del Nuevo Plan Nacional de Educación, ya estaba

garantizada la presencia de algún nivel de esfuerzo educacional medido como porcentaje del PIB, regla definida en la Enmienda Constitucional N° 59 de 2009. No obstante, la CONAE 2010 haya aprobado el nivel de un 10% del PIB, el proyecto enviado por el Gobierno Federal para su discusión en el Parlamento proponía un nivel base de 7%. La presión sobre los diputados y senadores durante todo el período de tramitación del PNE por los movimientos sociales asociados a educación, tuvo un fuerte aliado en los movimientos de calle para que la agenda educacional no tuviese otra salida que refrendar la meta del 10% del PIB para el sector. Lo que fue finalmente se aprobó en el 2014 en los siguientes términos: “ampliar la inversión pública en educación pública de manera de establecer, lo mínimo, el nivel de un 7% (siete por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB) del País en el 5° (quinto) año de vigencia de esta Ley y, como mínimo, el equivalente a un 10% (diez por ciento) del PIB al final del decenio” (BRASIL, 2014).

En síntesis, el contexto social actual, todavía de grandes desigualdades educacionales, instalado en una agenda pública que reconoce esta situación y sus efectos en la escasa equidad de la oferta, y en la urgente demanda por el incremento de recursos. Sí la tesis del aumento de recursos es victoriosa, por razones asociadas al contexto propiamente económico y al escenario para el debate educacional, ésta se reviste –ahora- de un nuevo desafío referido específicamente a los mecanismos de operación de los recursos.

La meta aprobada en el PNE se refiere específicamente al incremento de los recursos públicos para la educación pública, pero el Plan Nacional de Educación, como cualquier legislación, es fruto de los acuerdos posibles en el contexto de conflicto de intereses. Así, las estrategias para el cumplimiento de la meta bajo diversas formas, posibilitan la ejecución de la política en instancias asociadas de oferta entre la red pública directa y la compra de servicios privados. En este momento histórico de Brasil, se trata de un importante tema en disputa entre lo público y lo privado. Es decir, está en cuestionamiento el grado en que la expansión de la inversión garantizará el fortalecimiento público de la educación, de manera de preservar su carácter de derecho social.

Asociado a estos aspectos se identifican algunos problemas y desafíos -que no son menores-, y que se asocian a la capacidad del Estado brasileño para operar de forma efectiva con un nuevo nivel de recursos como los señalados, en el cumplimiento de la expansión del sistema. Es decir, cómo garantizar que el complejo conjunto de sistemas de enseñanza pública brasileño pueda expandirse en la proporción y ritmo requerido, acorde con los desafíos de inclusión de la población que está fuera del sistema, sea en la educación infantil o en la enseñanza superior, niveles reconocidamente de dificultad para configurar la oferta. Por otro lado, también están los desafíos de que un mayor nivel de inversión implica enfrentar aspectos como calidad de la enseñanza, especialmente en lo relacionado con la valoración de los profesionales de la educación y, además referida al papel de la escuela en



la formación de las nuevas generaciones, cuestiones que implican recursos, pero significan también un pacto republicano a favor de un proyecto educacional democrático.

### **3. SÍNTESIS COMPARATIVA DE LOS ASPECTOS SEÑALADOS**

Los cuadros que se exponen expresan una síntesis comparativa de ambos países en términos del combate a la desigualdad social y económica, la que aún está muy presente en sus contextos, con el fin de comprender más ampliamente los retos políticos de la financiación de la educación.

El sentido de trabajo es poder identificar los problemas y las eventuales propuestas de solución, a fin de comprender que aún en situaciones sociales complejas, como las de Brasil y Chile, se pueden encontrar alternativas.

**Tabla 2a. Los macro problemas sociales y sus efectos en el Sistema Educativo**

País	Macro problema social	Descripción
Brasil		La desigualdad social y económica en Brasil sigue siendo todavía alta, aunque en los últimos años se registra su disminución. La desigualdad es producto de la mala distribución de la renta, profundizada fuertemente en los años 80 y 90, y también de la concentración histórica del capital (agrario, industrial y financiero). Sus resultados se expresan en varios campos, en particular en el bajo acceso a los derechos sociales, como la educación. La educación brasileña, en un contexto de profundo desequilibrio en las condiciones de financiamiento y en lo organizacional compleja y descentralizada, no logra hacer frente a los desafíos de la desigualdad en el país, generando una oferta educacional muy dispar, con algunas redes y escuelas bien logradas y otras tantas sin las mínimas condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje.
Chile	La desigualdad social y económica	En Chile la desigualdad se expresa conjuntamente con procesos históricos de segregación social y territorial. A partir de los años 80', la situación se ha hecho más crítica, pese a la reducción de la población en extrema pobreza, la desigualdad social intra-país ha aumentado, incorporándose la segregación socio territorial entre diversas regiones (territorios subnacionales) y en las ciudades de mayor tamaño. El sistema educativo refleja esa situación, dado que la educación se distribuye según el mercado, con diferencias menores: el sistema público provee educación gratuita de cobertura universal en los niveles obligatorios. No obstante tener grandes problemas de operación por razones estructurales: organizacionales, financieras y normativas, operando en forma asimétrica con el sector privado con subvención del Estado, que goza de mayores derechos que el público, traduciéndose en una competencia desleal y perniciosa para la población.

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 2b. Los macro problemas educacionales y sus efectos en el Sistema Educativo**

País	Macro problema educacional	Descripción
Brasil	Ausencia de un Sistema	Ausencia de un sistema nacional integrado de educación, producto tanto de la falta de reglamentación más específica sobre la colaboración entre los

	Nacional de Educación	responsables de los sistemas, como de las dimensiones continentales del país, y por cierto, de una historia de eterna descentralización de la educación básica. Las desigualdades se expresan en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la financiación de la educación (a pesar de la política de mayores fondos ha disminuido el desequilibrio en los últimos 15 años);</li> <li>• En la calidad, fruto también de las asimetrías en la financiación;</li> <li>• En el perfil y en la carrera docente, dificultando políticas nacionales para los profesionales de la educación.</li> </ul>
Chile	Que la educación por 35 años esté en el mercado, el cual además ha regido la asignación de los recursos públicos en todos los sectores de la sociedad.	Ello se evidencia de diversas maneras. Estructuralmente se cambió la organización del sistema de educación pública -hasta 1980 fue centralizado bajo el Ministerio de Educación-, pasando íntegramente y de manera súbita (personal, infraestructura y recursos financieros) a los Municipios, quienes no tenían experiencia ni preparación para esta función. Paralelamente, se transformó el sistema de financiamiento, de sustentar la oferta hacia financiar la demanda, basado en un subsidiado por estudiante que resultó ser complejo e insuficiente. Adicionalmente, la reforma de 1980 tenía mecanismo de estímulo a la provisión de educación por privados, reforzado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza que operó por 30 años, impidiendo cambios en esta materia y debilitando el accionar del Estado. En los hechos la sociedad chilena no puede garantizar a su población el derecho a educación de calidad en términos de equidad. Esta situación es socialmente compleja y fue motivo de los conflictos del 2006 y 2011, que han marcado la agenda, forzando un punto estratégico de definiciones, que implica adoptar caminos para mejorar o corregir el mercado, o realizar una transformación que considere a la educación como derecho social

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3. Principales Metas – estrategias en educación – requerimientos de soporte**

País	Metas	Estrategias
<i>Gestión de los Sistemas de Educación y de los Establecimientos Escolares</i>		
Brasil	Reglamentar el régimen de colaboración, y materializar un Sistema Nacional de Educación	Esta materia no está suficientemente tratada en el PNE, pues en Brasil no hay consenso sobre el formato tanto del régimen de colaboración, como del Sistema Nacional de Educación. No obstante, mínimamente, la estrategia en esta temática sería: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar los foros públicos de monitorización y evaluación de la acción (inter)gubernamental</li> <li>• Aumentar los espacios transversales entre esferas de gobierno (mesas temáticas permanentes)</li> <li>• (Re) definir de manera más precisa las responsabilidades hacia la educación de cada ente federado, estableciendo mecanismos que eviten la superposición de acciones, de manera de reestructurar la noción de autonomía educacional de cada ente federado.</li> <li>• (Re) establecer un padrón nacional de referencia sobre estructura de las construcciones escolares; parámetros mínimos de calidad para todas las etapas y modalidades; así como para la contratación docente y su carrera profesional.</li> </ul>
Chile	Fortalecer la educación pública, como herramienta clave para reducir la	Cambiar los fundamentos y operación del sistema educativo hacia su provisión como derecho social, <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalar una nueva arquitectura del sistema público subnacional, que sobre la base de “desmunicipalizar el sistema” genere condiciones adecuadas para el cumplimiento del derecho a educación.</li> <li>• Con componentes directivos y técnicos solvente, sistemas de carrera</li> </ul>

	desigualdad y segregación social	<p>profesional docente y directiva, y oportunidades educativas para su población.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserto en un proceso de descentralización de otros sectores del Estado.</li> </ul> <p>Modificar en forma consistente las reglas de operación del sistema de enseñanza privado con subsidio público en lo que dice relación con: regulación del lucro, selección de estudiantes y eliminación del copago como elemento clave de la gratuidad, compensando el Estado en forma directa estos recursos a las empresas. Cambiar el sistema de financiamiento a un modelo de aportes basales con correctores eficientes de contexto socioeconómico y condiciones de desempeño.</p>
	Fortalecimiento de los equipos directivos escolares	Generar un sistema de formación, inducción y desarrollo de directivos y equipos directivos escolares.
<b><i>Financiación de la Educación</i></b>		
Brasil	Ampliar la inversión pública en educación	El desafío es mantener un ciclo de inversiones para garantizar más y mejores condiciones para el desarrollo educacional. El nuevo PNE define como meta, incrementar la inversión del PIB hasta el 7% el año 2019, y el 10% en el 2024. La cuestión más compleja, y por ello estratégica, es encontrar, detallar y vincular nuevas fuentes de financiación.
Chile	Incrementa recursos financieros y aumentar la eficiencia del gasto	Combinar los requerimientos de recursos financieros con criterios de eficiencia basados en la el derecho social de la educación
<b><i>Acceso, permanencia y calidad</i></b>		
Brasil	Ampliar el acceso para universalizar la educación básica	<p>Los dos extremos de la educación parecen ser los más complejos: guardería y enseñanza media. La meta nacional no es de universalización de la guardería, sino de ampliación de su cobertura para atender un 50% de la población. La conformación de instituciones en este caso es el gran dilema, pero también lo es la mantención de los centros de educación infantil, así es necesario ampliar la participación de la Unión en esta materia.</p> <p>En la enseñanza media la cuestión del acceso no puede ser olvidada, pero el centro del debate está en las condiciones de permanencia y aprendizaje.</p> <p>Es decisiva la inversión en nuevas políticas curriculares y en programas que focalicen la formación (inicial y continuada) de profesores para su desempeño en esta etapa de la enseñanza.</p>
	Ampliar las condiciones de calidad educacional	<p>Hay algunos ejes que han sido indicados como estratégicos para la calidad educacional en Brasil, especialmente en el nuevo PNE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las políticas de valoración docente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salario;</li> <li>- Hora de trabajo;</li> <li>- Formación inicial y continuada;</li> <li>- Plan de Carrera</li> </ul> </li> <li>• Jornada escolar: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación de la jornada escolar diaria</li> <li>- Diversificación de la jornada</li> </ul> </li> <li>• Condiciones materiales y estructurales de las escuelas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de recuperación de las escuelas</li> <li>- Planeamiento de construcciones y ampliación de los edificios escolares,</li> </ul> </li> </ul>

		<p>vinculándolo a ejes pedagógicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión democrática: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar la realización de espacios colectivos de gestión de los sistemas de enseñanza, respetando las decisiones tomadas en esos espacios.</li> <li>- Ampliación de la participación de la sociedad en la gestión de los sistemas de enseñanza y en las escuelas.</li> </ul> </li> </ul>
Chile	Universalizar la Enseñanza preescolar de 0 a 3 años y terminar de universalizar la de 4 y 5 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganizar la institucionalidad de la enseñanza preescolar pública, para optimizar los recursos y mejorar la cobertura territorial</li> <li>• Impulsar campañas de estímulo a la familia para la integración a la enseñanza preescolar de los niños pequeños.</li> <li>• Diseñar una estrategia territorial de cobertura gradual de la meta</li> </ul>
	Fortalecimiento de la profesión docente	Generar una carrera profesional docente para el sector público acorde con la nueva institucionalidad y las exigencias de profesionalización ya identificadas, que considere, indispensablemente, mejoras sustantivas en sus remuneraciones.

Fuente: Elaboración propia

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

El texto busca evidenciar, a la luz de las especificidades inherentes a cada contexto histórico, que ambos casos en análisis comparado propician reflexiones importantes acerca de los desafíos a enfrentar para cumplir con la garantía del derecho a educación en las sociedades capitalistas contemporáneas.

El punto en común de la sociedad chilena y brasileña es, sin duda, la desigualdad social, la que pese a ser fundamentalmente económica, tiene expresiones complejas en las formas de acceso a los bienes materiales, culturales y ciertamente educacionales. En los dos casos se encuentran aspectos territoriales de desigualdad de distribución de los bienes educacionales, sea por el mercado en el caso chileno, o bien en el caso brasileño, por imposibilidades históricas de desarrollo local en diferentes puntos del territorio.

Es correcto considerar que las desigualdades en que están inmersas estas sociedades no pueden ser superadas solamente por políticas educacionales, ya que se trata de fenómenos multicausales, sin embargo, con la misma intensidad parece correcto afirmar, que el sistema educacional podría dar una contribución más profunda a la justicia social, en la medida en que tuviese la capacidad de reducir significativamente el impacto de las desigualdades socioeconómicas en el ámbito educativo.

Las razones para que el sistema educacional en ambos países no sea lo suficientemente efectivo para combatir tamañas desigualdades, parecen relacionarse con aspectos históricos e institucionales, expresados en la forma se han organizado para proveer la garantía de educación. En los dos casos, la historia de desarticulación entre la política

educacional y otras políticas sociales marcan un trayecto lento de atención del derecho a la educación que, tanto con los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, o más recientemente con los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil, presentan dificultades para responder lo suficientemente rápido al necesario fortalecimiento del sistema público de enseñanza para la superación de esta larga historia de exclusión educacional.

Asociada a los aspectos históricos y, de cierta forma producto de ello, la institucionalidad de los sistemas educacionales en ambos países es un obstáculo para la superación del escenario señalado. En el caso brasileño, se refiere a la falta de una perspectiva nacional en el contexto de un país continental, lo que puede sintetizarse en la ausencia de un Sistema Nacional de Educación, pero la estrategia para superar este problema no es simple, pues no se refiere exclusivamente a la formulación de la idea de tal sistema, aunque esto sea parte del desafío, sino que se relaciona sobretodo, en el contexto de este país-continente diverso, y la forma cómo construir una institucionalidad legal, financiera y quizás pedagógica, que sea capaz de cumplir de forma más justa con el derecho a educación para todos.

En el caso chileno, el desafío más complejo para el financiamiento es proveer el soporte adecuado para aplicar los principales fundamentos bajo los cuales se ha de distribuir la educación, desde una visión de mercado a una de derecho social. Esto origina una transformación absoluta del sistema educativo chileno, con implicancias en todos los sentidos, incluyendo los criterios de asignación y de evaluación de estos mismos recursos.

Hay que entender que las debilidades de la institucionalidad pública central y subcentral del país, esta última referida a los municipios, son factores claves que explican en grado sustantivo los resultados alcanzados y por ende, la necesidad de transformarles, en paralelo con los cambios en el sistema de financiamiento, sus bases e instrumentos, pues en caso contrario no será posible garantizar el derecho a educación en los términos expuestos.

No obstante, esta tarea también necesita regular al sector privado que recibe subsidio público, por cuanto –esencialmente en el caso chileno- se encuentran en una relación asimétrica, donde este sector posee más derechos que el público, por ende toda transformación del sector público, en un plano relacional necesita igualar las condiciones: en este caso de los privados con los públicos, para así garantizar el derecho a educación en cualquier circunstancia.

Para ambos países son muy relevantes los desafíos para la financiación de las políticas educacionales escolares. Para Brasil ya existe una previsión de crecimiento constante de recursos para la educación en la próxima década, y para Chile, hay plena conciencia de que la educación pública requiere un incremento sustantivo, materia que

está en debate actualmente en el contexto del planeamiento presupuestario del año 2015 y siguientes.

Analizar las realidades de Brasil y de Chile, invita a incluir otros desafíos, sea con los riesgos de tratar a la educación como un producto del mercado, dada la incapacidad de éste para asegurar la posibilidad de reconocimiento del otro como un sujeto de derechos equivalentes; pero también significa ahondar en el complejo tema de la defensa del sistema público, que requiere una institucionalidad capaz de ser eficiente y efectiva para la protección al ciudadano. De toda forma, esta conversación entre dos realidades no busca superponer modelos, sino esencialmente motivar para que cada país pueda conocer mejor el proceso de construcción de la defensa del derecho a la educación para todos: y en este campo parece que los desafíos de Brasil y Chile son urgentes.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANTUNES, R. E BRAGA, R. (2104): Os dias que abalaram o Brasil. *Revista Políticas Públicas*, Número Especial, pp. 41-47, Julho.
- ARAUJO, G.C. de (2010): A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, v. 36, pp. 389-402.
- ARELARO, L. R. G. (1999): A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. Vários Autores. (Org.). *Municipalização do Ensino no Brasil - Algumas Leituras*. (Belo Horizonte: Editora Autêntica, v. 1), pp. 61-89.
- ATRIA, F. (2014): Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público. (1º ed.) (Santiago de Chile: LOM Ediciones).
- BEYER, H.; VELASCO, C. (2010): *Una educación pública más efectiva ¿los árboles no dejan ver el bosque?* En: Bellei, C., Contreras, D.; Valenzuela, J. P. (eds.) *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*. (Santiago de Chile Universidad de Chile-UNICEF, pp: 183-224.
- BRASIL (2010): Conferência Nacional de Educação. Resoluções Finais. Extraído de [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf)
- BRASIL (2014): Lei Federal 13005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação. Extraído de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)
- BURTON, G. (2012): Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación 1990-2010. *Latin American Perspectives*, 39:34.
- CASTRO (2011): Financiamento da Educação Pública no Brasil: evolução dos gastos. Gouveia, A B; Pinto, J M R e Corbucci, P. R. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. (Brasília: IPEA), pp.39-51.

- CONED. (1997): Plano Nacional de Educação - A Proposta da Sociedade Brasileira. Extraído de <http://www.fedepsp.org.br/documentos/PNE%20-%20proposta%20da%20sociedade%20brasileira.pdf>
- DONOSO, S. (2013): *El derecho a la educación en Chile. Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. (1° ed.) (Santiago, Chile: Bravo y Allende Editores).
- DRAGO, J.P. Y PAREDES, R. (2011): La brecha de Calidad en la Educación Chilena. *Revista Cepal*. Nº 104, agosto, pp.167-180.
- EYZAGUIRRE, S. (2012): Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización? Puntos de Referencia, Nº340. Extraído de [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4958\\_3061/pder340\\_SEyzaguirre.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4958_3061/pder340_SEyzaguirre.pdf)
- FARENZENA, N. (2006): A Política de financiamento da Educação Básica: rumos da Legislação Brasileira. (Porto Alegre: Editora UFRGS).
- GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. (2014): A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. (en prensa).
- JOFRÉ, G. (1988): Subvenciones en educación. *Estudios Públicos*, 32, pp. 31-55.
- LE GRAND, J. (1991): Quasi-market and social policy. *The economic journal*, Vol. 101, Nro. 408 (Sep., 1991), pp. 1256-1267.
- MINEDUC (2013) Ministerio de Educación, datos de matrícula. Extraído de [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)
- MIZALA, A., TORCHE, F. (2012): Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *Int. J. Educ. Dev.* 32 (2012), pp.132-144.
- MORAES, L. E SAAD FILHO, A. (2011): Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v 31 n. 4, 124, out-dez, 2011, p. 507-527.
- OCDE (2013): Panorama de la Educación 2013. (Madrid: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE – Santillana).
- OCDE (2014): Education at a Glance 2014. (París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE).
- PISA (2009): Análisis de los resultados de las Pruebas PISA - 2009. Santiago de Chile: Ministerio de Educación).
- ROEMER, J. (2000) Variantes de la igualdad de oportunidades. *Revista Fractal*, Nº 16 enero-marzo. 2000 Año IV volumen V. Extraído de <http://www.mxfractal.org/F16roeme.html>
- SENDEL, M, (2012); Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales el mercado. (Barcelona: Ramdon House Mondadori).
- TREVIÑO, E. Y DONOSO, F. (2010): Agrupación de escuelas para intervenciones de política: análisis del caso chileno. (Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, Facultad de Educación).
- VALENZUELA, J. P., BELLEI, C., Y DE LOS RÍOS, D. (2008): Evolución de la

Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido. (Santiago de Chile: FONIDE –CIAE).

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Sebastián Donoso-Díaz***

Doctor en Educación, Profesor e investigador del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad de Talca (Chile), es especialista en política educativa, sus investigaciones y publicaciones se relacionan con la evolución de los sistemas educativos, la educación pública y la equidad. **Datos de contacto:** E-mail: [sdonoso@utalca.cl](mailto:sdonoso@utalca.cl)

### ***Ângelo Ricardo De Souza***

Doctor en Educación, Profesor e investigador del Núcleo de Políticas Educativas de la Universidad Federal de Paraná (Brasil), es especialista en política educativa, siendo que sus investigaciones y publicaciones se relacionan con la organización, planificación y financiamiento de la educación. **Datos de contacto:** E-mail: [angelo@ufpr.br](mailto:angelo@ufpr.br)

### ***Andréa Barbosa Gouveia***

Doctora en Educación, Profesora e investigadora del Núcleo de Políticas Educativas de la Universidad Federal de Paraná (Brasil), es especialista en política educativa, siendo que sus investigaciones y publicaciones se relacionan con lo financiamiento de la educación, la remuneración de los maestros y los sindicatos de docentes. **Datos de contacto:** E-mail: [andreabg@ufpr.br](mailto:andreabg@ufpr.br)

**Fecha de recepción:** 27 de abril de 2015.

**Fecha de aceptación:** 10 de diciembre de 2015.



## 5



## SECONDARY EDUCATION IN FIVE SOUTH AMERICAN COUNTRIES

### *La educación secundaria en cinco países de América del Sur*

Guillermo R. Ruiz\*

#### **ABSTRACT**

In this paper I focus on the Secondary Education in few countries of South America in order to identify recurrences among the problems, their possible interpretations, and their current processes of reforms. I analyse the changes of secondary education in four countries that are members of the MERCOSUR: Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, and I also take into account one country which is located in same region: Bolivia. Thus, I track the recent trajectories of government policies on secondary education, which have been modified by these five States of South America. For this purpose, first, I analyse the global level and the regional contexts in which educational reforms have taken place in the last decades. Second, after mention few historical characteristics of education development in Latin America –in general– and in these five nations –in particular–, I look at the reforms of secondary education in this region doing a normative analysis of the government policy documents of these five countries. This analysis shall allow us to define a period starting in the ‘1990s and continuing until the second decade of the current century, in which we can identify normative changes in the countries studied and also recognize some of their actual scope and limitations. Third, recognizing the complexity of current global networks and the dynamic of interaction, we approach the secondary education reform challenging the

---

\* Universidad de Buenos Aires - CONICET (Argentina).

assumption that globalization leads to homogenization and results in the international convergence of educational systems. Finally, we discuss the meaning of secondary education for all from a regional perspective in order to identify current convergences in academic forms of secondary school and the constraints of their implementation according to academic traditions and the educational local settings.

**KEY WORDS:** Secondary Education, Educational Reforms, Borrowing Policies, MERCOSUR.

### **RESUMEN**

En este trabajo se analiza la educación secundaria en algunos países de América del Sur a efectos de identificar recurrentes problemas, sus posibles interpretaciones y los procesos de reforma en curso. Para ello se toman en consideración los casos de cuatro países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; asimismo se incluye como caso a Bolivia, el cual se encuentra ubicado en la misma región geográfica. Se analizan los cambios normativos que los países han desarrollado en los últimos años y que modificaron la educación secundaria. En función de ello, en primer lugar se describen los contextos globales y locales en los cuales tienen lugar estas reformas educativas. En segundo lugar, se mencionan algunos datos históricos que han caracterizado el desarrollo educativo de América Latina en general y de estos cinco países en particular. Se consideran las normativas educativas que han dado lugar a reformas de la educación secundaria. Este último permite establecer una periodización reciente que se inicia en la década de 1990 y que continúa durante la primera década del siglo en curso, lo cual permite identificar recurrencias y limitaciones de los cambios implementados. En tercer lugar, teniendo en cuenta la complejidad de los cambios y redes globales y de las dinámicas de interacción entre ellos, se considera que el análisis de la educación secundaria constituye un desafío analítico a la creencia que la globalización supone cambios homogéneos y la convergencia de los sistemas educativos nacionales. Finalmente, se discuten los significados de la educación secundaria para todos desde una perspectiva regional, a efectos de identificar convergencias en las formas que adquiere la educación secundaria así como las limitaciones que encuentran las políticas de reforma en función de los contextos locales.

**PALABRAS CLAVE:** Educación Secundaria, Reformas Educativas, Transferencias, MERCOSUR.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCTION**

In recent decades, secondary education has led to an impressive numerical expansion all around the world, responding to the great demand for attend to this educational level. In 1950, approximately 10 % of fifteen- to nineteen-year-olds attended secondary education; by 1995, 56.6 % attended; by the year 2011, 63 % of fifteen- to nineteen-year-olds attended to secondary school (UNESCO, 2013). However, in many developing countries, secondary education often has functioned as a *holdup*, not providing enough access for primary graduates. In comparative perspectives, for instances, Latin American countries such as Brazil and Bolivia have enrolment ratios nearly 15/20 % below that of international benchmarks. Moreover, when we examine secondary student enrolment as a percentage of total enrolments, Latin America lags behind development regions. In 1995, 22.3 % of students in Latin American were enrolled at the secondary school, as compared with 30.2 % for all developing areas (UNESCO, 1997). By 2011, the percentage in Latin America reached 76; while in the developing areas 84 % of students were enrolled at the secondary education. As the United Nations Project on Development and Education in Latin America and the Caribbean has noted several years ago, quantitative change generally has not been matched by a qualitative change in the aims, content, and pedagogy of secondary schooling (UNESCO/CEPAL/PNUD, 1981). Secondary education, developed long after university and primary education, has traditionally served as merely a junior appendage to university education. In time, a second branch of secondary develops, consisting of technical, commercial and normal (teacher education) schools. This vocational oriented sector of secondary education has mainly served children of the lower middle and working social groups. In many cases, it was of a terminal educational track since this population does not lead to higher education. Thus it has contributed to a dual-track character of schooling (UNESCO/CEPAL/PNUD, 1981).

In the past four decades, secondary education has become one of the policy sectors which have been subject to several regulations and reforms. The transformations that have taken place in educational systems allow distinguishing between: reform, innovation and change. *Reform* implies a process to re-structure the whole system or the core curricula approved by the State. *Innovation* means specific curricular changes. Then, while educational reforms represent a shift into an instituted logic, innovations would be an instituting change at a micro or local level. Thus, *change* would call for effective transformations that may occur at different dimensions of formal education: system, institution, and classroom. These changes may be caused by reforms or by innovations or may occur independently from them. If we approach educational reform, with a focus on national States as the unit of analysis we can see globalization as a driver of policy ideas of education and academic reforms. Nonetheless, the effects of globalization in education policy are mediated by local history and politics and by the interplay that each country has with the global forces, for mention few contingences.

In this paper I discuss these topics under the South America point of view to identify recurrences among the problems as well as possible interpretations. I analyse the changes of secondary education in four countries that are members of the Southern Common Market (MERCOSUR): Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, and I also take into account one country which is located in same region: Bolivia.<sup>1</sup> All of them were part of Spanish and Portuguese empires until the 1820s decade.<sup>2</sup> Thus, I track the recent trajectory of government policies on secondary education, which have been modified by these five South American countries.

For this purpose, first, I analyse the global level and the regional contexts in which educational reforms have taken place in the last decades. Second, after mention few historical characteristics of education development in Latin America, I look at the reforms of secondary education in this region doing a normative analysis of the government policy documents of these five countries. I shall approach the normative dimension of the State apparatus and intend on identifying their political and ideological foundations in order to interpret the application of public policies in education. This analysis shall allow us to define a period starting in the '1990s and continuing until the second decade of the current century, in which we can identify normative changes in the countries studied and also recognize some of the actual scope and limitations. Third, recognizing the complexity of current global networks and the dynamic of interaction, we approach the secondary education reform challenging the assumption that globalization leads to homogenization and results in the international convergence of educational systems. Finally, I discuss the meaning of *secondary education for all*, and these issues that are involved, from a regional perspective in order to identify current convergences in academic forms of secondary school and the constraints of their implementation according to academic traditions and the educational local settings.

---

<sup>1</sup> MERCOSUR is a sub-regional area that comprises five State members: Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and Venezuela. MERCOSUR promotes the constitution of free-trade zones and the free transit of goods, services and factors among the State members.

In this piece, I have chosen four of these countries: those that originally have created this sub-region, and they have agreed a deeper coordination, in several areas (such education), to allow for the strengthening of an integration process. I also added to this analysis Bolivia which is an MERCOSUR associate-State and it is located in the same geographical area.

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Paraguay and Uruguay were part of the Viceroyalty of the Río de la Plata, which was established in 1776 by King Charles III of Spain. Revolutions movements spread all over this Viceroyalty since 1809. By 1814, this Viceroyalty effectively ceased to exist.

Brazil was a colonial administration of the Portuguese Empire called Governorate General of Brazil, established in 1549 by King John III of Portugal. In 1621 it Governorate was partitioned into two colonies: State of Brazil and State of Maranhão, but they were subordinated to a centralized administration in Salvador which reported directly to the Crown in Lisbon. Brazil got its independency in 1822.

## **2. THE GLOBAL AND THE REGIONAL CONTEXTS**

Globalization is seen as denationalization of boundaries. In the age of globalization the world is run like a market and knowledge is treated as a global commodity. As Amin (1997) has pointed out the process of global industrialization and modernization is controlled by a *centre*, consisting of those Northern and Western countries, which use their financial, technological, cultural and military monopolies to maintain and increase their competitive advantage in the global market. Hence, their monopolies in the field of media and communications technologies, enhances their capacity to exercise cultural hegemony over the conditions under which knowledge is produced and distributed globally. Educational researchers in the advanced industrial regions of the world have the capacity to control the production and distribution of what is to count globally as worthwhile knowledge about the conditions and processes of educational development, including knowledge about the development of teaching profession. The global channels for marketing educational knowledge (e.g. international journals, conferences and books) tend to be monopolised by academia of the advanced industrial countries, leaving the ideas of those operating in the peripheral countries unheard and unacknowledged.

During the '1990s these components of the global political and economic power have obtained legitimacy to direct economic and social reforms in order *to solve* economic and fiscal crisis particularly in the Third World (WELCH, 2007). Therefore, globalization can be understood as "a social process in which the constraints of geography on social and cultural arrangements recede and in which people become increasingly aware that they are receding" (MORROW & TORRES, 2007: 91). Further, in this new global order, globalization takes place in a structural historical situation, where economic change forces and tendencies (of changing the role of State at the national level) interplay, in contradictory dialectics.

Consequently, globalization can be understood as an economic integration, achieved in particular through the establishment of a global place characterized by free trade and minimal regulation. Revolutions in communications and information circles and the increased people mobility, services and goods also have extended the reach of globalization. The logic of globalization implies the active involvement of State mechanisms in order to ensure the unfettered operation of markets, both capital and labour. Reconstituted States begin to behave like economic entrepreneurs in a free market. Going global implies the free supervision and regulation of the State domestically (through national governments) and internationally (through intergovernmental mechanisms). Such patterns produce and require their own forms of cultural expression. However, one may wonder: How is that global governance takes place in relation to schooling and how we ought to study the circulation of educational reforms?

A substantial literature focuses on the nature of educational provision in different regions of the world. Typical terms identifying regions are the European Union, the South Pacific, among others. Allied macro-level work takes the continent or sub-continent as the unit of analysis and focuses on such locations as South America or Africa. A key assumption underlying most regional comparisons is that certain shared characteristics differentiate one region from another in educationally significant matters. These shared characteristics of any particular region may include language, political organization, colonial history, economic system, national goals, religion, or cultural origins. Authors of cross-regional comparisons should believe they might convince readers that the characteristics cited as unifying a region are truly shared by the region's members; demonstrate that two or more regions are substantially similar or different in the nature of their unifying features; and show that such similarities and differences are educationally important (BRAY, ADAMSON & MASON, 2007). If we look at Latin America we can see that it is neither homogeneous nor uniform.<sup>3</sup> It has many faces, regions, climates, diverse groups of people, and although Spanish and Portuguese are the predominant languages of Latin America, there are a large number of languages that are spoken for many people across Latin American countries.<sup>4</sup>

Beyond this diversity, it is possible to identify some common attributes in the region that have influenced its educational development. We can point out two differences between Latin American education and Western European education: (a) there was a restricted connection to economic development (until the 1950 decade), and (b) there were important distinctness at the expansion, enrolment and development of public education across Latin American countries. In this sense, Acosta (2011a) asserts that this region has had its own modernity, which means that these countries have had a particular type of inclusion within the international division of work, wealth and culture. The educational inclusion was not uniform in the region and Latin American countries have developed diverse and conflictive relationship with modernity since they got independency from metropolis. In that historical context, Argentina and Uruguay have gotten outstanding educational achievements, mainly at the beginning of 20<sup>th</sup> Century.

From the 1950s, in a historical context of modernization and *developmentalist* policies, under the *human capital* approach,<sup>5</sup> Latin American governments started to

---

<sup>3</sup> Latin America has a region of approximately 21,069,500 km<sup>2</sup>. By the year 2012, its population was estimated at more than 587 million (OEI, 2014). The countries we approach in this piece have several differences in relation to the amount of inhabitants: Argentina, 41.086.927; Bolivia, 10.027.254; Brazil, 198.656.019; Paraguay, 6.687.361; and Uruguay, 3.395.253.

<sup>4</sup> Spanish is spoken as first language by about 60 % of the Latin American population, Portuguese is spoken by about 34 % of the population and about 6 % of population speaks other languages. Bolivia has 36 official languages; Peru, 43; Guatemala 36. In Mexico there are almost 200 languages (spoken mainly for indigenous population and their descendants). Other countries such as Uruguay and Cuba are monolingual.

<sup>5</sup> This approach meant a strong economic orientation for education. Ideological influences are also discarded because education, as any social event, has become an objective and scientific issue. Education started to be

promote a notable schooling expansion. Nevertheless, there were (again) different groups of countries in relation to the educational improvement in the region. In some countries large part of population did not have access to formal education. On the other hand, in many others countries, educational systems have experienced an enlargement since then. In the mid-1970s, in a context of military dictatorships, Latin American governments have started to apply public policies in which States reduced their efforts to provide public schooling. Return to democracy, starting in the beginning of 1980s, showed up several crises of educational systems in the region: cultural, academic, financial, quality crises were detected by democratic governments which have taken offices across the Latin American countries by that time.

### **3. RECENT AND CURRENT EDUCATIONAL REFORMS**

Studying policy borrowing lends as a powerful tool to better understand protracted policy conflict in a given context. The concept of *policy transfer* is an analytical descriptor of the phenomenon of which *policy borrowing* is a part (PHILLIPS & SCHWEISFURTH, 2014). The study of educational transfer includes typically a political and an economic dimension. Politically, borrowing has a beneficial outcome on extended political conflict. It enables opposed advocacy groups to combine resources to support a third, supposedly objective, policy option borrowed from elsewhere. During last decades, *International standards* have become an increasingly common point of reference in such decisions. The economic dimension of educational transfer, in turn, is important in developing countries since policy borrowing is often a transient phenomenon, because it only exists so long as external funding (the import of a particular reform package) continues. Policy borrowing in poor countries is (to the education sector) a condition for receiving aid. As a requirement for receiving grants or loans at the programmatic level, policy borrowing in developing countries is coercive and uni-directional. Reforms are transferred from the global North/West to the global South/East (STEINER-KHAMSI, 2004). Following the Schriewer approach, Steiner-Khamsi has introduced the externalization framework into the field of comparative policy studies in order to analyse policy borrowing and lending in education (STEINER-KHAMSI, 2004). The concept of externalization is convenient for comparative policy studies it shows how *global forces* are in many times locally induced with the purpose of generating reform on domestic developments. The cross-national policy borrowing (discursive or factual) has a certification effect on domestic policy. Metaphorically, it seems like the local actors reach out and grab the arm of the octopus that is closest to their particular policy agenda, and thus attach (local) meaning to a (global)

---

understood as a dynamic element for development. This dynamism was expressed in the concept of human capital. T.W. Schultz introduced this concept at the beginning of the 1960s, believing that the human investment could facilitate development of the underdeveloped countries.

Irvin Sobel comments that T.W. Schultz's position implies both the increase of free or low tuition education programs using state funding, and the development of new higher educational institutions, which could diminish the opportunity cost of this level of education (SOBEL, 1982).

policy. Consequently, studying on receptiveness becomes a study on selective policy borrowing. Policy borrowing is always selective and it reflects the context-specific reasons for receptiveness (STEINER-KHAMSI, 2004).

In recent decades, Latin American countries have implemented a set of reforms in their education systems which have reached to secondary education and have also become an axis of this transformation. Precisely, the *lost decade* is the term to design the financial period of crisis that this region suffered at the same time that new democracies started (1980s), which had consequence into the subsequent decade. Promoted by neoliberal governments in the region, the State reform policies were introduced by the end-1980s and during the 1990s. Those policies have had important consequences on the Latin American schooling systems, which were subject of several educational reforms since then. Most educational systems in the region have implemented various types of administrative and institutional reforms. Among the most important transformation that have been taking place in Latin American educational systems, as a consequence of the '90s reforms, are the following:

- The steady privatization of education and changing of financial supports
- The diversification of educational providers
- Parental choice in educational markets were created
- The educational decentralization
- At the higher education level, the development of graduate courses
- The introduction of accreditation and evaluation criteria and agencies, and even regional programs to do it

Looking at the policy documents we can identify several educational acts during the last three decades. Until the 1980s, only four countries have had educational acts (without counting the higher education acts).<sup>6</sup> During 1980s, three countries passed general education acts: Venezuela in 1980 (Act 2.536), Ecuador in 1983 (Act 127), and Uruguay in 1985 (Act 15.739). Major changes have occurred by the 1990s, when twelve countries have approved educational acts by their Parliaments, introduced reforms which re-structured their whole education systems. We could call them the *first cycle* of educational reform. Starting with the new century, a *second cycle* has started since nine countries have passed ten educational acts in order to reform (again) their educational systems. Some of them have cancelled earlier ones; others have partially modified those from the first cycle. Finally, in cases such as Bolivia and Venezuela we can observe very specific modifications, in national and revolutionary directions, which are not related to the others Latin American educational reforms.

---

<sup>6</sup> Panamá passed its educational legislation in 1946 (Act 47); Costa Rica in 1957 (Act 2.160); Cuba in 1961 (Act for nationalizing General and Free Teaching); Honduras in 1966 (Act-Ordinance 79).



**Table 1. Historical and Current Educational Acts. Period 1990–2014.**

Year	Country	Educational Acts
1990	Chile	Act N° 18.962, Organizing Constitutional Teaching
1991	Guatemala	Legislative Ordinance N° 12, Act for National Education
1993	México	Act General for Education
1993	Argentina	Act N° 24.195, Federal Education
1994	Colombia	Act N° 115, General Education
1994	Bolivia	Act N° 1.565, for Educational Reform
1995	Panamá	Act N° 34, for Amendment Act N° 47 (1946)
1995	Argentina	Act N° 24.521, Higher Education
1996	El Salvador	Act N° 917, General Education
1996	Brazil	Act N° 9.394, Direction and Bases for Education
1997	Dominican Republic	Act N° 66, General Education
1998	Paraguay	Act N° 1.264, General Education
1999	Venezuela	Act N° 313, Bylaw for Organizing Education
2003	Peru	Act N° 28.044, General Education
2004	Peru	Bylaw for General Education Act
2005	Argentina	Act N° 26.058, Technological-professional Education
2005	El Salvador	Legislative Ordinance N° 687 for Reform of Legislative Ordinance N° 917 de 1996
2006	Nicaragua	Act N° 582, General Education
2006	Guatemala	Act N° 12, in order to Reform Education National Act
2006	Argentina	Act N° 26.206, National Education
2008	Uruguay	Act N° 18.437, Education
2009	Chile	Act N° 20.370, General Education
2010	Bolivia	Act N° 070, Education
2010	Paraguay	Act N° 4.088, Education

Source: Personal compilation

Focussing on the five countries that are analysing in this paper, it is possible to assert that these educational acts have challenges according to the region general characteristics and inequalities because of the *discursive definitions* these acts have made regarding to: (1) the role of State in the regulation of formal education, (2) the full political commitment from national to local leaders to promote the right to education, (3) growing financial, human, and physical resources to sustain the processes of reforms in each country, (4) more years of compulsory education, and (5) teacher education policies which included new curricula definitions and more financial resources to this sector. In these five cases, it is possible to see that these education reforms are embedded in shared ideas about educational development and options of academic and political changes for their schooling systems. However, important in all reforms is the time factor and in these countries we can see that the exigencies of political forces sometimes require results before reforms have had time to become effective. This is one major reason for the swings evident in countries such as Argentina, Bolivia and Paraguay which have changed their educational legislation several times from 1993 to 2010 (see Table 1). Additionally, this type of singularity with back and forth of education changes and unequal operational procedures after passing educational acts does not allow thinking of MERCOSUR as a region with homogeneous global mechanisms of influences, following Dale (1999) conceptualization. At least it could be possible to find an incomplete type of *installing interdependence* since there are general agreements among these nations to achieve common goals but each country does not act in

accordance with them when the national government applies its own public policies, in each country (DALE, 1999).

On other hand, these five countries of South America have made progress in educational coverage; almost all children attend to primary school (around 90 % of population) and access to secondary education has increased considerably (see, e.g. SITEAL, 2013). Despite progress that has happened in the last decades, education coverage remains a challenge in these five countries because of the persistence and even increasing social inequalities, exclusions, and poverty (CEPAL, 2014).

#### **4. THE EXPANSION OF COMPULSORY SCHOOLING**

There is much more to education than compulsory schooling or academic success. Schools and colleges should be enabling young people to live their lives and work together as fellow citizens. What counts as an educated 18 years old person? Is an educated person one who has been trained to pass tests? We should not confuse assessment for accountability with assessment for learning (ALKIN, 1990). Education is about acquiring qualities, which make people distinctively human: knowledge through which humans are able to understand their physical, social and moral worlds they inhabit, the practical knowledge through which they could be able to act intelligently within the world. Those educational aims require a wider vision of teaching and of learning: deeper understanding through the grasp of key ideas and concepts, appreciation of the diverse voices, which make up the conversation between the generations, practical and technical activities engagement with social concern issues. Furthermore, the role of the State in order to promote the right to education for secondary students should imply that, all individuals, not just those privileged with wealthier social background, are capable of acquiring those qualities to some extent.

How much secondary education is shaped depends on several issues of concern. First, the change at the age of 11/12 from one environment to another is smooth for most, but somewhat disconcerting for others (CROLL et. al., 2010). The shift from a small environment to a larger, more impersonal one with a variety of teachers and a complex timetable can be difficult to cope with. Thus, secondary education for all shall attend to this transition and to the larger and less personal nature of the schools.

The countries we are analysing here have significant differences in the way of how primary and secondary education were historically developed. Brazil had a late development of primary education. By the mid-20<sup>th</sup> century, it was provided 4-5 years of primary education (children 7 to 12 years old) (1946 Decree-Law # 8.529). The goal of the secondary education was to prepare students for higher education (1942 Decree-Law # 4.244). The 1961 reform established directives for secondary education to be organized into

two cycles: the middle school (a minimum of four years from the age of 11 that required taking an entrance examination) and upper high school (minimum three years). Secondary school certificate or an equivalent certification was required in order to entrance into higher education. The secondary education curricula included teacher education for the pre-school and primary level and also technical education.

Under the military government, the 1971 Act extended compulsory education through the expansion of primary education (which was re-called *first degree school*), which was increased from four to eight years (for kids at the age from 7 to 14). The *second degree school* (junior high school) was organized into three years. That act established that the first years would provide elementary education and the later years would include general education. Finally, the *second grade* (upper high school) would vary according to the economies of each Brazilian State. In this sense, the reform should be understood in the context of a government that pursued a developmental economic model through the implementation a professional education system (CABRAL, 2006). It provided some curricular flexibility, setting a number of core common subjects at the national level and at a regional level in accordance Federal Education Council.

In fact, some studies explain that this change in the structure was only a nominal change. The first four years of primary education were taught by a teacher who possessed a secondary education certificate and in the last four (the former high school) the curriculum was organised by subjects-disciplines, which required separate specialized teachers who at least had to have a college degree (CUNHA, 1995).

Uruguay extended compulsory education in 1973, establishing compulsory the first three years of secondary school without altering the academic structure of six years of primary education and six years of secondary education. The origin of this decision was related to university access, even after 1912 when high schools were opened inland. They were under the university supervision until 1936.<sup>7</sup> In 1942 the entrance examination to secondary education was abolished (RAMA, 2004). Until then, the lyceums were organized into two cycles: the first four years with common contents and the second one was orientated towards distinct tracks. The 1973 Act (14.101, passed after the military coup) established compulsory the first three years of secondary education. The diversified upper secondary school would last three years (ROMANO, 2010). The curriculum was organized by subject-discipline, which was maintained by the educational reform of the 1990's. It became one of the main matters to reform, including proposals to redefine the basic cycle of secondary education.

---

<sup>7</sup> Even at the present time, there is only one public university in the country.

In the case of Paraguay and Argentina, the progressive quantitative growth of the education system was not associated with changes in its academic structure. Although there were different tracks and student trajectories within the educational system, in both countries secondary education rose from a tendency towards differentiation with a limited chance of mobility from one track of secondary education to another. In Paraguay, the baccalaureate lasted six years and it was closely related to the entrance to the university. In 1931 it was organized into five common years and one additional preparatory year. Also, in the 1920s it was added three years to the middle high school in order to get teacher credential for primary education. This education programme was absorbed into higher education (non-university) in 1973.

In Argentina, the secondary education had at its beginning, in the 18<sup>th</sup> Century, different tracks: high schools (baccalaureate), technical, commercial and normal (teacher education) schools. They were separated tracks, for different students, until 1941 when a 3–year–duration–common cycle was established by the national government, postponing the choice of orientation to the second cycle (which had a 2–year duration course). In turn, by the 1950s and 1960s, three-year-subjects with common cores were added. Like in the other countries, in 1969 teacher education programmes for primary school were absorbed by higher education (non-university). However, and unlike Bolivia, Paraguay and Uruguay, in Argentina there was a larger academic diversification since provinces start to create more secondary schools with different curricula than those which applied to the national secondary schools. Thus, there were national and provincial secondary schools, without national curricula, which have promoted more academic dispersion since the 1960s. After the 1992-1994 educational decentralisation a larger academic dispersion has taken place since not national curriculum was approved by the federal authorities, and different types of secondary schools (with different quantity of years and contents) were developed by the provincial States.

Finally, Bolivia constitutes a different case in comparison with the educational development of the other four countries that we are studying here. Historically, public education was not at the spotlight of governmental authorities of Bolivia. A poor educational development and high rates of illiteracy were the consequences of persistence policies that did not focus on educational expansion during the 20<sup>th</sup> Century. In this historical context, at the same time, we can see the continuity of ancient educational practices, those from pre-colonial periods but in lowly indigenous schools. One of the experiences that have had major impact was the *Ayllu School* in Warisata, which had reached 898 associated institutions between 1936 and 1943. These schools had pre-colonial backgrounds and were based on values of reciprocity, solidarity and communitarian models of institutional organisation. In 1952, in a revolutionary political context, the Urban and Rural Education Code was passed by the national government in order to promote literacy campaigns in rural areas and for indigenous populations. However, *common culture* and

*cultural diversity* did not merge at the curriculum policy. By 1964, a military dictatorship started and all the social and educational reforms initiated in 1952 were annulled by the authorities. The 1994 education reform (Act 1565) tried to incorporate an intercultural approach and bilingual education programmes. However, it was not implemented by the national government; at the contrary, religious education was introduced into public schools along with accountability policies. The educational un-equality and segregation have persisted in a neoliberal context of reform (IMEN, 2010).

Besides the specific characteristics of the historical development of secondary education in each country, these processes were accompanied by slow and progressive increases in the access to secondary education. By 1980,<sup>8</sup> Argentina and Uruguay were countries where among 5/6 per 10 students attended high school. On the other hand, Bolivia, Brazil and Paraguay show fewer ranges because only 2/3 per 10 students attended to secondary school. Some authors argue that quantitative expansion was made on the basis of a limited ability to change the structure of the secondary education, especially when compared with comprehensive reforms that have taken place in European countries after World War II (ACOSTA, 2011b). However, local processes were very different from one to another, particularly the differences in the expansion of primary education, the role of central authorities –military dictatorships in many cases–, which have affected in distinct ways the academic structure of the education systems of these five countries (RUIZ & SCHOO, 2014).

In sum, these countries show a gradual increase of the secondary education but with important differences among them. On one hand, there are countries (Brazil) that have extended compulsory by associating it with basic education (modifying their respective academic structure). On the other hand, in others countries it was established a mandatory secondary school (Uruguay). Also, in others cases (Argentina), the educational increasing was not a result of the extension of the compulsory education but of the role of the State promoting more education with more resources (more schools, more teachers, and more graduates from primary education).

## **5. COMPULSORY SECONDARY EDUCATION: POLICY AND CURRICULUM**

One main academic aspect that explains the diversified origins that shaped middle or upper-high school in these five States is the curricula. Historically, lyceums or high schools were associated with university preparation. However by the mid-20<sup>th</sup> Century other educational tracks with little relation to each other (even in Paraguay this has occurred in the early 1920) began to constitute a common core cycle (beyond localization either primary or secondary education), which tended to postpone the decision that all the

---

<sup>8</sup> There is not comparable data, among these countries, until the year 1980.

students should make in order to choose one specialization/orientation. The curriculum was organized by subjects/disciplines. Another common feature is that teacher education programmes for pre-school and for primary school were organized within secondary education and then, in the late 1960s and 1970s, they became part of higher education. Although there were several differences among these five countries since in some cases – Brazil– there was only university higher education institutions and in others –Argentina and Paraguay– there were both (a) universities and (b) non-university institutions.

In these five South American countries, the academic structures of the educational systems have acquired new configurations since the educational reforms that have taken place by the 1990s; it had been also showed changes in the curriculum policies according to the new academic configurations. In 1996 Brazil passed the Guidelines and Bases Education Act (Act 9.394) which distinguishes two educational levels: the first level is related to basic education, which includes early childhood education and kindergarten (0 to 5 years), primary education (6 to 14 years) and secondary education (15 to 17 years), while the second level comprises higher education. The levels that are compulsory include two years of preschool, nine years of primary education and three of secondary education. It means that compulsory education is extended to 14 years.

In Paraguay the academic structure has three levels. The first level covers the early childhood education (with two cycles: one up to 3 years old and another up to 4) and basic school education,<sup>9</sup> the second and third levels correspond to secondary and higher education respectively. According to the General Education Law, compulsory education just comprises the basic school education, but the Act 4.088 (passed in 2010 and regulated in 2011 by Decree 6.162) establishes that education during pre-school and secondary school has to be compulsory and free. Thus, since the year 2011 there has been a change: education became compulsory not for nine years but for fourteen years.

The Argentine educational system is organized in four levels (preschool, primary education, secondary education, and higher education) and has eight tracks (technical-professional education, artistic education, special education, young people and adult education, rural education, intercultural-bilingual education, academic education in correctional setting, and hospital education). The 2006 National Education Act (Act 26.206) states that each province may choose between two academic options: a) six-year primary education and six-year secondary education or b) seven-year primary and five-year secondary. Compulsory education spreads for thirteen years (one year of preschool

---

<sup>9</sup> The class of 5-year-old children is compulsory and it is included into the Basic School Education.

education, six or seven years of primary education, and five or six years of secondary education).<sup>10</sup>

In the case of Uruguay, the education system has a structure with five levels included in the formal structure: preschool education (from 3-4 to 5-year-old children), primary education (from 6 to 11-year-old children), basic secondary education (from 12 to 14-year-old students), upper secondary education (from 15 to 17-year-old students and with three orientation areas: general education, technological education and technical-professional education), higher education (which includes technical programmes that are not delivered at university, associate degrees, and higher technological education, university education, undergraduate education degrees), and graduate education. Education for children from 0 to 3 years old is not included in the formal structure. The compulsory education has fourteen years, which comprise two years of preschool education, six years of primary education, and six years of secondary education.

After the 2010 reform (Act 070), Bolivia has three education subsystems: regular education, alternative and special education, and higher professional education. Regular education includes: 1) preschool-in-family/in-community education, which has two periods, not-schooling (0-3 years old) and schooling (4-5 years old); 2) vocational-community primary education (6-11 years old); and 3) professional-community secondary education (12-17 years old). There are 14 years of compulsory education, from 4 to 17 years old.

It is interesting to highlight that, as from the reform that Paraguay made in the year 2010, all the assessed countries reach fourteen years of compulsory education. The exception is Argentina where, according to the schooling trajectories, it is possible to have thirteen or fourteen years of compulsory education (see Note # 10).<sup>11</sup> All the government policy documents show that there is a regional tendency to increase the number of compulsory years in education and that the quantity of years of compulsory education coincides among these countries (see Table 2).

As regards the preschool education for children, which lasts for 4 years, all the assessed countries have included it as part of compulsory education. On the other hand, it is important to note that although the four countries have a broad offering of postgraduate studies, only Uruguay distinguishes this level as a different one in the educational system.

---

<sup>10</sup> The lack of precision lies at the national legislation, which says that each province can choose between 7 years of primary education and 5 years of secondary education or between 6 years for each (primary and secondary). The problem arises in the provinces that have 5 years of secondary education compared to technical-professional education area at the secondary level, which lasts for six years in all cases.

<sup>11</sup> In December 2014, the Argentine Parliament passed the Act 27.045 which established that Pre-school for age 4 is compulsory.

**Table 2: Academic structure and compulsory education**

COUNTRY	AGES OF STUDENTS																
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Argentina	Early Childhood Education -			Preschool		Primary Education						Secondary Education					
Brazil	Childhood Education			Preschool		Primary Education						Secondary Education					
Bolivia	Childhood Education			Preschool		Primary						Secondary Education					
Paraguay	Childhood Education			Pr	Basic School Education						Secondary Education						
Uruguay	Childhood Education			Preschool - Primary Education						Basic Secondary Education			Higher Secondary Education				

Source: Personal compilation

Note: **Range of Compulsory Education.** In Argentina due to the technical-professional track lasts 6 years in twelve provinces (that have an academic structure with 7-year Primary and 5-year Secondary Education) the total years of compulsory education for those provincial states is fourteen.

As it is possible to see, these cases show the re-contextualized versions of similar decisions (compulsory preschool education, increasing of secondary education but with different years and names, and diverse options for adaption inside each country) that tell us something about local contexts but also about the policy process and change in each nation-State of this region. Again, in these cases we find how decentralized systems (Argentina, Brazil) make differences in relation to unitary and centralized States (Bolivia, Paraguay, Uruguay) in the education reforms implementation.<sup>12</sup> In federal countries, the provinces and the local states have diverse grades of autonomy and even institutions or municipal authorities can define specific educational contents. However, in the current educational reforms these countries have defined national standards for curriculum definitions. Thus, they make a shift regarding curriculum designs from one unique, homogeneous and centralized curriculum (which has historically characterized the curriculum policies in these countries) to guiding curriculum frameworks (DUSSEL, 2001). Thereby, in this region, making intra-national comparisons could be as significant as the inter-national ones.

Further the centralized or decentralized organization of education systems, in all of these States there is a certain margin to define the curriculum contents in different levels: region, province, state, department, local authority/institution. Thus, after decades of homogeneous and centrally definitions of curriculum designs, at the present reforms we can see curricular dispersion which is different in each country. The main curricula convergences, among these countries, are taken place at the: 1) values and skills regarding productive development and citizenship education; 2) new education tracks after primary

<sup>12</sup> Argentina and Brazil are federal States; Argentina has 23 provinces and one autonomous city (the capital of the country) and Brazil 26 states and the federal district (the capital city). In both countries, each province/state is responsible for its own educational system. Moreover, in Brazil each municipality has legal responsibility for primary education.

At the contrary, Bolivia, Paraguay and Uruguay are unitary States; they are territorially divided into 9, 17 and 19 departments respectively.



and basic education. The school timetable is divided into periods, each period filled with a distinctive subject – mathematics, sciences, literature, history, and so on.<sup>13</sup> The learning which goes on in those periods would lead to public examinations in those respective subjects. However, one divergent aspect is the organization of knowledge which is not similar in the countries because in Brazil and Paraguay it is organized by areas, grouping of subjects: social sciences, humanities. Although Argentina and Uruguay have promoted a similar organization by areas in the 1990s, their current curriculum policies returned to the subjects by discipline.

## **6. SECONDARY EDUCATION IN SOUTH AMERICA: CRITICAL ISSUES**

With the increasing demand for further education, during the 1990s the first cycle of secondary education –in most countries grades seven through nine– has become an integral part of an introductory or compulsory cycle of six to nine years of schooling. Since then, these five South American countries were increasingly moving away from channelling post-primary students by means of tests. In fact, since the 1950s the trend was toward homogenisation of the different branches of secondary education with regard to content and function up to grade nine; and university-preparatory studies have become standard. Such studies represented over 70 % of secondary school enrolment in 1950 and over 80 % by 1988 (UNESCO, 1991). This pattern has unfortunate consequences for the substantial number of students who drop out or were otherwise unable to go on to higher education. And these students were ill prepared to enter the workforce. In the second cycle of education reform (since the first decade of 21<sup>st</sup> Century), secondary education became compulsory. Thus, in these five countries the former upper cycle of secondary school has become part of a new *secondary education for all*.

Over the past decades the countries of this region have developed several focus policies in order to improve the entrance of diverse social groups into secondary education. They have also expressed concern that the secondary school for all implies on quality of education. However, the extension of compulsory secondary education still based on selective mechanisms that appear naturalized. We refer to the selective ways of access to secondary education that can strengthen educational differentiation/segregation, as well as

---

<sup>13</sup> Understanding the curriculum as a collection of traditional subjects is criticised by those, on the one hand, who see subjects as but the social constructions of people who are in positions of political control (YOUNG, 1972), and those, on the other hand, who undervalue the role of subjects in favour of themes, interests or relevance. Nonetheless, in both cases, there is rarely a clear analysis of what major subjects represent. Subjects are convenient ways of organising the process of learning. The problem, however, is to take the product or abstractions of others' enquires and to present them as propositions to be learnt, as formulae to be remembered (PRING, 2013). Following Dewey's conceptualisation (1916), we can assert that learning process has psychological and logical aspects. The first refers to the state of mind of the child. The second represents the organised bodies of knowledge arising from different traditions of enquiry.

proof of graduation and ways of regulating the articulation both with primary school and with higher education.

A particular feature refers to the countries that have decentralized education systems because there are different entrances modes (to secondary schools), which are defined by the autonomous states and even by the schools. Indeed, in federal States such as Brazil and Argentina, the states/provinces have the authority to set entrance requirements, fulfilling the provisions of national legislations. It means that there are substantial differences among states/provinces and even within each of them. In Argentina there are provincial public schools with entrance examination and others requirements.<sup>14</sup> The case of Brazil is even more complex. Besides the requirement of having elementary school certification, it also operates different forms of entrance according to each Brazilian State. In some technical schools, for instance, students must take an entrance examination but this may differ if the school depends of either the federal government or the municipalities (KRAWCZYK, 2013). In addition, on the Ministry website it is possible obtain information about school results in federal examinations and their general characteristics. In Argentina, the publication of school results, either both national and international assessments, is forbidden by the national legislation. On the other hand, in Uruguay it is necessary to have passed the primary education and the access to secondary education is free and students are redistributed according to the existing places in public schools (RUIZ & SCHOO, 2014).

Besides the differences that it can be observed in these countries, it seems that one of main common characteristics is the existence of differentiated educational tracks according to the diverse ways of schools entrances. Looking at the educational differentiation, it is possible to find that some schools are weighted positively and others are left in the negative stigma (NEUFELD, et al., 1999). Some of the criteria using in order to classify schools refer to: how much and how long each curriculum subject is taught; social and cultural characteristics of students who are admitted in each school; teacher attendance; school resources; school location; among others. In Brazil the existence of rankings of schools based on results of national/federal assessments can also be included among those criteria. Thereby, these criteria classify schools, teachers and students and they contribute to define institutional identities, which are expressed by labels such as "dropout schools", "poor schools", "prestige school" (MONTESINOS & PALLMA, 1999). Even though they were known for decades by authorities and policy makers, these

---

<sup>14</sup> In addition, there are university secondary schools that have their own requirements for entrances without other supervision by the University Council. Private secondary schools, in turn, may also establish particular requirements.

educational and segregated sectors are not at the spotlight at the public debate on compulsory level.<sup>15</sup>

## **7. CONCLUSION**

With regard to schooling at the secondary level is where the greatest advances and challenges that countries in this region have faced over the two last decades are observed. In fact, between 70 % and 85 % of adolescents between 12 and 17 years are enrolled at this level. However, there are still many efforts to do to ensure that everybody access to the secondary education. If it is observed the age group ranging from 18 to 24 years of age, is displayed that the number of youth who are in school drastically reduces, either because they are behind finishing high school or because they have had access to higher studies. Brazil is the country with the lowest percentage of students of this age (only 15.3 %). However, when we analyse the internal efficiency of the system, differences among the countries are observed. The greatest inequalities are detected by analysing the percentage of middle school students who are lagging behind the corresponding age year of study. Argentina and Uruguay have the worst indicators with 1/3 third of secondary school students in this situation implying that this value has deteriorated in both countries by about five percentage points in the last decade (SITEAL, 2013). Indeed, it is important to note that this indicator might be showing the re-entry of young people who, first, had left school and, then, they were returning (older) to secondary school. In Brazil, 13 % of students enrolled at the secondary education are two or more years than the theoretical age that they are supposed to be. The school repetition rate is high, although it has decreased in the last decade more than a half in comparison with the one at the beginning of the 2000s. Something similar is observed in Bolivia and Paraguay: in the year 2000 school repetition rate above 30 %; by 2011 it fell 10 points in each case (SITEAL, 2013).

Completion rates for primary and secondary education have important variations among themselves within each country. The largest differences are observed when it focuses on young people between 20 % and 22 % to finish the secondary school. In Argentina, Bolivia and Paraguay the rate of secondary school graduation is around 70 %. In Brazil this value is 66 %; the lowest is Uruguay: only 20/22 % of those were admitted into

---

<sup>15</sup> The articulation with higher education is another of the major issue that has expressed concerns by the populations of these nations. The five countries have different types of university education and they have diverse entrance systems. In Argentina, Paraguay and Uruguay, the universities regulate their own entrance requirements without national-State regulation. In the Uruguay's case, the entrance into certain university programmes requires specific courses at the secondary education. In Argentina, some public universities have entrance examinations for some programmes. Argentina has university free tuition at the public and national institutions.

At the contrary, in Brazil each state defines selective mechanisms for university entrance (besides the specifications that each university has). Brazil uses two types of national tests: the oldest *Vestibular* which is used by all Brazilian universities to receive new entrants and the *National Secondary Education Examination (EMEN)*. In recent times it has been discussed the possibility of replacement the *Vestibular* by the *ENEM*.

the secondary school, finished it. Following Filardo & Mancebo, indicators show that the problem is not located at the entrance of the secondary school (because the 98 % of children from 12 to 15 years old get into secondary schooling after finishing the primary education). The problem is located at the transition of these populations inside the secondary education (FILARDO & MANCEBO, 2013).

In sum, what counts as progression inside secondary education depends on the aims of education. On one hand, being prepared for further education is part of the content of the right to education. On the other hand, being prepared for permanent employment is valuable from the point of view of the learner. Being prepared to contribute to the general economic welfare is also important from the point of view of society. There is a dearth of skills, knowledge and qualities which contemporary society needs. But those educational aims, through which progression is defined, also should include those personal qualities, the commitment to serving the wider community relevant to all young people, whether or not they will advance to higher education or high-level apprenticeships.

Secondary education is possible for everyone, but it requires a more generous understanding of education, of teaching, of its provision. Teachers are central, not a deliverers of knowledge and skills, but as custodians of traditions of learning, of culture, of criticism and of creativity. To be such custodians, their professional autonomy must not be (as it has been) undermined by government control, performance management and a narrow testing regime (PRING, 2013). Secondary education for all depends on the capacity of the teaching profession to question what this means for all – those presently disengaged and disadvantaged as well as those motivated and able. To this end, teachers should be respected as professionals, with qualifications for schools and further education.

With all the changes over the last few decades (socially, economically, technologically, demographically, social aspiration) in these five South American countries, we should be questioning whether the secondary school which we have inherited is the right sort of institution for educating young people for the 21<sup>st</sup> Century. In many respects, we can believe that governments believe not, and therefore we are witnessing educational reforms of the system: more years of compulsory education without a deep understanding of the aims of education and the needs of students. In some cases, mostly during the 1990s, private profiteers were moving in and sometimes parental choices in educational markets were created. The current political and social contexts of these five countries seem to be more concern to develop a secondary education accessible for all. However, unequal economic developments undermine these educational and political goals regarding secondary education for all. On the other hand, the cohesiveness of society is seemingly threatened by too much diversity, by the increasing number of ethnic groups inside formal education (mainly in Bolivia, or even in Brazil, or Paraguay cases). The public school would provide a *common culture* shared by the diverse traditions, an overlapping consensus

of values and commitments, one of which would be respect (based on understanding) for the different social and ethnic groups. This could be a major pedagogical challenge for the development of secondary education for all in these countries.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ACOSTA, F. (2011a): La educación comparada en América Latina. Estado de situación y prospectiva. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2, pp. 73-83.
- ACOSTA, F. (2011b): La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España. Buenos Aires: IPE- UNESCO.
- ALKIN, M. (1990): *Debates on Evaluation*. Newbury Park: Sage
- AMIN, S. (1997): *Capitalism in the age of globalisation*. London: Zed Books.
- BRAY, M., ADAMSON, B., & MASON, M. (Eds.) (2007): *Comparative Education Research. Approaches and Methods*. Hong Kong: CERC University of Hong Kong – Springer.
- CABRAL, J. A. (2006): A implementação da reforma educacional (Lei n. 5.692/71) no Estado do Espírito Santo: relações de poder e mercado de trabalho (1971-1978) (LEI N.º 5.692/71). Dissertação (mestrado), (Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais).
- CEPAL (2014): *Economic Growth and Real Volatility: The case of Latin America and the Caribbean*. (Santiago de Chile, CEPAL)
- CROLL, P., ATTWOOD, G. & FULLER, C. (2010): *Children's Lives, Children's Futures*. (London, Continuum)
- CUNHA, L. A. (1995): *Brasil, 1945/1990. Em busca da educação democrática*. PUIGRÓS, A. & LOZANO, C. (Comp.), *Historia de la educación Iberoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- DALE, R. (1999): Specifying globalisation effects on national policy: Focus on the mechanisms. *Journal of Educational Policy*, 14, (1), pp. 1-17.
- DEWEY, J. (1916): *Democracy and Education*. (New York, Free Press)
- DUSSEL, I. (2001): Las políticas curriculares de la última década en América Latina: nuevos actores, nuevos problemas. Extraído de [http://www.oei.es/reformaseducativas/politicas\\_curriculares\\_ultima\\_decada\\_AL\\_dus\\_sel.pdf](http://www.oei.es/reformaseducativas/politicas_curriculares_ultima_decada_AL_dus_sel.pdf)
- FILARDO, V. & MANCEBO, M. E. (2013): Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos. Montevideo. Colección Art. 2. Universidad de la República- CSIC. Extraído de [http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/filardo\\_mancebo\\_2013\\_universalizar%20la%20educaci%C3%B3n%20media%20en%20uruguay.pdf](http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/filardo_mancebo_2013_universalizar%20la%20educaci%C3%B3n%20media%20en%20uruguay.pdf)
- KRAWCZYK, N. (2013): Políticas para ensino médio e seu potencial inclusivo. 36ª Reunião Nacional da ANPEd – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia-GO.

- IMEN, P. (2010): La escuela pública tiene quien le escriba. Venezuela, Bolivia y sus nuevas orientaciones político educativas. (Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación).
- MONTESINOS, M. P. & PALLMA, S. (1999): Contextos urbanos e instituciones escolares. Los usos del espacio y la construcción de la diferencia. In NEUFELD, M. R. & THISTED, A. (Comps.) (1999): *De eso no se habla... Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. (Buenos Aires, EUDEBA), pp. 57-85
- MORROW, R. & TORRES, C. A. (2007): The State, Social Movements, and Educational Reform. In Arnove, R. & Torres, C. A. (Eds.), *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local* (3<sup>rd</sup> ed.). (Boston: Rowman & Littlefield Pub.), pp. 79-100.
- NEUFELD, M. R. & THISTED, A. (Comps.) (1999): De eso no se habla... Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela. (Buenos Aires, EUDEBA).
- OEI (2014), Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Avances en las Metas 2021. (Madrid, OEI).
- PHILLIPS, D. & SCHWEISFURTH, M. (2014): Comparative and International Education. An Introduction to Theory, Method, and Practice. (London, Bloomsbury).
- PREAL (2013): Informe de progreso educativo. Paraguay. Serie de informes: El desafío es la equidad. Extraído de <http://www.desarrollo.edu.py/v2/uploads/2013/05/Informe-de-Progreso-Educativo-PARAGUAY-2013.pdf>
- PRING, R. (2013): The Life and Death of Secondary for All. (New York, Routledge).
- RAMA, G. (2004): La evolución de la educación secundaria en Uruguay. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 2, N° 1. Extraído de <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Rama.pdf>
- ROMANO, A. (2010): De la reforma al proceso. Una historia de la Enseñanza Secundaria (1955-1977). (Montevideo, Ediciones Trilce).
- RUIZ, M. C. & SCHOO, S. (2014): La obligatoriedad de la educación secundaria en América Latina. Convergencias y divergencias en cinco países. *Foro de Educación*, 12 (16), pp. 71-98. Extraído de <http://dx.doi.org/10.14516/fde.2014.012.016.003>
- STEINER-KHAMSI, G. (Ed.) (2004): The Global Politics of Educational Borrowing and Lending. (New York, Teachers College Press).
- SITEAL (2013): Resumen estadístico comentado. Desarrollo en América Latina 2000-2010. Extraído de [www.siteal.org/sites/default/files/rec\\_siteal\\_1\\_2015\\_02\\_06.pdf](http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_1_2015_02_06.pdf)
- SOBEL, I. (1982): The Human Capital Revolution in Economic Development. In ALTBACH, P. G., ARNOVE, R. & KELLY, G. P. (Eds.), *Comparative Education*. (New York, Macmillan Publishing), pp. 54-77.
- UNESCO (2013): UNESCO Global Database. Extraído de <http://data.unicef.org/education/secondary>
- UNESCO (1997): 1997 Statistical Yearbook. (Paris, UNESCO).
- UNESCO (1991): World Education Report. (Paris, UNESCO).

- UNESCO/CEPAL/PNUD (1981): Desarrollo y Educación en América Latina: Síntesis General Informe Final. (Buenos Aires, Proyecto Desarrollo en América Latina y el Caribe)
- WELCH, A. (2007): The Triumph of Technocracy or the Collapse of Certainty? Modernity, Postmodernity and Postcolonialism. In ARNOVE, R. & TORRES, C. A. (Eds.), *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local* (3<sup>rd</sup> ed.). (Boston, Rowman & Littlefield Pub), pp. 21-45.
- WORLD BANK. Extraído de <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- YOUNG, M. (1972): Knowledge and Control. (London, Methuen).

## APPENDICES

### Current Educational Acts and Normative Regulations

#### *Argentina*

- Ley N° 26.206. Ley de Educación Nacional (2006).

#### *Bolivia*

- Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez N° 70 (2010).

#### *Brasil*

- Ley N° 9.394. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1996).
- Portaria 931/2005. Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.
- Portaria n° 482/2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica.

#### *Paraguay*

- Ley N° 1264. Ley General de Educación (1998).
- Ley N°4088/2010. Gratuidad de la educación.
- Decreto 6162/2011 Reglamenta la obligatoriedad y gratuidad escolar de la educación inicial y educación media.

#### *Uruguay*

- Ley N° 18437: Ley General de Educación (2008)
- Ordenanza N° 45. Acta N° 86 Resolución N° 20 de 19/XII/94. Estatuto del Funcionario Docente.

**Table N° 1: Administrative Divisions, area and population by country**

Country	Capital City	State and Administrative Divisions	Area	Population - 2012
Argentina	Buenos Aires	Federal State: 23 provinces, 1 autonomous city	3.761.274 km <sup>2</sup>	40.737.988

Bolivia	La Paz – Sucre	Unitary State: 9 departments	1 098 581 km <sup>2</sup>	10.027.254
Brazil	Brasilia	Federal State: 26 States, 1 federal district	8.515.767.049 km <sup>2</sup>	195.497.620
Paraguay	Asunción	Unitary State: 17 departments	406.752 km <sup>2</sup>	6.459.617
Uruguay	Montevideo	Unitary State: 19 departments	175.016 km <sup>2</sup>	3.371.912

Source: SITEAL (2015), CEPAL (2015)

**Table N° 2: GDP by countries. Year 2013**

Country	Gross Domestic Product (GDP) – % Education	GDP per capita (USD)	GDP (millions of USD)
<b>Argentina</b>	6.5 %	11.452,1	474.812
<b>Bolivia</b>	6,3 %	2.575,7	26.749
<b>Brazil</b>	5,7 %	11.339,5	2425.052
<b>Paraguay</b>	4%	3.813,5	26.089
<b>Uruguay</b>	2,8%	1.4449,5	49.716

Source: World Bank (2015)

**Table N° 3: Enrolment in secondary education (ages 12-17). First decade of 21<sup>th</sup> Century**

Country	12 – 14 Years old		15 – 17 Years old	
	Year 2000	Year 2010	Year 2000	Year 2010
<b>Argentina</b>	97,8	97,4	85,2	88,3
<b>Bolivia</b>	89,2	95	76,4	84,9
<b>Brazil</b>	95	97	81,1	85,2
<b>Paraguay</b>	87,6	94,1	63,9	77,6
<b>Uruguay</b>	95	95,3	77,2	77,2

Source: SITEAL (2013, 2015)

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Guillermo R. Ruiz***

Desarrolla su trabajo académico y profesional en la Universidad de Buenos Aires (UBA), como Profesor Titular Regular de las cátedras de Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino en la Facultad de Psicología y de Teoría y Política Educativa de Derecho de dicha universidad. Es investigador del Consejo Nacional de



Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina. Es Doctor de la Universidad de Buenos Aires – Área: Ciencias de la Educación (UBA) y Master of Arts in Education (University of California, Los Angeles – USA). Las actividades de docencia e investigación que desarrolla se encuentran vinculadas con los temas de las reformas educativas, analizadas desde el punto de la perspectiva de la política educacional y su análisis histórico, contemplando el debate pedagógico así como las políticas de formación de profesores en perspectiva internacional y comparada. **Datos de contacto:** E-mail: [gruiz@derecho.uba.ar](mailto:gruiz@derecho.uba.ar)

**Fecha de recepción:** 6 de mayo de 2015.

**Fecha de aceptación:** 9 de diciembre de 2015.



## 6



**LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
LATINOAMERICANA EN EL INICIO DEL  
NUEVO SIGLO. SITUACIÓN, PRINCIPALES  
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS FUTURAS**

*Latin American Higher Education in the Beginning of  
the New Century. Situation, Main Problems and Future  
Perspectives*

**Norberto R. Fernández Lamarra\* y Cristian G. Pérez Centeno\***

**RESUMEN**

Superados los efectos iniciales de las graves crisis económicas del inicio del presente siglo que afectaron la región, varios países de América Latina desarrollaron políticas educativas tendientes a fomentar la inclusión plena en la educación que garantice el derecho a la educación para toda la ciudadanía -fundamentalmente para los sectores más desfavorecidos, tradicionalmente excluidos- buscando incrementar la cobertura, mejorar los indicadores de eficacia y eficiencia educativa y promover mayores niveles de graduación, atacando los significativos niveles de desigualdad. La Educación Superior, en particular la Universidad, fue el nivel educativo en que esta orientación de las políticas democratizadoras tuvo mayor incidencia y foco, probablemente debido a su alta desigualdad en el acceso –aun considerando la masificación verificada en las últimas

---

\* Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina).

décadas del milenio pasado-, la fuerte segmentación y fragmentación institucional y su heterogénea calidad. Los resultados de la evolución permiten demostrar una significativa democratización de los sistemas de educación superior de América Latina en la última década, avanzando en la dirección de los objetivos mencionados. También se aprecia una mejora relativa superior en los sectores con menor capital educativo en comparación con los de aquellos que poseen una mayor tradición de acceso a los servicios educativos. Sin embargo, estos avances -conseguidos sobre la base de un mejoramiento general de los indicadores socioeconómicos- no logran torcer todavía, de manera estructural, los niveles de desigualdad que se expresan a nivel universitario. El trabajo presenta también la situación regional respecto de las principales problemáticas que la gestión universitaria debe atender y el modelo de aseguramiento de la calidad vigentes para evaluar las carreras e instituciones de educación superior. En este último sentido, la educación superior latinoamericana –sin embargo- manifiesta una fuerte heterogeneidad y dificultades para dar cuenta de las nuevas exigencias a las que está sometido, que también ponen en cuestión los avances alcanzados.

**PALABRAS CLAVE:** Educación Superior, América Latina, Democratización, Gestión, Evaluación de la Calidad Educativa.

### **ABSTRACT**

Overcame initial effects of severe economic crisis that affected the region in the beginning of this century, several Latin American countries developed educational policies aimed at promoting full inclusion in education that guarantees the right to education for all citizens, mainly for most disadvantaged sectors, traditionally excluded. Thus it has sought to increase coverage, improve performance indicators and educational efficiency and to promote higher levels of graduation, attacking registered levels of inequality. Higher Education, specifically University, was perhaps the level of education with highest incidence and focus by democratizing policies, probably due to high inequality existing in access -even considering the mass growth verified in last decades of past century-, strong segmentation and institutional fragmentation and heterogeneous quality. Data about its evolution demonstrate a important democratization of higher education systems in Latin America in the last decade, moving in the way of mentioned objectives. A relative higher improvement is also seen in sectors with less educational capital compared to those who have a longer tradition of access to educational services. However, these progresses -based on a general social and economic indicators improvement - don't structurally modify inequality levels expressed at university level. Paper also presents a regional situation with regard to main problems that university administration must address and to current quality assurance models to evaluate programs and higher education institutions. However, in this sense, Latin American higher education shows a strong heterogeneity and difficulties to account for new requirements, which also question progresses achieved.

**KEY WORDS:** Higher Education, Latin America, Democratization, Administration, Educational Quality Assessment.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

Como aporte al Monográfico sobre "La educación en América Latina hoy" de la REEC, nos complace presentar un estado general de la situación de la educación superior en la región.

No podemos dejar de señalar, sin embargo, que tanto por las dimensiones geográficas del área como por su característica heterogeneidad, su abordaje como conjunto impide atender las diferencias que existen entre cada uno de los países que la conforman como hacia el interior de cada uno de ellos. En cierto sentido, hablar de "América Latina" es una entelequia. De todos modos, dado el carácter general comparativo que nos proponemos, queda justificado a fin de ofrecer a la comunidad académica española y europea, una apreciación global de la situación regional. El riesgo –y la limitación del trabajo- es, de algún modo, la invisibilización de las singularidades nacionales. Necesariamente habrá de ser complementado y contrapesado con un análisis particular que considere cómo esta situación general y las perspectivas que se plantean para el futuro, se expresan en cada uno de los países (incluso más, en algunos casos, dentro de los mismos). Por razones de espacio, este trabajo sólo considera aspectos globales de la región, aun cuando para graficarlos, podamos hacer particular referencia a ciertos casos nacionales.

Para ello, hemos condensado resultados de estudios que venimos desarrollando desde hace varios años, así como las de muchos otros especialistas de la región.

En términos temporales, nuestra atención se enfoca en la primera década de este siglo porque es cuando los países latinoamericanos cambian la dirección de las políticas que venían desarrollando hasta entonces. Debemos señalar también que uno de los problemas que caracteriza la región es la falta de disponibilidad de datos estadísticos sistemáticos, completos y actualizados en la temática. Por ello, concentrarnos en el período 2000-2010 nos permite tener datos comparables para el conjunto regional, que posibiliten producir información válida. De todas maneras, como veremos, este decenio 2000-2010 será considerado en un sentido no restrictivo; buscaremos ofrecer la mayor actualización posible en aquellos aspectos para los cuales esté disponible información que contemple al conjunto regional. Los datos que utilizamos corresponden a sistemas estadísticos internacionales diversos, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Sistema de Tendencias

Educativas de América Latina (SITEAL) del IPE/UNESCO y de la OEI, así como del Instituto de Estadísticas y de la OREALC, ambas de la UNESCO.

## **2. EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANA EN EL NUEVO SIGLO**

¿Cómo evolucionó la educación superior y la universidad en América Latina en este siglo? ¿En qué dirección y aspectos está cambiando? ¿Acompaña el desarrollo económico que experimenta la región o tiene un comportamiento contracíclico? ¿Se está democratizando? ¿En qué sentido?

En este primer apartado consideraremos tanto los niveles de inversión pública asociados a la educación superior como el incremento en la cantidad de instituciones, estudiantes, docentes e investigadores, en el contexto regional latinoamericano, debido a que:

“La educación –históricamente- ha reproducido en Latinoamérica el grado diferencial de acceso a los servicios sociales y a la distribución de la riqueza a través de múltiples indicadores: la cobertura que los sistemas educativos han alcanzado; el acceso, la permanencia y el logro de determinados niveles de formación por parte de grupos socioeconómicos diferentes –o según su residencia geográfica, género o etnia-; la calidad de los servicios a los que cada uno de esos grupo de población puede acceder; los niveles de repitencia y de deserción; entre los más importantes. Los cambios que se producen en esos indicadores de lo educativo, suelen tener relación -directa o indirecta- con los vaivenes económicos de cada uno de los países y con los cambios en la distribución de las mejoras/retrocesos económicos” (PÉREZ CENTENO, 2015: 397).

### **2.1 El contexto económico latinoamericano**

Dada esta situación, es importante considerar lo que viene sucediendo en América Latina durante el período que estudiamos ya que, no solamente rompe con el proceso en desarrollo del último cuarto del siglo XX sino porque su desarrollo tiene un signo marcadamente distinto al que se está produciendo en América del Norte y Europa.

En el primer caso, nos referimos a que los países de América Latina atravesaron complejos procesos político-institucionales y económicos de crisis, en su mayoría, propios de la transición y la consolidación democrática, luego de haber sufrido en décadas anteriores –la mayoría de ellos- dramáticas dictaduras militares. Junto con las debilidades políticas se verificaron crisis en sus economías como efecto de los impactos de la globalización, de las sucesivas crisis internacionales, la implantación de “economías de mercado” y la internacionalización de las decisiones económicas nacionales. Esto se implementó en la mayoría de los países a partir de drásticas reformas del Estado y a la privatización de los servicios públicos. Esto generó un fuerte incremento de la desocupación y, por ende, de la pobreza, de la exclusión y de la marginalidad social y

económica que “explotó” muy fuertemente hacia el final del siglo pasado e inicios del actual. Estos procesos han incrementado, asimismo, las desigualdades entre los países desarrollados de América del Norte y de Europa y los países en desarrollo -si así se prefiere denominarlos- de la región.

Posteriormente, a partir de la salida de la crisis con que se inicia el actual milenio, la región logra cambiar el sentido de su deterioro. Utilizando los últimos datos disponibles en fuentes estadísticas internacionales (fundamentalmente del Banco Mundial, FMI y CEPAL) y sintetizando el desarrollo realizado por Pérez Centeno (2015) para la primera década del siglo, podemos afirmar que se produce:

- *Fuerte y sostenido desarrollo económico*, en niveles muy superiores a los que lo hicieron a nivel mundial y, especialmente, América del Norte y Europa.
- *Redistribución de la riqueza*. El crecimiento general experimentado logra distribuirse más equitativamente dentro de los países hacia toda la sociedad. Excepto en casos específicos, todos los países disminuyeron su nivel de desigualdad -7%- (en el marco de un crecimiento poblacional del 13,2%), rompiendo la tendencia de la década de los '90.
- *Disminución de la pobreza e indigencia*, un 23% y un 27% respectivamente. Sin embargo, aun cuando 51 millones de personas salieron de la pobreza y 25 millones de la indigencia durante la primera década del siglo, casi el 40% de la población latinoamericana todavía es pobre y alrededor del 10% es indigente, afectando un total de 164 millones de personas. En otras palabras, el logro del período es altamente significativo pero no logra romper con una estructura todavía fuertemente injusta y pauperizada.
- *Aumento de los niveles de actividad, empleo y del salario real*. La tasa de empleo aumenta para el conjunto de Latinoamérica en todo el período. El desempleo logra reducirse alrededor del 40% (del 11,2% en 2002 hasta el 6,7% en 2012). La Tasa Bruta de Actividad, la Tasa Bruta de Participación y la Tasa de Asalariados, presentan evoluciones socialmente favorables, impulsando el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. Concurrentemente, el salario real y el mínimo aumentan 2,5 y 2,7 veces, respectivamente.
- *Mejoramiento general de los indicadores sociales*. La consideración de otros indicadores sociales –mortalidad, salud, género, protección infantil, infraestructura, acceso a servicios básicos, etc.- muestran también evoluciones hacia la mejora.

Estas novedades se producen con un peso relativo mayor para los grupos de población más desfavorecidos –aun cuando no logre revertir las desigualdades estructurales- y han logrado sostenerse en períodos de tiempo inusitadamente largos aún en el contexto de crisis de las economías centrales del mundo, sorteando con menor impacto los cimbronazos globales que se han producido en lo que va del milenio. No obstante lo

cual, el nivel de pobreza regional continúa siendo elevado y requiere el sostenimiento del desarrollo a lo largo del tiempo. En términos comparados, el proceso latinoamericano diverge del que están atravesando otras regiones del mundo, particularmente las más desarrolladas como América del Norte y Europa<sup>1</sup>.

## **2.2. La inversión pública en educación superior**

El gasto público en educación creció en la región durante la década pasada, “pasando aproximadamente de un 4,5% a un 5,2% del PIB en promedio” (OREALC, 2013: 22), en un marco de aumento del PBI regional –como hemos visto-. Éste es un dato muy importante ya que “los análisis indicaron que –en general– el gasto público en educación fue uno de los factores relevantes para explicar las diferencias de logro de las metas de educación para todos entre los países” (Ibíd.: 22-23).

El mayor nivel de gasto se explica principalmente por una expansión de los sistemas educativos en los distintos niveles de formación: la cantidad de estudiantes de educación superior por cada 100.000 habitantes creció el 43,7% (de 2.316 a 3.328) entre 2000 y 2010; en tanto que el gasto público en educación superior por alumno como porcentaje del PBI per cápita, se retrajo: pasó del 43,6 al 29,6%<sup>2</sup>.

Con fuertes diferencias entre países, el gasto privado en educación del conjunto regional (que tiende a distribuirse inequitativamente entre la población), es proporcionalmente mayor que en los países de la OCDE (1,2% vs. 0,9%, en 2010).

Lamentablemente no existe información agregada y actualizada disponible para considerar la inversión universitaria ni en ciencia y tecnología que está realizando la región y que permitiría profundizar el análisis en este aspecto.

## **2.3. La cobertura del sistema de Educación Superior**

Los datos disponibles en el SITEAL indican que un tercio de los jóvenes latinoamericanos entre 18 y 24 años se encuentra escolarizado, lo que representa una continuidad de la expansión de los sistemas educativos respecto de décadas precedentes en las que la matrícula ya había crecido significativa y crecientemente. Sin embargo las brechas de acceso asociadas al nivel socioeconómico del hogar de origen y el área de residencia disminuyeron muy levemente, manteniéndose la fuerte inequidad según ambas variables. Por otra parte, un análisis comparativo entre países expresa las importantes diferencias y diferentes ritmos de expansión entre ellos. Si la comparación se realiza con

<sup>1</sup> Para un mayor detalle y acceso a datos sugerimos el texto de Pérez Centeno (2015). Aquí sólo se sintetizan las conclusiones del mismo a modo de contextualización socioeconómica general.

<sup>2</sup> Sin embargo, en 2010, duplica el promedio del gasto público por alumno en educación primaria; una relación que era sensiblemente mayor al inicio de la década cuando lo triplicaba (OREALC, 2013).



los países más desarrollados, la tasa de escolarización del nivel es baja -prácticamente la mitad-.

Cuando nos enfocamos en el crecimiento del acceso a la educación superior se observa que durante la década del 2000, se expandió aceleradamente acumulando un crecimiento del orden del 43,7% -como ya mencionamos-, situando a la región dentro de la tendencia internacional. Las proyecciones para el año 2015 estiman que la tasa bruta de matrícula en educación terciaria promedio regional en el orden del 51% (OREALC, 2013).

Nuevamente, las diferencias internacionales son altas persistiendo una fuerte heterogeneidad en este nivel educativo, superior a la de los niveles más bajos del sistema y beneficiando especialmente a los sectores de mayores ingresos y de zonas urbanas.

“Sin embargo, (...) los países de la región se distribuyen tanto por sobre como por bajo la tendencia promedio esperada para sus características; por cuanto países con condiciones similares poseen en la práctica niveles muy diferentes de cobertura en la educación terciaria, sugiriendo la diferente prioridad que los países otorgan a este nivel educacional” (OREALC, 2013: 135).

En relación con la equidad étnica, la educación terciaria latinoamericana presenta avances progresivos en las últimas décadas en relación a cobertura y acceso, sin embargo el mantenimiento estudiantes pertenecientes a pueblo originarios persiste insuficiente. El informe de seguimiento del Programa Educación para Todos (UNESCO, 2010) analiza las acciones realizadas por los países de la región pero concluye que los logros en cuanto al acceso son incipientes (0,6% en Brasil y en Colombia, 3% en Ecuador, etc.) y el egreso es consecuente con ello (sólo se gradúa el 20% de los que acceden), aun cuando se han desarrollado múltiples experiencias orientadas especialmente a esta población indígena con apoyos financieros específicos.

#### **2.4. La eficiencia del sistema de Educación Superior**

Para tener una perspectiva más precisa del desarrollo de la educación superior latinoamericana es importante considerar el nivel de finalización de los estudios ya que posee fuertes niveles de deserción y cursados de duración muy superior a la teórica. Se producen interrupciones, reingresos y cambios que hacen dificultosa la interpretación del grado de aprovechamiento que los diferentes grupos sociales hacen de la posibilidad de acceder a la educación superior. Los datos, como veremos, confirman, la situación.

Previamente señalemos –como lo desarrolla específicamente Poggi (2014)- que en las últimas décadas, la región ha logrado ampliar significativamente la cobertura del nivel medio. Y que ello, aun cuando la tasa de finalización es todavía baja, viene generando una presión creciente por el acceso a los estudios superiores. En efecto, la Tasa Bruta de Escolarización secundaria pasó del 82,7 al 90,1% entre 2000 y 2010, y la finalización de

estudios secundarios se incrementó en todos los países de la región para la población de 20 años y más; los datos disponibles en el SITEAL lo confirman excepto para el caso de Paraguay. Insistimos en que estas cifras generales ocultan heterogeneidades muy amplias entre países así como la dinámica interna de las mejoras que poseen ritmos diferenciados según cada caso. Otro tanto debe recordarse respecto del nivel de logro y significación de las mejoras cuando se trata de población urbana o rural, el sexo, los antecedentes educativos familiares o el nivel socioeconómico, por ejemplo.

A pesar de dichos avances relativos en América Latina sólo uno de cada 10 jóvenes de 25 a 29 años de edad había completado cinco años de educación superior en 2010 con fuertes discrepancias entre países, una vez más. La cifra es evidentemente baja, pero su dinámica en la década es importante: aumentó un 47,3%, pasando del 6,98% al 10,28% entre el inicio y el final de la misma (OREALC, 2013), superando la mejora del acceso (43,7%) y ganando muy levemente en eficiencia.

Una vez más, la mejora observada tampoco impacta del mismo modo en función del nivel socioeconómico: en 2010, mientras que el 18,3% de la población de 25 a 29 años pertenecientes al quintil más rico finaliza los estudios terciarios, apenas lo logra el 0,7% de quienes pertenecen al quintil más pobre. El aprovechamiento de la expansión del sistema educativo en el período considerado es superior entre los más desfavorecidos pero las cifras hablan claramente de la heterogeneidad y desigualdad que aún caracteriza a la educación superior latinoamericana. En la misma dirección se expresan diversos autores que estudian la situación universitaria regional (EZCURRA, 2011; AA.VV., 2012; GAZZOLA y DIDRIKSSON, 2008; BRUNNER y VILLALOBOS, 2014; entre muchos otros) y que afectan el nivel de democratización del sistema, que desarrollaremos específicamente más adelante. En términos conceptuales se condensan en la noción de “inclusión excluyente” propuesta por Ezcurra (2011).

### **3. POLÍTICAS Y GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA**

¿Cuál es el estado de la situación, los problemas y las perspectivas de las políticas y de la gestión de las universidades en América Latina, frente a las nuevas realidades y responsabilidades políticas, sociales y académicas de las instituciones de educación superior (IES)? ¿Cuál es la agenda actual y cuál que sería aquella que debe construirse para promover un debate amplio, participativo y democrático en cada país, en cada institución universitaria y, por supuesto, en el conjunto de la región para posibilitar el mejoramiento de las universidades, de sus políticas y de su gestión?

La educación superior tiene una muy significativa proyección al futuro y su desarrollo actual, afectará fuertemente el desempeño de la sociedad por veinte o treinta años, incidiendo positiva o negativamente en su desarrollo democrático y en su

contribución a la justicia social. Un primer paso hacia la construcción de la agenda es asumir los principales problemas actuales, analizar los avances y limitaciones en relación con las políticas y los programas y proyectos en ejecución y plantearse las perspectivas posibles hacia el futuro. Para estos planteamientos es muy importante conocer los resultados de los estudios e investigaciones en marcha, las conclusiones de las reuniones internacionales más importantes y considerar el estado actual del debate, tanto desde lo académico como desde lo institucional.

Debe señalarse -antes- que simultáneamente con los procesos socioeconómicos de las últimas décadas, adquirió una importancia creciente la sociedad del conocimiento y de la información y la consecuente revolución tecnológica, en especial en cuanto a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICs), intensificando las diferencias en materia de educación tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

En diversos desarrollos previos (ver Fernández Lamarra -sólo y en coautoría-, 2004, 2005, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015) hemos buscado contribuir en ambos sentidos –la construcción de esa agenda y su debate público. Aquí sintetizaremos los elementos centrales en términos de las políticas y los desarrollos necesarios en términos de la gestión universitaria latinoamericana.

- *Creación de mecanismos de regulación nacional y regional.* Se establecieron procesos de regulación de la educación superior que hicieran frente al descontrolado aumento y disparidad en la calidad de las instituciones, en particular de las privadas. En algunos casos implementados a través de normas jurídicas o a través de procesos de acreditación institucional, para regular la apertura o el funcionamiento de dichas instituciones.
- *La calidad de la educación* (se desarrollará en el siguiente apartado).
- *Información sobre los sistemas de educación superior.* Si bien es loable la sistematización que cada país, el IESALC/UNESCO y la OEI o el IPE realizan cotidianamente, la compleja tarea de obtener información sobre los sistemas y sobre sus instituciones reflejan, en buena medida, las debilidades de las instancias de control y supervisión de las instituciones, y la escasa apertura de estas instituciones para dar a conocer información sobre sí mismas. La carencia de registros y de acciones sistematizadas de relevamiento y actualización de la información sobre el número de instituciones existentes y la falta de definiciones consensuadas (por ejemplo sobre que se considera universidad) obstruyen la posibilidad de realizar estudios comparados nacionales y regionales. Un ejemplo de esto es la imposibilidad del propio IESALC de disponer -hasta ahora- de información regional precisa sobre el número de instituciones de este nivel existentes y de su matrícula.

Por otra parte, se señala la importante iniciativa de transparentar y transformar de dominio público distintas informaciones sobre las IES, tal como es el caso de la publicación de los resultados de los exámenes, actividades de transferencia o investigación o de datos cuantitativos, etc., como en los casos de Brasil, Chile y Colombia; o los intentos de algunas redes internacionales con el objetivo de cubrir este déficit, por ejemplo, la Red INFOACES en el marco del Programa ALFA de la Comunidad Europea.

- *Organización y consolidación de los sistemas universitarios y de su gestión.* Además de la inclusión constitucional del derecho a la educación y a la autonomía de las universidades públicas en todos los países latinoamericanos, se verifica una tendencia a ordenar jurídicamente los sistemas superiores a través de leyes específicas para este nivel. Su desarrollo es dispar porque está ligado al devenir político de cada país.
- *Crecimiento de la matrícula y baja eficiencia interna de los sistemas de educación superior,* ya analizado en el apartado anterior.
- *Falta de flexibilidad, actualización y cambio de los diseños curriculares.* Existe una fuerte disparidad en materia de planes de estudio, con objetivos formativos y titulaciones muy diversas y, por ende, con duración de los estudios muy disímiles<sup>3</sup>. Por otra parte, hay una inadecuada estructura de los planes de estudio, poca atención a la dimensión práctica del currículum, con métodos de enseñanza pasivos, memorísticos y descontextualizados, con procedimientos de evaluación poco adecuados y una escasa coordinación de las enseñanzas entre los profesores. Urge un cambio en la dinámica del conocimiento que debe incorporar las tecnologías de información y de comunicación al currículum y dar cuenta de las necesidades sociales, tanto nacionales como regionales.
- *Niveles críticos de formación previa que poseen los ingresantes.* Este es un tema recurrente en la mayor parte de los países, siendo la articulación entre los distintos niveles educativos un tema crítico, aún no resuelto. Para superar los déficits y diferenciales de formación previa y contribuir a la igualdad de oportunidades se han puesto en marcha distintos mecanismos de regulación del ingreso. En algunos países (como Brasil, Chile y Colombia) se han aplicado sistemas de ingreso a las universidades a nivel nacional. En otros, como Argentina, donde el ingreso a la universidad pública es irrestricto, algunas instituciones ofrecen cursos niveladores o

---

<sup>3</sup> En Argentina, por ejemplo, hay más de 100 títulos diferentes de ingeniero. Así, se encuentran en un mismo país denominaciones muy diferentes de las titulaciones de una misma área profesional y, a su vez, duraciones también distintas de una misma carrera profesional.

introdutorios en función de la carrera elegida. El problema de fondo, sin embargo, no está solucionado –aun cuando se conocen diversas experiencias de articulación en desarrollo- y se relaciona de manera directa con la formación en la enseñanza media y la orientación de los estudiantes en cuanto a sus elecciones futuras y a la oferta real existente en materia de estudios superiores y a las necesidades de cada país.

- *Escasa articulación entre universidad, sociedad y sector productivo.* En América Latina existe un escaso conocimiento acerca de la naturaleza, los fines y los resultados de las IES por parte de la sociedad y muchas veces del sector productivo. Esto produce una fragmentación y una débil participación organizada en su apoyo o en sus actividades, lo que es necesario superar. En la actualidad, se observa una tendencia a establecer esta relación a partir de la rendición de cuentas: desde un concepto de la responsabilidad social de las universidades en el manejo de los fondos públicos y el control del Estado sobre dichos fondos. Esta relación puede analizarse desde ambas concepciones, involucrando al Estado como contralor por un lado y garante por el otro. Desde la universidad, en particular desde la universidad pública, se deben dar a conocer y transferir los productos que contribuyen al desarrollo de un país, hacia la sociedad y el sector productivo, conjugando la producción científica y académica de la universidad con las necesidades sociales y de la producción que se requieran. En general, la relación entre universidad y sociedad se puede manifestar de distintas maneras ya sea a través de la transferencia de conocimiento, investigaciones, prácticas y tecnología, así como también la participación social en el gobierno de la universidad. En los últimos años está surgiendo una nueva concepción al respecto: la Responsabilidad Social Universitaria (RSU).
  
- *Baja inversión en investigación científico-tecnológica.* La capacidad institucional para la investigación está predominantemente situada en las universidades y en centros específicos públicos/estatales, los que si bien pueden tener un financiamiento mixto (privado-público, como en el caso de Brasil y Chile), dependen generalmente de los presupuestos nacionales en ciencia y tecnología, los que son crecientes pero aún exiguos. Así es como el promedio del gasto en ciencia y tecnología<sup>4</sup> en la región es del orden del 0,5 % del PBI, mientras que en los países desarrollados es, en general, superior al 2%. Brasil ha sido el único país que superó el 1%, incrementando en poco tiempo el 0,7% que registraba en el año 2000. Chile también incrementó el gasto en C y T, pasando del 0,5% en el año 2000 al 0,75% actualmente. Argentina ha alcanzado durante esta década el 0,6% y México el 0,5%.

---

<sup>4</sup> Hemos indicado que no existen datos globales actualizados que permitan ofrecer mejor información en este punto.

La mayoría de los demás países latinoamericanos están por debajo de ese porcentaje. Frente a los desafíos actuales en que la Sociedad del Conocimiento se constituye en base para el desarrollo futuro, la escasa producción científica – tecnológica de la mayoría de los países latinoamericanos –quizás con la excepción de Brasil- se plantea con un fuerte déficit.

- *Incidencia de programas de educación a distancia.* Hay una fuerte -y a veces negativa- incidencia de programas transnacionales -particularmente de posgrado- que llegan a través de campus virtuales vía internet y de otras modalidades de educación a distancia y presenciales, infringiendo muchas veces las normativas nacionales y sin asegurar niveles de calidad comparables con los de sus países de origen. Muchas veces son dictados por instituciones no autorizadas y, por tanto, sin controles. En este sentido, se observa que no existen -o son muy escasos- los mecanismos e instrumentos regulatorios específicos para el aseguramiento y acreditación de la calidad de universidades virtuales transfronterizas. Generalmente, las universidades de origen extranjero que operan en algún país de la región asumen uno de dos caminos: o se registran como universidad dentro del país siguiendo los procedimientos establecidos para su autorización, control y vigilancia como una universidad local o se asocian con una universidad local para otorgar los diplomas, grados y títulos con el amparo legal de dicha universidad local. El desarrollo de la educación a distancia, por parte de universidades de cada país, ha avanzado significativamente, ya sea a través de universidades que sólo brindan este tipo de educación o a partir de la implementación de sistemas de educación a distancia en un alto número de instituciones. En este sentido, se hace necesario plantearse una adecuada articulación entre la educación universitaria presencial y la virtual -a distancia- aprovechando las ventajas de cada una de ellas y tratando de superar sus limitaciones.
- *Privatización de la educación superior.* Creación de un alto número de nuevas universidades privadas, diversificación –quizás excesiva- de la oferta en función de la demanda, competencia interinstitucional por la matrícula, introducción de modelos de gestión de carácter empresarial (también en las universidades públicas), nuevas modalidades de gestión de gobierno y toma de decisiones, de contratación de profesores -a través de incentivos y evaluaciones de performance- y mecanismos no académicos de control o rendición de cuentas; etc.
- *Mercantilización de la educación superior.* Si bien los países de América Latina han adoptado una concepción de la educación como bien público y social (UNESCO, 1998 y 2008) a partir de una fuerte militancia regional de los gobiernos y de los académicos en esta dirección, los debates respecto de considerar la

educación y los servicios educativos como parte del comercio de servicios regulados por el Acuerdo General para el Comercio de Servicios, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>5</sup>, no han sido ajenos. En varios aspectos, sin embargo, la tendencia a la “liberalización en el comercio de servicios de enseñanza” o “comoditización” puede observarse en ámbitos específicos de la educación superior (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2003, 2010 y 2012; BRUNNER, 2011). De esta manera se compromete el acceso a la educación superior que quedaría determinado por las fuerzas del mercado y posibilitando que proveedores privados y extranjeros monopolicen los mejores estudiantes y los programas más lucrativos de educación superior.

- *Sobrecarga de exigencias burocráticas y rendición de cuentas.* A través de las agencias de evaluación y de promoción científica, se desarrollan políticas estatales que controlan los fondos que las universidades reciben. Coexisten distintos programas, no siempre articulados, vinculados con la promoción científica y con el desempeño docente, ha venido acompañado de una sobrecarga de tareas administrativas y de obligaciones académicas y científicas, como la obligatoriedad de publicar, investigar sobre determinado tema, realizar cursos de actualización científica y docente u otras que han incidido negativamente en la dedicación a las tareas de docencia. Dichas situaciones se agravan con la implementación de incentivos salariales ligados al desempeño y a la promoción de la formación docente y a la investigación que desvinculan al docente de su quehacer específico y enajenarlo con exigencias a veces poco razonables (ARAUJO, 2003).
- *Limitada formación y nivel académico de los docentes.* Durante la década del 90 se registró en toda América Latina -con mayor énfasis en algunos países como Brasil y México- el desarrollo de programas de promoción y desarrollo de los posgrados, pero los cuerpos académicos consolidados con esa formación son aún relativamente pequeños y su distribución en las IES es insuficiente y desigual. Estos programas de promoción de la formación académica suelen estar ligados a incentivos económicos y orientados a la investigación más que a la docencia y la formación permanente del profesorado. Argentina es uno de los países con mayor desarrollo universitario pero con más bajo nivel de formación doctoral de los docentes universitarios. En las universidades públicas, alrededor del 20% de los docentes tienen título de doctor; porcentaje que disminuye significativamente en el sector privado.
- *Deficiencia en los sistemas de acceso, desarrollo, promoción y evaluación del personal de las instituciones de educación superior.* En general, las formas de

---

<sup>5</sup> En particular los acuerdos adoptados en 1990 y en 2001 en el GATS (General Agreement on Trade in Services) en el marco de la OMC.

acceso a cargos docentes son muy heterogéneas, que van desde concursos públicos regulados, por ley con exámenes de oposición hasta otros con criterios discrecionales relacionados con cada institución y con modalidades contractuales derivadas del sector empresarial. En muy pocos países existe el “tenure” y los cargos docentes de las universidades públicas son concursados y por períodos de tiempo específico –usualmente 5 o 6 años-. La sustanciación de concursos se relaciona con la disponibilidad de presupuesto y con la orientación de políticas institucionales, por lo que a veces no guardan la periodicidad teórica que corresponde. En Argentina, por ejemplo, hay docentes que permanecen con carácter de interinos en cargos no concursados por más de 10 años. A esto habría que agregarle, las nuevas modalidades de contratación de los docentes, por semestres o anualmente, lo que acentúa la inestabilidad laboral. En muchos países, durante la década de los 90, hubo una fuerte desinversión en educación superior en el sector de la educación pública, lo que ha llevado a una “pauperización” de la profesión docente y del personal no docente que trabajan en las instituciones de educación superior. Esto ha generado una falta de incentivo para desarrollar las respectivas carreras, donde los salarios del personal docente y administrativo de las instituciones públicas se han rezagado, en relación con otros sectores. Aparece entonces, la figura del docente llamado “taxi” u “ómnibus”, que debe trabajar en distintas instituciones para compensar su bajo salario, situación que repercute en la calidad del proceso de enseñanza y en su propia formación. En algunos países hay un desarrollo incipiente de programas de estímulo al desempeño del personal académico, que han posibilitado retener, en alguna medida, a los profesores de carrera del más alto nivel, en particular en las instituciones públicas. Los sistemas vigentes adolecen en muchos casos de varios problemas de concepción y funcionamiento, particularmente en cuanto a los mecanismos de dictámenes deficientes, el predominio en la evaluación de la docencia en términos de criterios cuantitativos, la evaluación de los profesores a nivel individual sobre el grupal, la heterogeneidad de su aplicación en las instituciones, la desproporción que guarda el monto de los estímulos respecto al salario, el escaso reconocimiento a las actividades de apoyo al aprendizaje de los alumnos (tutorías) que realizan los profesores y las de extensión o transferencia a la comunidad, las que también suelen ser poco valoradas. Estos procesos de evaluación de la docencia, aún están muy poco extendidos y sistematizados, siendo -en su mayoría- realizados por las instituciones con instrumentos y criterios escasamente confiables, y que muchas veces se corresponden sólo con la opinión de los alumnos más que con el desempeño docente integralmente considerado.

Esta caracterización regional es consistente con transformaciones que experimenta la educación superior a nivel global y que J. J. Brunner sintetizó en siete grandes tendencias:



“1. Masificación de los sistemas, producto de la oferta cada vez mayor de oportunidades de acceso; 2. Diferenciación horizontal y vertical de los sistemas e instituciones; 3. Aseguramiento de la calidad de los servicios y productos a través de procedimientos de responsabilización pública de las instituciones; 4. Demandas crecientes dirigidas hacia las instituciones y los sistemas de elevar la relevancia y pertinencia de las funciones de conocimiento; 5. Diversificación y racionalización de las fuentes de financiamiento de la educación superior; 6. Adopción de culturas organizacionales centradas en la innovación y el emprendimiento y, como consecuencia de estas tendencias, 7. Desplazamiento del centro de gravedad de los mecanismos de coordinación de la educación superior desde la esfera del estado y del poder corporativo hacia la esfera del mercado y la competencia” (BRUNNER, 2009: 3).

Como fuimos señalando, si bien se han iniciado y se realizaron, en los últimos años avances significativos en varios países y a nivel regional en cuanto a la superación de varios de los problemas planteados, aún resta el desafío de consolidar y fortalecer los sistemas a nivel nacional para convergir en criterios y acciones comunes a nivel regional.

La definición de estos desafíos se constituirá en el punto de partida para una nueva agenda de debates, estudios y propuestas, para cada país y para la región, en que los problemas antes señalados –y otros que se podrán agregar- se constituirán la base para construir una nueva perspectiva hacia el futuro de la educación superior.

#### **4. PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA COMPARADA**

En América Latina surge -a partir de la década del 90, con el neoliberalismo y con la crisis del Estado de Bienestar- el denominado Estado Evaluador, que ha sido ampliamente estudiado<sup>6</sup>. Esto se da, además, como consecuencia de diversos factores: el rápido crecimiento del estudiantado de la educación superior, la disminución del monto u orientación del gasto público destinado a educación, el incremento del número de instituciones privadas, los reclamos del sector empresarial, las políticas de racionalización que se tratan de imponer a los sistemas educativos y a las universidades, etc. Para atender la demanda creciente y con el predominio de las concepciones de mercado, se fueron creando diversos tipos de instituciones de educación superior (IES) universitarias y no universitarias –en su mayoría de carácter privado- sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional.

Esto generó, una fuerte *diversificación* de la educación superior –tanto a nivel regional como de cada uno de los países- con un simultáneo proceso de *privatización* en

---

<sup>6</sup> Al respecto, para el caso latinoamericano pueden mencionarse los trabajos de Betancur, Brunner, Dias Sobrinho, Fernández Lamarra, Marquina, Martinic Valencia, Marum Ricnosa, Romão, Rosario Muñoz, Tello, Tenti Fanfani, entre otros. En estos estudios subyacen como trasfondo las conceptualizaciones sobre los cambios en la relación de la Universidad y el Estado que había desarrollado para el caso europeo en los '80 autores como Neave y otros.

materia institucional y con una *gran heterogeneidad de los niveles de calidad*. Esta tendencia –que se registra fuertemente en la mayoría de los países de América Latina- ha tenido, afortunadamente, un efecto mucho menor en la Argentina. En la Argentina, la educación superior privada abarca sólo el 20% de la matrícula, mientras el promedio regional es del orden del 60%; en Brasil es de casi el 85% y, en México, del 33% (IESALC, 2014).

Los procesos de aseguramiento de la calidad en América Latina han sido fuertemente influidos por los registrados con anterioridad en América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y en Europa.

Tanto por efectos de las concepciones del Estado Evaluador como por esta diversificación de la educación superior –particularmente la universitaria- y la significación que comienza a asumir el tema de la calidad, a fines de la década del 80 e inicios de la del 90 se ponen en marcha en América Latina los procesos de evaluación de la calidad. El primero es en México –en 1989- por la incidencia de integración de este país en el NAFTA y la necesidad de asumir los procesos que desde muchas décadas atrás tenían sus nuevos socios- Estados Unidos y Canadá- en materia de evaluación y acreditación de la educación superior. Durante la década del 90 se van expandiendo en otros países de América Latina: en 1990 en Chile –con la recuperación democrática- para atender el problema de los múltiples universidades privadas creadas durante la dictadura; en 2003 en Brasil –a través del PAIUB- que consistió en un programa de evaluación de la calidad, de adhesión voluntaria, organizado y conducido por las propias universidades; en Argentina en 1995 con la sanción de la Ley de Educación Superior y la organización y puesta en marcha de la CONEAU en 1996. Y así, sucesivamente, en otros países latinoamericanos.

En ese período se creó la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), integrada por las agencias de los países de la región y la ANECA de España. Esta Red contribuyó fuertemente a la consolidación de estos procesos de aseguramiento de la calidad, a través de acciones de cooperación técnica, de capacitación y de trabajos y estudios para el mejoramiento de los mismos.

Han sido, también, importantes los procesos de acreditación de carácter subregional, particularmente los del MERCOSUR y los de Centroamérica. En el MERCOSUR primero se puso en marcha un proceso de carácter experimental de acreditación de carreras de grado en los seis países originalmente miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay Uruguay) –el MEXA), que evaluó para la acreditación en cada país hasta cinco carreras de Medicina, Ingeniería y Agronomía. Luego de una evaluación muy positiva del MEXA, en el año 2008 los ministros de Educación aprobaron un nuevo proceso, más amplio –con más titulaciones y con un número mayor de universidades -el ARCU-SUR-, al que se incorporó un séptimo país miembro del MERCOSUR, Venezuela.

En Centroamérica -luego de varios procesos de evaluación y acreditación subregional- se organizó y se puso en marcha muy exitosamente el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA). Estas funciones subregionales de aseguramiento de la calidad registran como antecedente muy significativo diversos programas para las universidades centroamericanas –particularmente para las públicas- por parte del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), organismo con una valiosa trayectoria de varias décadas para la convergencia de la educación superior en la subregión<sup>7</sup>.

Así, en relativamente pocos años se ha realizado un significativo avance de la “cultura de la evaluación”, a pesar de la concepción fuertemente predominante de autonomía universitaria. De hecho, la gran autonomía que gozan las universidades ha dado lugar, en muchos casos, a iniciativas endógenas provenientes de la propia comunidad universitaria. Cuando los procesos en los que la evaluación –en especial la institucional- proviene en mayor medida de iniciativas de las propias comunidades universitarias (por ejemplo, en los años 90 el PAIUB en Brasil) se contribuye a un mejoramiento endógeno real de la calidad de la educación superior.

La participación de un alto número de pares académicos en los procesos de evaluación y acreditación ha generado una transferencia de la concepción de la “cultura de la gestión responsable y de la evaluación” hacia las autoridades universitarias y hacia los colegas de sus propias instituciones y de otras, lo que ha resultado en un aporte positivo para el conjunto del sistema universitario. En los últimos años se han establecido mejores espacios académicos para realizar una discusión sobre el campo de la evaluación, pero aún deben ser fortalecidos promoviendo el diálogo, la convergencia, la cooperación y la confianza mutua entre actores claves: autoridades y docentes universitarios, colegios profesionales, estudiantes, empleadores, representantes sociales, etc.

La legislación específica sobre educación superior y sobre evaluación y acreditación, dictada en la última década, se ha constituido en una base significativa para la reforma y mejoramiento de este nivel en la región. Ha brindado la oportunidad de establecer parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior y las posibilidades de generar acciones que tiendan hacia la convergencia en un espacio común regional. Sin embargo, todavía existe una falta de adecuación de los estatutos, reglamentos y prácticas de las instituciones de educación superior en relación con los procesos de aseguramiento de la calidad.

Hay, además, un importante vacío de criterios y metodologías para la evaluación y acreditación de la educación a distancia y virtual, frente a la incidencia masiva de servicios

---

<sup>7</sup> Para un desarrollo más detallado de estos procesos se pueden consultar los informes nacionales y subregionales sobre evaluación y acreditación llevados a cabo en el marco del IESALC/UNESCO entre los años 2003 y 2005 y el consiguiente Estudio Regional (publicado en FERNÁNDEZ LAMARRA, 2007).

de educación superior *internacionalizados* por vía presencial y/o virtual, que desplazan muchas veces a las instituciones nacionales. Es urgente, por lo tanto, disponer de regulaciones nacionales y regionales -en convergencia con los órganos de los países proveedores del servicio educativo- para garantizar la calidad de los mismos.

Si bien no hay estudios específicos, parecería que los procesos de evaluación y acreditación han repercutido favorablemente al interior de las instituciones de educación superior, tendiendo a su mejoramiento y a asumir en forma más responsable y eficiente los procesos de gobierno y de gestión institucional.

A partir de los procesos de aseguramiento de la calidad se ha promovido la organización y el fortalecimiento de los sistemas de información académica, de adecuación y de renovación de recursos y la utilización de soportes tecnológicos para el seguimiento tanto de estudiantes como de graduados. Sin embargo, aún es necesario promover nuevos modelos de gestión de las instituciones de educación superior, que incluyan el aseguramiento de la calidad como componente permanente.

En los procesos de evaluación y acreditación, implementados en la región, *predomina una tendencia hacia la "burocratización"*, con características sólo normativas y procedimentales formales señalándose una excesiva ambigüedad e imprecisiones en las concepciones y definiciones de calidad utilizadas. Esto genera, lo que Porter (2003) denomina “universidades de papel” haciendo referencia a que, muchas veces, en los documentos que se deben elaborar para los procesos de evaluación y acreditación, se presenta una institución que no necesariamente refiere a la institución real.

En el caso particular de la Argentina puede señalarse que los estándares son muy precisos y detallados para las carreras de grado y muy genéricos para las de posgrado. Esto facilita una mayor objetividad en los procesos de acreditación de grado pero conlleva un peligro: el excesivo detalle de los estándares puede llevar a limitar las posibilidades de innovación en cuanto al diseño de las carreras porque las universidades tienden a diseñarlas en el marco estricto de estos estándares, sacrificando propuestas de carácter innovador.

Por otra parte, hay un *limitado desarrollo conceptual y metodológico para la evaluación y acreditación de los aspectos de carácter pedagógico*, tales como planes de estudio, contenidos curriculares, profesionalización de los docentes, metodología de evaluación y promoción de los estudiantes, etc. En general, la evaluación de éstos se limita a la obtención de datos cuantitativos o relatos de las entrevistas que realizan.

En esto, un aspecto fuertemente deficitario es el relativo a la *evaluación de la docencia universitaria*. Ya en algunos países se está avanzando en esto por lo que desde hace varios años funciona una Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Evaluación de

la Docencia (RIIED), coordinada por el IISUE/UNAM y que en la Argentina ha sido promovida por la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Tres de Febrero, que organizaron conjuntamente el primer seminario internacional de esta Red. En España participa la Universidad de Valencia.

Se han estimulado la generación de mecanismos sistemáticos de autoevaluación, porque a partir de los procesos de evaluación y acreditación ha sido posible brindar una mayor transparencia a un sistema –en especial en materia de posgrados- fuertemente competitivo y en expansión. Sin embargo, es necesario disponer de trabajos conceptuales y metodológicos que contribuyan a facilitar la capacitación de las comunidades universitarias en lo referido a los procesos de evaluación y acreditación y de cursos, seminarios y talleres –quizás on line- que lo posibiliten. Si es deseable –como lo sostenemos- que estos procesos sean efectivamente participativos, se hace necesario difundir ampliamente sus principales contenidos.

La evaluación y acreditación de carácter institucional ha permitido, en algunos países, fijar límites a la creación indiscriminada de universidades y poner en marcha criterios de auto-limitación, en especial con los proyectos de nuevas universidades privadas, pues se ha logrado regular y contener su excesiva expansión. Esto ha sido notorio especialmente en Argentina, Colombia y Chile. Sería conveniente que estas experiencias positivas sean aprovechadas por aquellos países, donde no existen regulaciones claras y firmes para la acreditación de nuevas instituciones universitarias y, por lo tanto, se produjo –y se sigue produciendo- una expansión excesiva y descontrolada en cuanto a la creación de instituciones universitarias, en particular del sector privado. Incluso sería deseable que en una agenda para un posible Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior, éste fuese uno de los temas de convergencia en la región, de manera de tender a sistemas universitarios más homogéneos en cuanto a criterios institucionales, de calidad y de pertinencia. En esta agenda uno de los temas centrales debería ser la formulación de criterios comunes sobre los requisitos que debe servir una nueva institución universitaria para ser autorizada a funcionar. Las experiencias desarrolladas en varios países de la región pueden ser muy útiles para el proceso de formulación de criterios comunes y convergentes.

Gradualmente, se van constituyendo agencias privadas o mixtas de evaluación, que funcionan con autorización y control estatal, en las cuales se delega la tarea de evaluar instituciones y/o programas. Éste es el caso de Chile según la legislación sancionada en ese país. Esta situación se registra, también, en Argentina y en otros países de la región, en especial de Centroamérica. El Estado provee marcos referenciales de evaluación, pares evaluadores registrados en los bancos de datos y, en muchos casos -no en el de Argentina-, subsidios públicos.

El desarrollo casi simultáneo de los procesos de evaluación y acreditación en la región, ha favorecido la integración subregional a partir de intercambios que han promovido la creación y cooperación de asociaciones de rectores de universidades y de decanos de facultades a nivel nacional y entre países. Si bien los avances significativos realizados en la mayor parte de los países y en las subregiones (MERCOSUR, NAFTA, CARICOM, Centroamérica y Andina) en cuanto a evaluación de la calidad en la educación superior deberán consolidarse, perfeccionarse y extenderse al resto de los países y de las regiones, a partir de estos procesos subregionales. En el caso del MERCOSUR es destacable el éxito de la primera experiencia de acreditación regional de carreras de grado – el MEXA-, que ahora se ha consolidado con un proceso ya definitivo y ampliado, el ARCU-SUR, como ya hemos señalado.

La evaluación no es una panacea para la educación superior, ni tampoco el mecanismo para lograr por sí mismo el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin embargo, es necesario promover los procesos de evaluación y acreditación y brindar mejores condiciones para realizarlos. Los procesos de aseguramiento de la calidad han contribuido a un replanteo de los criterios de gobierno, toma de decisiones, planificación y administración –incluyendo el seguimiento y la autoevaluación permanente- que favorecerán, es de esperar, el diseño de nuevos modelos de gestión estratégica y pertinente, y de autonomía responsable y eficiente de las instituciones y de los sistemas universitarios. Por ello, se hace necesario transitar de la “cultura de la evaluación” a la “cultura de una gestión universitaria autónoma, pertinente, responsable y eficiente”, con una nueva concepción estratégica sobre planificación y gestión de la educación superior, en la que la evaluación, la acreditación y el aseguramiento de la calidad sean procesos permanentes

Como ya se ha señalado, el perfeccionamiento de los procesos de aseguramiento de la calidad, serán altamente favorecedores de las estrategias y programas de integración regional de América Latina, como lo evidencian tanto las experiencias europeas – el Proceso de Bolonia- como la de América del Norte –el NAFTA-, la del MERCOSUR, la de Centroamérica y la del Caribe.

Por lo tanto, el fortalecimiento tanto a nivel político como institucional de la evaluación y acreditación de la calidad, será altamente contributivo a los deseables –y cada vez más necesarios- proyectos de integración regional. Para ello, se hace imprescindible trabajar entre todos –gobiernos, universidades, gremios docentes, especialistas, profesores, estudiantes, organismos internacionales, consejos de rectores y de universidades y otras organizaciones en la creación de un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior.

## **5. A MODO DE CIERRE: PERSPECTIVAS FUTURAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANA O EL PROBLEMA DE SU DEMOCRATIZACIÓN**

Hemos observado en el inicio de nuestra argumentación cómo la educación superior latinoamericana ha logrado, en este siglo, incrementar significativamente su cobertura, aun cuando en el cuarto final del siglo previo ya había logrado masificarse significativamente. La novedad del presente está dada por el hecho que ese crecimiento se monta tanto sobre un piso general de desarrollo económico como de mejora social. Sin embargo, en términos de la calidad educativa, la educación superior manifiesta una fuerte heterogeneidad y dificultades para dar cuenta de las nuevas exigencias a las que está sometido. Esta situación ha favorecido una perspectiva que señala que podría pensarse que en la actualidad se asiste a la generación de un nuevo proceso de “fraude”, ya que para los estudiantes de menor nivel social que egresen de instituciones de baja calidad –luego de un gran esfuerzo por parte de sus familias y de ellos mismos- sus títulos tendrán una menor valoración en el mercado de trabajo y, por consiguiente, menos posibilidades ocupacionales y menores salarios.

Al respecto, entendemos que debe mantenerse una alerta que asegure avances crecientes en la reducción de brechas sociales y educativas reales. Algunos autores proponen el concepto de la “exclusión incluyente” (GENTILI, 2009) o “inclusión excluyente” (EZCURRA, 2011) que plantea que aunque en términos generales se verificó un muy significativo proceso de ampliación de la matrícula que incluso continuará en el futuro, existen procesos consustanciales –deserción, fracaso, segmentación, diferencias de capital académico, etc.- que la ponen en duda ya que beneficia fundamentalmente a los sectores medios, en detrimento de los más desfavorecidos.

Así, la democratización de la educación implica no sólo asegurar el acceso a nuevos sectores de la población sino también su permanencia y finalización en condiciones semejantes de calidad, en especial, si lo que se pretende es que la expansión registrada hasta el momento, no produzca un “efecto Mateo”, limitando los beneficios a aquellos que ya cuentan con el recurso o licuando los mayores niveles de democratización que los cambios pudieran producir. Por ello, si el desafío de la educación superior es sentar las bases para una sociedad más justa y más igualitaria –tanto a nivel mundial como regional y nacional– que asegure los beneficios de la educación –cada vez más imprescindibles en el mundo actual– a toda la población, o al menos a grupos poblacionales cada vez mayores, la concepción de la educación como servicio reemplazando la educación como derecho, conlleva una fuerte tensión ya que tanto a nivel mundial como nacional y regional. Si esta tendencia regresiva se consolida, cada vez serán más grandes las diferencias sociales, culturales y educativas y mayores los sectores de población condenados a la pobreza y a la

marginalidad, tanto social como cultural y educativa (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2012: 13). O bien, como destacan Brunner y Villalobos:

“Las tendencias selectivas del sistema se completan al momento del ingreso al mercado laboral y se reflejan en una fuerte dispersión de los salarios profesionales y técnicos. De allí, asimismo, que se sostenga que las altas tasas de retorno a la educación superior son una de las fuentes de producción y reproducción de la desigualdad de ingresos en estos países.” (BRUNNER y VILLALOBOS, 2014: 22).

Así, la evolución reciente de la educación superior latinoamericana avanza en dirección de una democratización relativa: se aprecia una mejora superior en el acceso y finalización de estudios por parte de los sectores con menor capital educativo en comparación con aquellos que poseen una mayor tradición de acceso a los servicios educativos. Sin embargo, estos avances -conseguidos sobre la base de un mejoramiento general de los indicadores socioeconómicos- no logran torcer, de manera estructural, los niveles de desigualdad que todavía se expresan a nivel universitario. Tampoco están asegurados para el futuro ni expresan un cambio estructural. Las principales problemáticas de la gestión universitaria deben atender y el modelo de aseguramiento de la calidad vigentes para evaluar las carreras e instituciones de educación superior dan cuenta, a su vez, de la fuerte heterogeneidad institucional y de las dificultades para atender las nuevas exigencias a las que está sometido este nivel de educación, poniendo también en cuestión los avances alcanzados.

Se dispone una gran diversidad de modelos institucionales, universitarios y académicos, y una falta de coherencia y fuerte diversificación que en muchos países superpone el modelo napoleónico con el americano. El nivel de grado y de posgrado no están adecuadamente articulados y, también, se ha instalado el problema de la incidencia de la transnacionalización universitaria (DIDOU AUPETIT y JARAMILLO DE ESCOBAR, 2014; FERNÁNDEZ LAMARRA y ALBORNOZ, 2014).

La construcción de un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior es tan deseable como de difícil construcción. La integración interuniversitaria es tanto un requisito para su desarrollo como un efecto del mismo, evitando una mayor fragmentación y promoviendo, simultáneamente, su integración y convergencia. El estudio profundo de la experiencia europea en el marco del proceso de Bolonia –con sus avances y limitaciones- favorecerá la discusión acerca de la estructura L-M-D más pertinente y su viabilidad en América Latina; así como respecto de la importancia de un Sistema de Créditos Transferibles, o la creación de organismos al estilo de ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) para diseñar y concertar criterios comunes en aseguramiento de la calidad.



Además, la construcción de un Espacio de esta naturaleza requiere del trabajo integrado de organismos multilaterales, regionales y de redes interuniversitarias, el incremento de la cooperación internacional -particularmente entre América Latina y Europa- y el establecimiento de protocolos regionales e intergubernamentales de reconocimiento de títulos y estudios (sobre la base de experiencias regionales antecedentes. En el orden institucional: la implementación de nuevas y más eficientes modalidades de gestión universitaria; el incremento de la movilidad de estudiantes; el desarrollo de sistemas masivos de becas; la flexibilización de los diseños curriculares; el intercambio permanente de profesores e investigadores; la creación de proyectos regionales de posgrados –a nivel de maestrías y doctorados-, intensificando los de doble titulación entre universidades latinoamericanas.

En el orden político, el desafío central es el sostenimiento en el tiempo de los procesos de democratización e igualdad educativa que logre horadar las inequidades sociales en el acceso y la finalización de los estudios superiores por parte de los sectores sociales más desfavorecidos en condiciones de alta calidad, pertinencia y relevancia social. Constituye una oportunidad el aprovechamiento del desarrollo económico actual y, a la vez, implica el desafío de no generar nuevas brechas y exclusiones en ese proceso. Quizás, la propia construcción de este Espacio Común que aquí se propone sea un marco adecuado para favorecer y fortalecer el desarrollo de valores estratégicos, la cohesión e integración social, el ejercicio ciudadano activo y participante, el establecimiento de procesos de concertación y construcción de consensos en este campo. Nada de esto obsta la necesidad para América Latina de continuar la expansión de sus sistemas de educación superior, fortalecer su capacidad científica y tecnológica y sostener en el largo plazo un esfuerzo incremental de financiamiento público que revierta los efectos de la fuerte desinversión educativa histórica en la región y que asegure un balanceado desarrollo del sistema universitario.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AA.VV. (2012): La Educación Superior en Argentina. En: La Educación Superior en el MERSOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy. (Buenos Aires, Editorial Biblos).
- ARAUJO, S. (2003): Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura (La Plata: Ediciones Al Margen).
- BRUNNER, J. J. y VILLALOBOS, C. (2014): Políticas de educación superior en Iberoamérica, 009-2013. (Santiago de Chile: Ediciones Diego Portales).
- BRUNNER, J. J. (2011): Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha. En: Jiménez, M. y Durán, F. Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011. (Santiago, Aequalis).
- DIDOU AUPETIT, S. y JARAMILLO DE ESCOBAR, V. (Coord.) (2014): Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina: Un

- Estado del Arte. (Caracas, UNESCO-IESALC).
- EZCURRA, A.M. (2011): Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave, en N. Fernández Lamarra y M. Costa de Paula, La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y Posibilidades (Buenos Aires, EDUNTREF).
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2003): La educación superior argentina en debate. Buenos Aires: IESALC/UNESCO - EUDEBA.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2004): Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación, N° 35, mayo–octubre. Madrid: OEI.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2004): La gestión universitaria frente a la crisis, la integración regional y el futuro. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2005): Una nueva agenda para la educación del futuro. Revista Alternativas, N° 36. San Luis: UNSL.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2007): Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación. Buenos Aires: IESALC/UNESCO-EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2010): Hacia una nueva agenda de la Educación Superior en América Latina. México DF: ANUIES.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2012): La educación superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda. Revista “Debate Universitario”. Vol. I, Año 1, Nro. 1; pp. 1-29.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2015): Internacionalización de la Educación Superior en América Latina. Hacia una nueva agenda para el debate. San Luis: UNSL.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (Comp.) (2012): La Gestión Universitaria en América Latina. Coronel Oviedo: Universidad de Caaguazú.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (Coord.) (2009): Universidad, sociedad y calidad en América Latina. Situación, desafíos y estrategias para una nueva agenda. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y AIELLO, M. (2014): La evaluación universitaria en Argentina en el marco de América Latina. Situación y desafíos en relación al aseguramiento de la calidad. En: Monarca y Valle López (Coords.) Evaluación de la calidad de la educación superior en Iberoamérica. Madrid: GIPES-UAM.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y ALBORNOZ, M. (2014): La Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en Argentina. En: Didou Aupetit y Jaramillo de Escobar (Coord.) Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina: Un Estado del Arte. Caracas: UNESCO-IESALC.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y MARQUINA, M. (2009): Gobierno, gestión y participación docente en la universidad pública: un desafío pendiente. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, N° 27. Buenos Aires: UBA.

- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y MARQUINA, M. (Comp.) (2012): El futuro de la Profesión Académica: desafíos para los países emergentes. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y otros (Coord.) (2012): La acreditación de la Educación Superior en Iberoamérica. La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados. Guadalajara: IDIIEI/Universidad de Guadalajara.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y PEREZ CENTENO, C. (2011a): La profesión académica universitaria en América Latina, en perspectiva comparada. Revista Educação (UFSM). v. 36, n°. 3, pp.351-363, set./dez. 2011
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y PÉREZ CENTENO, C. (2011b): Situación actual de la profesión académica universitaria en Argentina. En: Mainero, N. (Comp.) Ensayos e investigaciones sobre la problemática universitaria. San Luis: Nueva Editorial Universitaria. Pp. 63-100.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y COSTA DE PAULA, M. F. (coord.) (2011): La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades. Buenos Aires: EDUNTREF.
- GAZZOLA, A. L. y DIDRIKSSON, A. (2008): Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Caracas, IESALC-UNESCO).
- 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° 49), pp. 19-57
- IESALC (2014): La educación superior pública y privada en América Latina y el Caribe. Contexto de internacionalización y proyecciones de políticas públicas. (Caracas, UNESCO)
- OREALC (2013): Situación Educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015 (Santiago, UNESCO).
- PÉREZ CENTENO, C. (2015): Avances y límites del proceso de democratización e inclusión educativa en América Latina en el siglo XXI. V Congreso Internacional de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires: SAECE. Accesible en: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso5/trab097.pdf>
- POGGI, M. (2014): La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico. (Buenos Aires, Santillana).
- PORTER, L. (2003): Las Universidades de Papel. Ensayos sobre la educación superior en México (México DF, UNAM).
- UNESCO (2010): Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo. Llegar a los Marginados (París, UNESCO).
- UNESCO (1998): Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción (Caracas, IESALC).
- UNESCO (2008): Declaración Final de la Conferencia Regional de la Educación Superior

en América Latina y el Caribe 2008 (Caracas, IESALC).

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Norberto R. Fernández Lamarra***

Profesor universitario, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la planificación y la gestión de la educación –particularmente con perspectiva comparada-, con énfasis en la educación superior. Director de Posgrados en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), y del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, el Doctorado en Políticas y Gestión de la Educación Superior y del Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación (Maestría y Especializaciones). Actualmente integra el Consejo Académico del Doctorado en Educación UNTREF/UNL. Ha sido miembro de la CONEAU. Dirige la Revista Argentina de Educación Superior, que edita la Red Argentina de Postgrados en Educación Superior (REDAPES). Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, en la que dirige la Revista Latinoamericana de Educación Comparada. Es Vicepresidente del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES). Ha sido Experto Regional de la UNESCO y Consultor de esa Organización –en especial en el IESALC- y de otros organismos internacionales. Es autor de más de 150 publicaciones, estudios, trabajos, libros y artículos sobre la educación argentina y latinoamericana. **Datos de contacto:** E-mail: [nflamarra@fibertel.com.ar](mailto:nflamarra@fibertel.com.ar)

### ***Cristian G. Pérez Centeno***

Es docente e investigador del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) en la UNTREF. Es Vicepresidente de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES). Se desempeñó como Coordinador General del XV Congreso Mundial de Educación Comparada realizado en Buenos Aires en junio de 2013. Es también miembro de la Red Argentina de Posgrados en Educación Superior (REDAPES) y Secretario Editorial de la Revista Latinoamericana de Política y Administración de la Educación (RELAPAE) que edita la UNTREF. **Datos de contacto:** E-mail: [cpcenteno@untref.edu.ar](mailto:cpcenteno@untref.edu.ar)

**Fecha de recepción:** 16 de julio de 2015.

**Fecha de aceptación:** 15 de febrero de 2016.

***ESTUDIOS E INVESTIGACIONES***

*Analysis and Research*



# 1



## **UNIVERSIDAD Y EMPRESA. EXPERIENCIAS EUROPEAS DE CURRICULUM INTEGRADO. INTERROGANTES PENDIENTES**

---

*Work-Based Learning as Integrated Curriculum in  
Higher Education. Experiences in Europe. Remaining  
Questions*

**Reina Ferrández-Berrueco\***

### **RESUMEN**

Dentro de las líneas estratégicas de la UE, se apremia a las universidades a que los planes de estudio tengan en cuenta el mercado laboral para poder responder más rápido a las necesidades de la sociedad. En este contexto, las estrategias de aprendizaje basado en la experiencia laboral (WBL) se presentan como una opción relevante a tener en cuenta. Se abordan los resultados obtenidos en un proyecto internacional de estudio de casos sobre la implementación de estrategias WBL en siete países europeos. Los resultados nos muestran diferentes estrategias y formatos de integración de las necesidades de la sociedad y el mundo laboral con los conocimientos requeridos por la “academia”. Las decisiones tomadas sobre tres elementos clave (“3p”): organizaciones Participantes, estructura del Programa y Personas involucradas son las que pueden marcar las diferencias entre una práctica y una buena práctica cuando el objetivo principal es maximizar el aprendizaje de los estudiantes.

---

\* Universitat Jaume I (España).

**PALABRAS CLAVE:** Work Based Learning, Relación Universidad-Empresa, integración curricular, Educación Superior, Buenas prácticas, Prácticas externas.

### **ABSTRACT**

Strategic EU guidelines agree that Higher Education Institutions should involve employers and labour institutions in their curricula in order to respond quicker to the changing needs of the society. In this context, Work-Based Learning strategies (WBL) are relevant option to be taken into account. This paper describes the results of a case study international Project about the WBL strategies implementation in seven European countries. Selected cases showed different ways of integrating social and labour needs within the academic requirements. Besides this, the most important result is that decisions made about three key elements (“3p”): Participant organisations, Programme structure and People involved can highlight the difference between a practice and a good practice when the main goal of the programme is to maximize the students' learning opportunities.

**KEY WORDS:** Work-Based Learning, University-Labour Market Relationship, Integrated Curriculum, Higher Education, Good Practices, Work Placement.

\*\*\*\*\*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Una de las mayores prioridades de la política europea dentro del ámbito de la educación superior es el acercamiento de las necesidades del mercado laboral en el diseño y desarrollo de los programas universitarios (COMISIÓN EUROPEA, 2010). En el centro de este objetivo yace la necesidad imperiosa de establecer nexos de unión entre las universidades y la empresa como medio de mejorar la relevancia de la formación y facilitar el acceso al mundo laboral (COMISIÓN EUROPEA, 2011).

La economía del conocimiento implica nuevos retos y requiere de nuevas competencias. Los cambios demográficos pronostican un mercado laboral que deberá enfrentarse simultáneamente a una mejora en la formación y competencias de los jóvenes, así como una constante actualización de los trabajadores a través de la formación continua. La estrategia Europa 2020 pone a los sistemas educativos en el punto de mira para conseguir un crecimiento más sostenible e inclusivo. Todo esto nos obliga a desarrollar una formación más relevante para la sociedad, nuevas formas de impartir dicha formación, así como nuevos modos de validar y evaluar el aprendizaje.

Sin embargo, el análisis de la situación europea en este momento sugiere que los sistemas educativos (especialmente los universitarios) no están respondiendo con la



celeridad necesaria a estos cambios, fracasando en la adaptación de los currícula y programas a las necesidades de la economía y el mercado laboral.

Por una parte, encontramos objeciones desde la “academia” centrada en el tradicional enfoque investigador y rechazando cualquier intento de aproximación al mundo laboral además de una excesiva burocratización en la mayoría de los sistemas (especialmente el español). Por otra parte, encontramos que muchos empresarios, particularmente de pequeñas y medianas empresas carecen de la voluntad y recursos para atraer, desarrollar y mantener dicha relación. Y las grandes empresas o multinacionales, con sus propios departamentos de formación, no encuentran en esa relación un beneficio inmediato.

En cualquier caso, el resultado final es la falta de comunicación entre ambas partes y con ella un alejamiento en la consecución de los objetivos planteados en la Europa 2020.

## **2. PROBLEMA Y OBJETIVO**

En este contexto, aparece el aprendizaje experiencial<sup>1</sup> o *work-based learning* (WBL) como una de las estrategias estrella en el desarrollo de los planes de estudio para garantizar que la educación superior proporciona experiencias de aprendizaje relevantes.

WBL es un proceso de aprendizaje que se centra en el nivel universitario y mira hacia el desempeño laboral (remunerado o no) para facilitar el reconocimiento, la adquisición y aplicación del conocimiento individual y colectivo, destrezas y habilidades para lograr unos resultados acreditados y significativos para el estudiante, la universidad y el mercado laboral (adaptada de GARNETT, 2005)

El rango de aplicación de esta definición, es muy amplio, pues abarcaría desde simulaciones en el aula o pequeñas visitas a empresas o lugares de trabajo con el fin de la familiarización con el mundo laboral, pasando por el aprendizaje basado en problemas o proyectos, el aprendizaje servicio, hasta lo que podríamos denominar residencias o internados. Sin embargo, cuando se habla de WBL, parece existir una especie de reduccionismo en su significado concentrándose, casi exclusivamente, en las prácticas externas. Éstas, además, suelen estar diseñadas en gran medida por profesorado universitario y la experiencia práctica, cuando existe, se considera que tiene valor de la

---

<sup>1</sup> Utilizamos el término de “aprendizaje experiencial” como el más cercano en significado en el idioma español. Sin embargo, preferimos utilizar el término en inglés puesto que no existe una traducción exacta y su significado es más amplio como tal y como podrá verse en la definición utilizada de Garnett (2005). De hecho, el concepto de WBL lo entendemos como una ampliación de la noción de aprendizaje experiencial que proponía Kolb (1984), superando la perspectiva del estudiante y otorgándole a ese aprendizaje una planificación y direccionalidad que involucra a todos los actores implicados en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

experiencia en general, y dada su complejidad, no se evalúa siguiendo requisitos formales de cualificación (FERNS y MOORE, 2012). Pero, además parece que, en la mayor parte de las ocasiones, se olvida su carácter formativo y su necesaria vinculación con el plan de estudios para convertirse en un modo de completar carga docente del profesorado sin analizar la idoneidad del personal al que se responsabiliza (MAJOR et al. 2011).

En términos generales, la metodología utilizada fue la del Estudio de Casos (CAÏS, 1997, GLATTHORN, 1985) dado que era la que nos permitía obtener la información más rica y detallada de la forma en la que se desarrollaban los planes de estudio en los países participantes. Para recoger dicha información se diseñó una entrevista semiestructurada para que el grupo investigador pudiera recoger la información requerida de empleadores, estudiantes, profesores y responsables académicos.

### **3. METODOLOGÍA**

En términos generales, la metodología utilizada fue la del Estudio de Casos (CAÏS, 1997, GLATTHORN, 1985) dado que era la que nos permitía obtener la información más rica y detallada de la forma en la que se desarrollaban los planes de estudio en los países participantes. Para recoger dicha información se diseñó una entrevista semiestructurada para que el grupo investigador pudiera recoger la información requerida de empleadores, estudiantes, profesores y responsables académicos.

#### **3.1. Muestra**

El proyecto (*WBLIC*) pretendía indagar sobre los aspectos formativos de la relación entre la universidad y el mundo laboral a través de la búsqueda de prácticas y ejemplos entre los diferentes países participantes: Alemania, Austria, España, Finlandia, Polonia, Reino Unido y República Checa.

El consorcio fue establecido de manera que estuvieran representadas las tradiciones europeas predominantes en lo referente a WBL. Así, en el Reino Unido, esta dinámica ha sido utilizada durante décadas. Los países germánicos (representados por Alemania y Austria) y Finlandia tienen sistemas duales de educación superior con una rama más tradicional y otra de “ciencias aplicadas” orientada al WBL. Los países de la Europa Oriental de tradición comunista (Polonia y República Checa) cuentan con universidades de orientación práctica altamente especializadas, aunque, en ellas, la conexión entre el mundo laboral y el aprendizaje académico se disolvió en la década de los 90 y principios del nuevo siglo. Por último, España, representando los países del sur de Europa, en donde la universidad se caracteriza por una escasa vinculación con las necesidades del mundo laboral.

Se seleccionaron un total de 14 casos (dos por país participante) buscando el máximo acercamiento a la definición de WBL de Garnett que el grupo había asumido como propia y que además mostraran diferentes modalidades de contacto y relación con el entorno social y laboral. En concreto, los casos reflejaban un amplio rango de niveles (pre y posgrado), duración (entre uno u cuatro años) y disciplinas (Ingeniería, Ciencias Sociales, Humanidades, etc.). En este sentido, aquí debe remarcarse que, dado que el objetivo era el de promover la integración Mundo Laboral-Academia, las áreas de salud y educación fueron descartadas de antemano ya que se asumía que ambas, tradicionalmente, ya realizan esta conexión y, habitualmente, llevan a cabo programas basados en WBL, por lo que encontraríamos muchas prácticas en estas áreas y la muestra de casos quedaría muy sesgada.

### **3.2. Instrumentos**

Como punto de partida, se utilizó por una parte la definición de WBL de Garnett (2005) ya mencionada anteriormente. Sin embargo, los objetivos del proyecto se centraban específicamente en la búsqueda de ejemplos en los que las competencias y habilidades válidas para el empleador se integraran con las competencias, el pensamiento crítico y los contenidos propios del currículum universitario. Es decir, se buscaban ejemplos de currículum integrado, definido como “el conjunto de documentos y procesos que proporcionan el marco para el desarrollo e implementación de experiencias de aprendizaje que encajen las necesidades del estudiante y del mercado laboral” (adaptada de CEDEFOP, 2010). De esta forma, el factor diferenciador de las estrategias de WBL como un currículum integrado radica en la medida en la que el empleador puede influir en el desarrollo e implementación del programa.

Así, para determinar la medida en la que las estrategias WBL utilizadas iban más allá de la mera iniciativa individual de un profesor o grupo de profesores para convertirse en una práctica totalmente integrada en el plan de estudios, nos basamos en el ciclo Deming (DEMING, 1982) tradicionalmente utilizado también para describir el desarrollo del currículum (CONTRERAS, 1991) y la gestión de la calidad (SALLIS, 2014) y que se ha empleado ya para investigaciones semejantes (WHITTINGTON y FERRÁNDEZ-BERRUERO, 2007). Consta de cuatro fases que avanzan desde la identificación de las necesidades del mercado laboral a través de la planificación y la impartición hasta la evaluación del programa. Aunque el modelo implica un proceso cíclico lineal, las fases están interconectadas y a menudo se entremezclan en la práctica.

Siguiendo este patrón se diseñó una entrevista semiestructurada que contenía diferentes preguntas para los distintos colectivos entrevistados. Se definieron cuatro colectivos: directores académicos responsables del título, estudiantes, empleadores y gestores universitarios. La tabla 1 muestra las preguntas realizadas para cada una de las

fases del desarrollo del curriculum y el colectivo al que se le realizó la pregunta. Debe entenderse que la redacción de las preguntas se ha generalizado para adaptarse a todos los colectivos, aunque en el momento de realizar la entrevista, éstas se adaptaban al colectivo en particular.

**Tabla 1. Preguntas realizadas en la entrevista y los colectivos implicados**

Objetivo	Pregunta	Colectivo		
		Director académico y líder del programa	Empleador	Estudiante
Contexto del programa	¿Por qué se puso en marcha este programa y cuáles son las claves para que lo considere un programa que integra plenamente la experiencia laboral como recurso de aprendizaje?	X		
	¿Se trata de un tipo de programas habitual dentro de su institución?	X		
	¿Qué métodos se utilizaron para entender las necesidades del mercado laboral?	X		
	¿Cuáles fueron los resultados de este proceso y cómo se utilizaron para diseñar y desarrollar este programa?	X		
	¿Hay alguien encargado de la colaboración con la universidad/empresas para la integración de los programas formativos y las necesidades del mercado laboral?	X	X	
	¿Cómo se involucraron en este programa?		X	
	¿Cuál es su papel como empresa? (¿Cuál es el papel de los empleadores?)	X	X	
	¿Qué le motivó a matricularse en este programa?			X
	¿Está trabajando ahora? ¿En alguna de las empresas que participan en el programa? ¿Su función está relacionada con las competencias adquiridas en el programa? ¿Ha promocionado como consecuencia de haber cursado este programa?			X
Planificación y Diseño	¿Cómo se involucró a los empleadores en la planificación? ¿Tenían un papel definido?	X	X	
	¿Tenéis normativa al respecto? ¿Quién participó en la planificación? ¿Quién la lideró?	X		
	¿Quiénes fueron las personas clave que empezaron la relación universidad-empresa?	X	X	
	¿Hasta qué punto existe un marco definido para desarrollar un curriculum integrado? ¿quién lo mantiene o desarrolla? (desde el ministerio, por ejemplo)	X	X	
	¿Qué elementos del programa son cubiertos por ese marco? (Resultados de aprendizaje, Materias, Métodos, Evaluación, etc.)	X	X	
	¿Cuáles son los factores clave de éxito de este marco preestablecido que posibilitan el contexto propicio para la integración? ¿Qué funciona y qué no?	X	X	
	¿Cómo fue el proceso de verificación?	X		
	¿Cuál es el perfil los empleadores que participan? (grandes empresas, empresas locales...)	X		
	¿Los empleadores proporcionan algún tipo de recursos (materiales, espacios...)?	X	X	
	¿En qué medida las directrices del programa (las del ministerio	X	X	

	si las hay) han ayudado o dificultado la puesta en marcha de este programa?			
	¿Cómo se conciliaron las diferencias entre universidad-empresa? Dar ejemplos	X	X	
	¿Cómo te enteraste de este programa?			X
	¿Tenías algún tipo de papel a la hora de decidir los elementos clave (Resultados de aprendizaje, Materias, Métodos, Evaluación, etc.)?			X
	¿Qué es lo que más te ha gustado del diseño del programa y lo que menos?			X
Impartición y Gestión	¿Cuáles son los principales retos para impartir el programa (espacios, conseguir estudiantes, equipamiento)?	X	X	
	¿Cuál es el perfil del estudiante?	X	X	X
	¿Cómo es la gestión de las relaciones universidad-empresa en el día a día? ¿Hay ejemplos de problemas y de éxitos?	X	X	
	¿Es necesaria la formación especial del profesorado (interno o externo) para impartir el programa? ¿Cómo se realiza?	X	X	
	¿Cómo se gestiona la calidad de la impartición? Papel de la universidad/empleador/estudiante) Existen mecanismos para asegurar la consistencia de los aprendizajes en los diferentes lugares de prácticas? ¿Cómo se gestionan las diferentes expectativas? ¿Qué tipo de problemas surgen?	X	X	X
	¿Cuáles son los factores clave de éxito a la hora de impartir este programa? ¿Qué funciona bien y que no tan bien?	X	X	X
Evaluación	¿Cómo se evalúa la eficacia del programa?	X	X	
	¿Qué tipo de evaluación se utiliza para calcular el beneficio que obtiene el empleador o el estudiante?	X	X	
	¿Quién hace el trabajo, hay personal destinado a realizarlo?	X	X	
	¿Cómo y para qué se utiliza la evidencia de la evaluación? ¿Existe algún informe público?	X		
	¿Se recoge feedback de los estudiantes o empleadores? ¿Con qué frecuencia?	X	X	X
	¿Con qué frecuencia se contrata a los alumnos en las empresas participantes? ¿Se recoge esa información? ¿Cómo?	X	X	X
	¿Recomendaría este programa a otros interesados?			X

Fuente: Elaboración propia

### **3.3. Estructura de los casos**

Aunque el fin de este trabajo no es el de describir detalladamente los casos recogidos, cuyos resúmenes pueden verse en otros trabajos (FERRÁNDEZ-BERRUECO y KEKÄLE, 2014), sí que es necesario describir el marco inicial utilizado para recoger y estructurar la información.

De este modo, se realizó al menos una entrevista con cada uno de los miembros representativos de cada grupo, buscando la saturación de la información recogida (Kvale, 2013). Y en el caso de que la información recabada fuera contradictoria con la de otros grupos o se precisara mayor profundidad, se entrevistaba a otro miembro del mismo colectivo. La entrevista estaba diseñada para lograr la mayor flexibilidad y la duración de

las entrevistas osciló entre una y dos horas. Se grabaron digitalmente y se transcribieron. Posteriormente, dado que las entrevistas estaban realizadas en el idioma oficial de cada uno de los países, se realizó la descripción de un caso modelo que fue seguido como ejemplo para la reelaboración y traducción de todos los casos al inglés como idioma de trabajo. De esta manera, todos los casos recogidos tenían un formato y estructura común (entre 3000 y 4000 palabras) y se garantizaba que se recababa información sobre todos los aspectos clave acordados. Por otra parte, se recogieron fuentes documentales que complementaban la información recogida, como programas de asignaturas, o especificaciones o regulaciones propias que ayudaban a enmarcar cada práctica dentro de un contexto determinado.

#### **4. RESULTADOS**

Una vez los casos fueron descritos siguiendo las cuatro fases del ciclo Deming, éstos fueron comparados de manera longitudinal y transversal (CAÏS, 1997). El análisis longitudinal nos ayudó a entender la “historia natural” de la práctica en sí, sus condicionantes, y factores críticos y de éxito y que han sido expuestos en otros trabajos (ver FERRÁNDEZ-BERRUESCO y KEKÄLE, 2014, FERRÁNDEZ-BERRUESCO, , KEKÄLE y DEVINS, 2016). El análisis transversal, por su parte, nos permitió analizar fase a fase para identificar los elementos comunes y diferenciadores presentes en cada práctica y que son el objetivo de este artículo.

##### **4.1. Elementos diferenciadores**

El elemento diferenciador fundamental, venía impuesto, necesariamente, por el propio marco de la investigación, y se refiere a las diferentes tradiciones y regulaciones en materia de WBL de los países participantes en el proyecto. Evidentemente, era necesario establecer un criterio de diversidad contextual que nos permitiera encontrar prácticas diferentes y que además nos ayudara a establecer hasta qué punto esas diferencias contextuales constituían una restricción insalvable para la extrapolación o intercambiabilidad de las prácticas encontradas.

En este sentido, y en el contexto de esta investigación, a la hora de definir el elemento diferenciador de las prácticas seleccionadas, encontramos que el Capital Estructural (DEVINS, 2014; FELCE, 2010; GARNETT, ET AL. 2008; STEWART, 1997) de cada caso estudiado, tanto formal como regulaciones, políticas, procedimientos, códigos y tareas como menos formal como la cultura o redes son la clave contextual que marcaban dichas diferencias.

Los casos estudiados muestran *contextos* que se va a distribuir en un rango que oscila desde un nivel *macro* como el de una nación hasta el microcontexto de un aula.

Así, podemos hablar de, al menos, cuatro niveles básicos en los que dicho capital estructural ha marcado alguna diferencia en los casos analizados:

- *Nivel nacional/regional.* Se refiere a regulaciones y legislación a la hora de diseñar un plan de estudios. Entre otros aspectos, aludimos al nivel de burocratización o flexibilidad: requisitos de actualización y acreditación, autonomía universitaria, etc. Del análisis realizado, se ha desprendido una gran variabilidad desde sistemas muy flexibles en las que las universidades tienen la máxima autonomía para el desarrollo e implementación de planes de estudio, hasta sistemas altamente burocratizados y rígidos.
- *Nivel institucional.* Se refiere a las normativas internas de la propia universidad para la aprobación de un plan de estudios, como la existencia de estudios de necesidades laborales, composición de las comisiones de diseño del plan o la creación de estructuras centralizadas de apoyo como por ejemplo, servicios de orientación profesional, facilidades TIC para programas on-line, etc.
- *Nivel de programa.* Promoción de foros y reuniones entre todos los colectivos (profesores, estudiantes, tutores, empleadores, etc.) que faciliten la coordinación y la integración de las necesidades sociales en el plan de estudios. Así, encontramos casos en los que no había explícito ningún mecanismo de contacto entre los diferentes colectivos más allá de los meramente académicos, y otros casos en los que se organizaban sesiones conjuntas para evaluar la marcha del programa, y estas sesiones estaban incluidas en el plan de calidad.
- *Nivel de aula.* Buscando casos reales y utilizándolos para resolver problemas y proyectos en el ámbito de la asignatura. Los casos estudiados mostraron aquí diferentes metodologías como el aprendizaje basado en proyectos o problemas en los que la frontera entre la teoría y la práctica aparece difuminada y metodologías más tradicionales en las que había una clara división entre teoría y práctica.

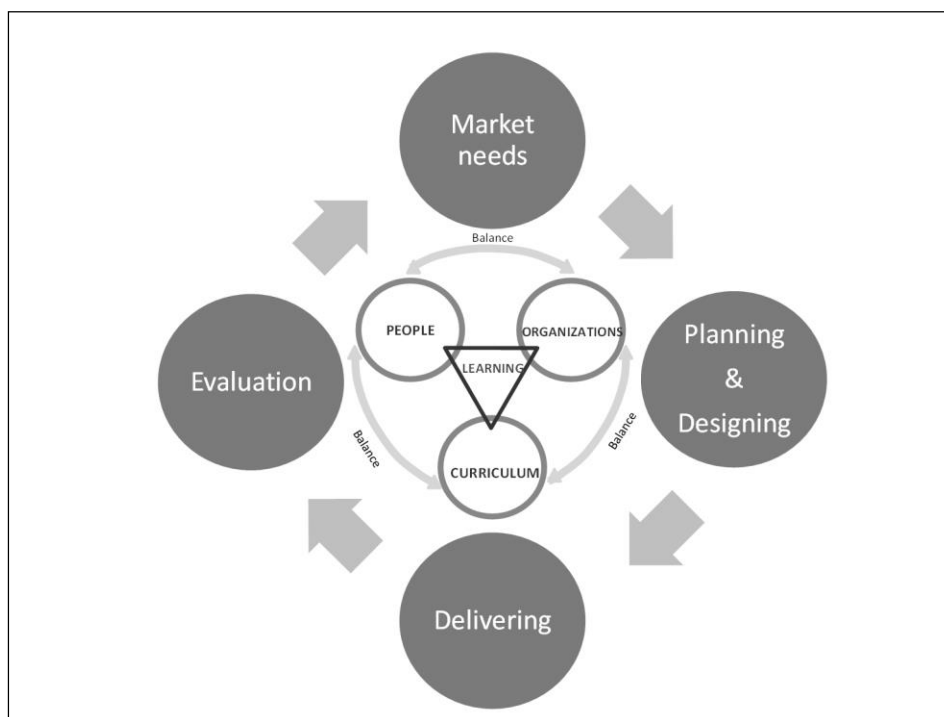
Como puede apreciarse, estos niveles no son del todo independientes, sino que se enmarcan dentro de un modelo jerárquico, en el que las decisiones o normas de los niveles superiores inciden o pueden incidir en los inferiores. Por ello consideramos que la única diferencia real entre todos los casos seleccionados parte de las diferencias estructurales en el primero de los niveles, es decir, el marco legislativo que define las pautas a seguir en el diseño y planificación de un plan de estudios. Eliminando estas restricciones, el resto de diferencias encontradas y que se han explicitado al lado de cada nivel, no las consideramos como restricciones reales, sino debidas a una falta de tradición en el desarrollo e implementación de programas basados en WBL.

## 4.2. Elementos Comunes

Una vez delimitadas las restricciones reales para el desarrollo de planes de estudio basados en WBL, nos centramos en los elementos comunes y en las cuestiones relacionadas con maximizar el aprendizaje de las que, a nuestro entender, va a depender que una práctica pueda ser considerada una buena práctica.

Así, para realizar este nuevo análisis, estructuramos los casos considerando tres elementos básicos que denominamos “3p”: organizaciones *Participantes*, estructura del Programa y *Personas* implicadas (FERRÁNDEZ-BERRUETO, KEKÄLE y DEVINS, 2016) (ver figura 1).

**Figura 1.** Marco conceptual y pilares básicos para una buena práctica WBL



Fuente: FERRÁNDEZ-BERRUETO, KEKÄLE y DEVINS, 2016: 41.

De esta forma, en las fases de análisis del mercado laboral y planificación del programa, el componente más relevante a destacar resultó ser el contacto entre las universidades y las empresas o entidades sociales. Este componente lo denominamos *Participantes*. La naturaleza de la relación que se establece entre ellos podía oscilar desde la simple interacción a auténtica integración (WHITTINGTON y FERRANDEZ-BERRUETO, 2007).



Al avanzar en el ciclo hacia el diseño e impartición del programa, encontramos la estructura del propio *Programa* como elemento fundamental. A partir de dicha estructura y las formas de combinar la teoría con la práctica se puede apreciar la mayor o menor influencia del mercado laboral y la sociedad en el plan de estudios. Un programa basado en WBL debe identificar y reconocer el potencial pedagógico de las experiencias prácticas, y considerar cómo éstas pueden integrarse en el plan de estudios para maximizar el aprendizaje (BILLET, 2009: 840).

Una tercera característica común que aparece como fundamental en la fase de impartición y continúa hacia la fase de evaluación es el papel de los propios individuos implicados. Ellos son, en última instancia los responsables del éxito de un programa. Nos referiremos a este elemento como *Personas* y tiene que ver con todo el capital intelectual involucrado (DEVINS, 2014; GARNETT, 2001; STEWART, 1997) pero también incluye las propias relaciones que entre los implicados se establecen.

A continuación, pasaremos a describir los ejemplos específicos de los casos analizados que ilustran las formas de hacer en cada una de las “3p”.

#### **4.2.1. Participantes**

Al detectar una necesidad formativa social o laboral en el ámbito de la educación superior, bien porque el propio mercado laboral la hace explícita, bien por un estudio de mercado realizado desde la universidad u otras instancias, habitualmente, la propia institución educativa desarrolla un plan de estudios que trate de paliar dicha necesidad. Sin embargo, al diseñar un programa basado en WBL, la universidad o centro formativo no puede desarrollar la solución por sí misma, necesita una organización externa (empresa, representante social o laboral, etc.) como socio en la planificación de las actividades de aprendizaje que satisfagan dichas necesidades.

Los casos identificaron cinco formas en las que el contacto entre el mundo laboral y los centros de educación superior tiene lugar:

- *Una gran empresa* quiere actualizar a un sector de sus empleados. Contacta con la universidad para planificar y diseñar un programa a medida. Hay una clara sinergia. Los empleados, por una parte, obtienen una acreditación oficial de los nuevos conocimientos y, por otra parte, la empresa consigue que sus empleados estén actualizados. La gran desventaja es que es posible que el control del programa venga casi exclusivamente de la empresa. Y la universidad pase a ser una mera proveedora de profesorado.
- *Una Confederación de PYMES* detecta una necesidad formativa. Tienen su propio centro de formación que diseña y lleva a cabo dicha formación como institución de

Educación Superior privada. La gran ventaja es la proximidad que hacen que la integración entre ambas partes sea casi perfecta. La gran desventaja es la dificultad que tienen esos centros de formación superior privados para obtener acreditaciones oficiales.

- *PYMES como planificadoras de planes de estudio.* Normativas institucionales o incluso nacionales requieren que las universidades contacten con empresas o agentes sociales para desarrollar los planes de estudio. Su involucración varía desde el simple rol administrativo para cubrir el requerimiento legal hasta la asociación real entre ambas partes. En este último caso, las empresas suelen también formar parte de la docencia y la evaluación.
- *Empresas de Practicum.* En algunos planes de estudio, es un requisito obligatorio que los estudiantes realicen prácticas en una empresa durante un periodo determinado. Normalmente hay personal en las universidades (académico o de administración) encargado de buscar puestos para prácticas. Pero algunas veces son los propios estudiantes los que tienen y proporcionan sus propios contactos. El gran problema de estas prácticas es que, si no se define y formaliza de antemano los resultados de aprendizaje, muy probablemente sólo proporcionarán una experiencia general, perdiéndose gran parte de su potencial.
- *La empresa entra en las aulas.* Es una forma de acercar la experiencia real a las aulas. Se trata de los estudios de caso, resolución de problemas, simulaciones, etc. Estas estrategias, además de utilizarse de manera aislada en algunas asignaturas, pueden utilizarse de manera integrada dentro de un plan de estudios, buscando problemas reales y distribuyéndolos entre las asignaturas en función de los contenidos y niveles de dificultad. Resultan de gran utilidad cuando no hay suficientes puestos de prácticas para todos los estudiantes. La gran ventaja es que la carga de trabajo y nivel de dificultad están bien repartidos y distribuidos por niveles y su integración con los contenidos teóricos está resuelto. La gran desventaja es la pérdida de autenticidad al alejarse del contexto real en el que dicho problema tiene lugar.

#### 4.2.2. Programas

El WBL requiere especialmente integración entre la teoría y la práctica. La práctica debe facilitar que los estudiantes asuman los roles adecuados en el lugar de trabajo para que puedan aplicar lo que han aprendido en la teoría. Por otra parte, hay también actividades de aprendizaje fuera del lugar de trabajo que preparan igualmente para trabajar (Burke, et al. 2009) y que no solo vienen del aula, sino que pueden proceder de la propia experiencia del estudiante (Billet, 2009). Es decir, aunque el foco fundamental esté en el puesto de trabajo, no deben olvidarse los contenidos y aprendizajes que harán del futuro titulado un profesional crítico e innovador (Stilgoe et al. 2013). De no ser así, el plan de estudios se

convertiría simplemente en un procedimiento reproductivo más cercano a un curso de formación profesional que a un programa de educación superior.

Independientemente de la duración de los programas (que ya se ha comentado que se incluyeron todas las posibles entre grados, post grados y másteres), los casos analizados identificaron cuatro tipologías diferentes de programas, que evidentemente pueden mezclarse entre ellas proporcionando nuevos tipos:

- *A la carta*. Flexibilidad absoluta. El programa se diseña a la medida del estudiante o de la empresa que lo solicita. Hablamos de sistemas en los que hay establecidos mecanismos de reconocimiento de la experiencia anterior (*RPL: Recognition of Prior Learning*), lo que facilita ese diseño a medida. La gran ventaja que plantean es el acercamiento total y absoluto a las necesidades. La desventaja se halla en la gran exigencia al personal académico que debe adaptarse a la total individualización de la enseñanza.
- *Dual*. Este modelo es bien conocido dentro del ámbito de la Formación Profesional, pero también se implementa con mayor o menor asiduidad en planes de estudio de tipo aplicado (como las ingenierías) en las universidades de los países europeos estudiados. Consiste básicamente en combinar las estancias en la empresa con las clases convencionales. La diferencia con las prácticas externas es que éstas últimas suelen ser un periodo que el estudiante realiza de una vez. El sistema dual se prolonga durante todos los estudios combinando unos días en las empresas y otros en las aulas. La gran ventaja es que, bien coordinado, proporciona un inigualable contexto para el aprendizaje y la integración de conocimientos. La gran desventaja es la dificultad para encontrar puestos de trabajo equiparables.
- *Tradicional*. Se trata del tipo de programas más generalizado. Con unos contenidos distribuidos en asignaturas curriculares y periodos de prácticas en empresas, voluntarios u obligatorios. La gran ventaja, sin duda, es que es el sistema más habitual. La desventaja, como se está tratando de justificar en este trabajo, es que se trata de un modelo que, tal y como está diseñado, no da una respuesta apropiada a las necesidades de la sociedad en este momento.
- *Tiempo parcial*. Se trata de un tipo de programa que puede combinarse con cualquiera de las opciones anteriores, pero con la salvedad que se imparte en el doble de tiempo. Es decir, está pensado para estudiantes que trabajan a tiempo completo y que tienen que o desean combinar este trabajo con la actualización o ampliación de su formación. La gran ventaja es que la distribución secuencial de los contenidos ya está estructurada y organizada para que el estudiante pueda seguir el programa de manera lógica y que se imparten fundamentalmente de manera semipresencial, en horarios nocturnos o de fines de semana. La gran desventaja es que al impartirse en el doble de tiempo resultan menos atractivos para los estudiantes.

#### 4.2.2. Personas

Bajo este epígrafe incluimos a cargos académicos con responsabilidad en el programa, estudiantes, profesores, tutores académicos y de empresa y demás personal de apoyo directamente involucrado en el correcto funcionamiento de plan de estudios. Con ello no queremos decir que estos colectivos no sean relevantes en las fases anteriores, pues evidentemente, hay personas involucradas tras la toma de cualquier decisión (tanto en el momento de establecer la relación con el mundo laboral, como en el diseño del plan de estudios). Pero consideramos que su papel en esos momentos se relaciona más con un rol organizativo o institucional que con su propia forma de actuar o pensar. Es decir, en los otros pilares, las personas intervinientes, hablan o deciden en nombre de la organización a la que representan, mientras que aquí su papel es el de meros individuos y las relaciones que entre ellos se establecen. Las buenas prácticas en este pilar se detectan cuando todos los actores tienen un papel activo o facilitan la impartición de contenidos y evaluación de aprendizajes.

Los estudiantes son la razón de ser de cualquier plan de estudios. El éxito global de un programa basado en WBL depende de cómo éste es capaz de comprometer a los estudiantes en las prácticas reales y hacer que aprendan sobre y a través de dichas prácticas (adaptado de BILLEr, 2009:289). Los tutores de empresas y demás personal académico, por el otro lado son los facilitadores, los expertos que han de guiar al estudiante y conseguir que dicho compromiso tenga lugar (BURKE et al. 2009:30).

Al analizar esta dimensión, aparecieron siete tipologías de “personas” con un peso importante en el desarrollo de un plan de estudios centrado en WBL. Evidentemente, estos roles no presentan en sí ventajas o inconvenientes, simplemente no se puede prescindir de la mayoría de ellos, pero es necesario destacar que son en última instancia de los que depende el éxito del programa.

- *Miembros de los equipos directivos del programa.* Se trata de los responsables del programa, el papel que desempeñan suele empezar con su diseño y posteriormente se encargan de decisiones más cotidianas de funcionamiento durante el curso. En un programa basado en WBL, suele haber algún representante del mundo laboral que ayuda a no perder la perspectiva y vinculación del programa con la sociedad.
- *Estudiantes.* Son el fundamento del programa, la razón de ser del plan de estudios. De hecho, de ellos depende, en muchas ocasiones la existencia o extinción de un programa. En muchas ocasiones, ellos eligen las empresas en las que hacer las prácticas o incluso los problemas o casos a resolver. En otras ocasiones son las propias empresas las que realizan selecciones de alumnos siguiendo procedimientos más “auténticos”.

- *Profesorado*. Es el personal a cargo de impartir los conocimientos académicos. Su rango y experiencia varía desde profesionales del mundo laboral con amplia experiencia en el entorno del programa impartido hasta personal académico profundamente formado en contenidos teóricos y de investigación, pero sin una experiencia profesional real fuera del ámbito académico.
- *Tutores de empresa*. También denominados supervisores, son los empleados de las empresas que reciben estudiantes en prácticas y que están a cargo de éstos durante su estancia en la empresa.
- *Tutores académicos de empresa*. Es profesorado a cargo del acompañamiento de un grupo reducido de estudiantes durante las prácticas. En la mayor parte de las ocasiones son los responsables de la integración de los contenidos teóricos con la experiencia práctica en la empresa. Propiciando la reflexión sobre las decisiones y actuaciones.
- *Responsable de prácticas*. Puede ser personal académico o de administración, habitualmente a nivel de programa. Es el responsable de la localización de puestos de prácticas o de casos prácticos para la resolución en clase (ver el último tipo de relación en el apartado de Participantes). A menudo es además el principal interlocutor con las empresas, siendo a veces, incluso, el responsable de elaborar y firmar los contratos de aprendizaje por lo que es importante que esté bien “conectado” con el entorno.
- *Orientador profesional*. Personal de administración a nivel institucional que suele responsabilizarse de la parte burocrático-administrativa de la relación con las empresas. También orienta a los estudiantes sobre los tipos de empresas, tipos de prácticas o salidas profesionales.

## **5. DISCUSIÓN. INTERROGANTES PENDIENTES**

Una vez descritos los diferentes estilos y estrategias de integración del curriculum universitario y la práctica laboral a partir de los 14 casos europeos estudiados, nos surgen una serie de interrogantes sobre las decisiones a tomar a la hora de optar por una u otra fórmula cuando las condiciones contextuales permiten elegir.

Siguiendo el modelo de las “3p” propuesto para la estructuración de los resultados en la Figura 1, encontramos que cualquier decisión a tomar debería estar ligada al aprendizaje del estudiante, que aparece en el centro de todos los elementos. Es decir, en principio no debería haber formatos mejores que otros, todas las posibilidades presentan ventajas e inconvenientes como se ha visto en la descripción de los resultados. Lo que habrá serán decisiones más o menos vinculadas a mejorar el aprendizaje. Y esa será, precisamente, la línea que diferenciará una *práctica WBL* de una *buena práctica WBL*.

De esta manera, centrándonos en el pilar de las organizaciones participantes, consideramos que cualquiera de las cinco fórmulas encontradas es válida siempre que el establecimiento y mantenimiento de la relación sea legítimo y persiga aumentar las oportunidades de aprendizaje. Por ejemplo, podemos encontrar empresas que quieren colaborar simplemente por el prestigio social que dicha colaboración puede proporcionarles. Los interrogantes clave aquí serían: ¿Qué hace que una empresa quiera cooperar? ¿Qué mecanismos utiliza la universidad para localizar y atraer entidades que proporcionen el contexto real que el plan de estudios necesita? ¿Qué es más importante, tener suficientes entidades para prácticas o tener las entidades adecuadas? ¿Se debe aceptar una entidad que no cuente con personal supervisor adecuado? ¿Se han establecido criterios claros de selección o rechazo de entidades? ¿Cómo, quién y cuándo se establece y mantiene del diálogo?

En cuanto al pilar del Programa, cualquier posibilidad o combinación de las presentadas es posible, Pero el hecho de contar con entidades externas no garantiza por sí sola la integración, ya que podemos encontrar planes de estudio planificados a la medida del profesorado que los diseña sin tener en cuenta ninguna necesidad externa pero que los estudiantes realicen igualmente prácticas externas, por ejemplo. Por ello, a la hora de tomar decisiones sobre cuál sería la mejor opción en base a la premisa de maximizar las oportunidades de aprendizaje, las cuestiones de reflexión que planteamos son las siguientes: ¿Cómo se han detectado y plasmado las necesidades sociales/laborales? ¿Cómo se aprovecha la experiencia previa del estudiante? ¿Cómo se garantiza que el estudiante ha integrado la teoría y la práctica? ¿Cómo se evalúa esta integración? ¿Cómo y cuándo se propicia el pensamiento crítico e innovador? ¿Cómo se decide la longitud de una práctica o la forma de combinarla con la teoría?

Por último, encontramos el pilar de las Personas, posiblemente el más básico, puesto que afecta incluso a los que han de tomar las decisiones sobre el propio programa. La identificación y análisis de dichos roles vuelve a plantearnos cuestiones clave que pueden ayudar a maximizar las oportunidades de aprendizaje.

- *Miembros de los equipos directivos del programa.* ¿Quiénes forman dichos equipos? ¿Están representados todos los estamentos del programa WBL? ¿Cómo son elegidos? ¿Qué papel activo y real tiene cada miembro?
- *Estudiantes.* Las cuestiones que se plantean son: ¿Cuáles son los criterios de acceso al programa? ¿Cuáles son los mecanismos de distribución de estudiantes a las prácticas, casos o proyectos? ¿Por qué se han establecido dichos mecanismos?
- *Profesorado.* Las cuestiones que planteamos alrededor de esta figura son: ¿Qué mecanismos de coordinación se han establecido entre las figuras con diferentes aproximaciones al campo de estudio? ¿Debería un docente sin ninguna experiencia

profesional en un ámbito eminentemente profesionalizador impartir docencia en dicho ámbito?

- Tutores en empresa. ¿Cómo son seleccionados? ¿Reciben alguna formación para tutorizar?
- *Tutores académicos de empresa*. ¿Deberían tener experiencia profesional en el ámbito de la práctica? ¿Deberían tener alguna formación en asesoramiento, guía y evaluación?
- *Responsable de prácticas*. ¿Qué tipo de figura es la más adecuada? ¿Qué formación debe tener? ¿Dónde debería terminar su responsabilidad y empezar la del tutor y supervisor?
- *Orientador profesional*. ¿Cómo evitar solapamientos con el responsable de prácticas? ¿Son necesarias las dos figuras? ¿Cuál produce o evita más burocracia?

En resumen, si bien las cuestiones planteadas no son las únicas, consideramos que sí que representan un muestreo válido de la reflexión que debería hacerse a la hora de confeccionar un plan de estudios para que éste pueda ser considerado una buena práctica. De este modo, cuanto más vinculada esté la respuesta al aprendizaje y la mejora de las oportunidades, mejor será la práctica. Cualquier otro tipo de respuesta, meta u objetivo delimitaría su valor a una mera práctica en WBL.

## **6. CONCLUSIÓN**

Según la Comisión Europea (CE, 2010 y 2011) las universidades están siendo lentas a la hora de dar una respuesta adecuada a la crisis en la que nos encontramos inmersos. Esa respuesta pasa, en alguna medida porque la formación de nuestros titulados se vincule realmente a las necesidades de la sociedad en general y el mercado laboral en particular. El aprendizaje experiencial o *work-based learning* (WBL) parece ser una opción razonable en tanto en cuanto integra las necesidades de ese entorno en los planes de estudio. El presente trabajo ha tratado de describir, a partir de los resultados del proyecto *WBLIC* cuáles parecen ser los agentes clave en el desarrollo de un plan de estudios centrado en estrategias WBL y cómo estos agentes pueden facilitar o dificultar el aprendizaje a partir del equilibrio entre las “3p”: organizaciones Participantes, la estructura del Programa y las Personas implicadas.

Se han presentado varias alternativas, no todas intercambiables, pues los diferentes marcos legislativos imposibilitan o dificultan enormemente algunas de las posibilidades. Lo que, sin embargo, todas tienen en común, aunque adoptando diferentes formatos, es la conexión entre el mundo exterior y el de la academia. Además, queremos subrayar de nuevo que el éxito de dicha conexión pasa porque todas las partes implicadas se vean reflejadas y beneficiadas de alguna manera.

De hecho, los resultados preliminares fueron debatidos en pequeños seminarios en Cracovia, Praga y Viena durante el año 2013, y un tema recurrente en todos ellos era la dificultad para valorar el beneficio asociado a invertir en este tipo de programas. El beneficio para los estudiantes está claro y todas las instancias así lo reconocen. Pero también hay beneficios para las organizaciones y la sociedad (CEDEFOP, 2013) que son más difícilmente mesurables. Para una gran empresa, que puede establecer sus propias reglas a la hora de formar a sus empleados, el beneficio también es evidente. Sin embargo, para una PYME, que se ve “obligada a negociar”, dichos beneficios pueden no aparecer a primera vista dado que se alcanzarían a medio o largo plazo y no hay estudios que realmente muestren a las organizaciones qué es lo que pueden obtener si colaboran con las universidades. Por otra parte, estas empresas son mucho más vulnerables a la economía por lo que el horizonte temporal puede convertirse en un factor limitante para abordar un proyecto de estas características. Ello puede derivar en un riesgo que ponga en peligro el que el programa sea en sí una buena práctica. Es decir, puede suceder que el objetivo asociado a la participación de las empresas en un plan de estudios no tenga nada que ver con el aprendizaje o maximizar sus oportunidades, y se relacione más con objetivos de tipo propagandístico, de prospección de futuros empleados o incluso conseguir mano de obra gratuita durante algún tiempo.

Con ello no queremos decir que estos objetivos no sean lícitos, lo que creemos es que no deben ser los prioritarios. Es deber de la universidad conseguir que la necesaria participación de organizaciones externas en el plan de estudios se comprometa realmente con la formación y eso solo podrá alcanzarse si estas organizaciones perciben realmente que su voz es escuchada. En este sentido, puede resultar muy relevante la declaración de un representante de la empresa en el Consejo Social de una universidad española (de la que se recogió una de las prácticas participantes) que en la entrevista que se le realizó manifestaba que su rol en el Consejo Social conllevaba la aprobación de las propuestas de los planes de estudio. Sin embargo, no podían participar directamente en su diseño, por lo que tenían que buscar alternativas de formación desde otras instancias.

Por último, quisiéramos remarcar que no es la finalidad de este trabajo extraer conclusiones definitivas sobre la mejor forma o modalidad para aumentar la empleabilidad de nuestros egresados. Lo único que hemos pretendido es describir el estado de la cuestión, mostrar ejemplos de posibilidades con sus pros y contras y plantear interrogantes sobre cómo, si decidimos diseñar un plan de estudios basado en WBL, podemos maximizar el aprendizaje de nuestros estudiantes y con él mejorar sus perspectivas de futuro.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BILLET, S. (2009): Realizing the educational worth of integrating work experiences in higher education. *Studies in Higher Education*, 34 (7), pp.827-843.



- BURKE, L.; MARKS-MARAN, D.J.; OOMS, A.; WEBB, M. AND COOPER, D. (2009): Towards a pedagogy of work-based-learning: perceptions of work-based-learning in foundation degrees. *Journal of Vocational Education & Training*, 61 (1), pp.15-33.
- BUCHAREST COMMUNIQUE (2012): Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. EHEA Ministerial Conference. Extraído de [http://www.ehea.info/Uploads/\(1\)/Bucharest%20Communique%202012\(2\).pdf](http://www.ehea.info/Uploads/(1)/Bucharest%20Communique%202012(2).pdf)
- BRUGES COMMUNIQUE (2011): Supporting vocational education and training in Europe. Luxembourg: Publications office of the European Union. Extraído de [http://ec.europa.eu/education/library/publications/2011/bruges\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/library/publications/2011/bruges_en.pdf)
- CE (2010): Communication from the Commission Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Extraído de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
- CE (2011): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe’s higher education systems. Extraído de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0567:FIN:EN:PDF>
- CAÏS, J. (1997): Metodología del análisis comparativo. Colección, cuadernos metodológicos, 21. Madrid. Centro de investigaciones sociológicas.
- CEDEFOP (2010): Learning outcomes approaches in VET curricula: a comparative analysis of nine European countries. Luxembourg. Publications Office. Extraído de [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5506\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5506_en.pdf)
- CEDEFOP (2013): Benefits of vocational education and training in Europe for people, organisations and countries. Luxembourg: Publications office. Extraído de [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4121\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4121_en.pdf)
- CONTRERAS, J. (1991): Enseñanza, Curriculum y Profesorado. (Madrid: Akal).
- DEMING, W.E. (1982). Quality, Productivity and Competitive position. Cambridge, MA. MIT University Press. Cambridge, MA
- DEVINS, D. (2014): Towards the sustainability of Work Integrated Learning Curriculum in Europe. En WACE Conference in Sweden, 2014. Extraído de <http://www.waceinc.org/uwest2014/proceedings/UK/David%20Devins%20-%20UK.pdf>
- FERNS, S. Y MOORE, K. (2012): Assessing student outcomes in fieldwork placements: An overview of current practice. *Asia-Pacific Journal of Cooperative Education* 13(4), pp. 207-224.
- FERRÁNDEZ-BERRUERO, R. Y KEKÄLE, T. (2014): Relationship between labour market and university. Work based learning experiences in Europe. En ICERI proceedings: 4th International Conference on Education, Research and Innovation. Sevilla, pp. 5165-5173.

- FERRÁNDEZ-BERRUECO, R., KEKALE, T. y DEVINS, D. (2016): A Framework for Work-Based Learning: Basic Pillars and the Interactions between them. *Higher Education, Skills and Work-Based Learning*, 6 (1) pp. 35-54.
- FELCE, A. (2010): Towards a Context-engaged Approach to Work-based Learning. *Learning and Teaching in Higher Education*, Issue 4-1, pp. 20-35.
- GARNETT, J. (2001) Work based learning and the intellectual capital of universities and employers. *The Learning Organization*, 8:2, pp. 78-82.
- GARNETT, J. (2005): University Work Based Learning and the Knowledge Driven Project en Rounce, K. & Workman, B. (Eds.): *Work Based Learning in Healthcare*. (Chichester: Kingsham).
- GARNETT, J.; WORKMAN, B.; BEADSMOORE, A. Y BEZENCENET, S. (2008): Developing the structural capital of higher education institutions to support work-based learning programmes. *The Higher Education Academy – Workforce development*. July. (18-30)
- GLATTHORN, A.A. (1985): Case study: An overview of One Kind of Research, (University of Pennsylvania, PA).
- KVALE, S. (2013): *Doing Interviews*. (Sage Publications, London, England)
- KOLB, D. (1984): *Experiential Learning*. (New Jersey: Prentice Hall Inc).
- MAJOR, D.; MEAKIN, D. Y PERRIN, D. (2011): Building the capacity of higher education to deliver programmes of work-based learning. *Higher Education, Skills and Work-Based Learning Vol. 1 No. 2*, pp. 118-127.
- SALLIS, E. (2014): *Total quality management in education*. (Londres: Routledge).
- STEWART, T. (1997): *Intellectual Capital*. (London: Nicholas Brearley)
- STILGOE, J. OWEN, R. AND MACNAGHTEN, P. (2013): Developing a Framework for Responsive Innovation. *Research Policy* 42 (9), pp. 1568–1580.
- WHITTINGTON, B. Y FERRÁNDEZ-BERRUECO, R. (2007): From Interaction to Integration: Developing the Relationship between Higher Education and the Labour Market. In Baumgartl, B.; Mizikaci, F. & Owen, D. (Eds.): *From Here to There: Mileposts of European Higher Education*. Viena, pp. 179-196.

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Reina Fernández-Berrueco***

Profesora titular del área de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Centra sus líneas de interés en la mejora de la educación superior y de manera más concreta, en los últimos años en el acercamiento de las necesidades sociales y laborales a los programas universitarios. Ha participado en varios proyectos europeos con esta temática, y el último de ellos, WBLIC ha sido premiado como mejor proyecto europeo dentro del

programa Work-Based Learning and Apprenticeship (WBLNet) de la Unión Europea.  
**Datos de contacto:** Email: [ferrande@uji.es](mailto:ferrande@uji.es)

**Fecha de recepción:** 4 de febrero de 2016.

**Fecha de aceptación:** 25 de abril de 2016.



# 2



## INMIGRACIÓN, MEDIACIÓN INTERCULTURAL Y DIÁLOGO INTERRELIGIOSO: LECTURAS COMPARADAS DESDE LA EDUCACIÓN

---

*Immigration, Intercultural Mediation and  
Interreligious Dialogue: Comparative Readings from  
Education*

Rafaela García López<sup>†\*</sup> y M<sup>a</sup> Jesús Martínez Usarralde\*

### RESUMEN

Este artículo pretende analizar cómo el Budismo, Judaísmo, Cristianismo e Hinduismo interpretan la figura del inmigrante dentro de su cosmovisión. A partir de la metodología cualitativa de análisis de contenido, se reconoce cómo la naturaleza de estas religiones determina su interpretación del fenómeno de la inmigración. En los resultados, como fruto de los hallazgos encontrados y su comparación, se argumenta que la mediación intercultural se erige en herramienta privilegiada para el encuentro interreligioso y el reconocimiento socioeducativo de la realidad de la inmigración. La discusión concluye con cuestiones sobre la pertinencia de encontrar cauces reales de diálogo entre las religiones, desde ejemplos tanto internacionales como nacionales.

---

\* Universitat de València (España).

**PALABRAS CLAVE:** Inmigración, Religiones, Mediación Intercultural, Diálogo interreligioso, Educación Comparada.

### **ABSTRACT**

This article seeks to reflect on how those religions named 'ethnic' question the figure of the immigrant within their worldview. Taking as a starting point the interpretation of previous research, it is recognized in the present article how the nature of these religions determines their interpretation of the phenomenon of immigration. In the results, drawn from the findings, it is argued that the intercultural mediation stands as a privileged tool for the interreligious encounter and the socio-educative recognition of the reality of immigration. The discussion concludes with issues about the relevance of finding real courses of dialogue among religions, from both international and national examples.

**KEY WORDS:** Immigration, Religions, Intercultural Mediation, Interreligious Dialogue, Comparative Education.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

*Gracias, Rafaela, por enseñarme a mirar*

No habrá un verdadero diálogo democrático entre religiones mientras no se reconozca a los inmigrantes su condición de ciudadanos libres; mientras que no se acepte que son personas que poseen dignidad, capaces de dirigir su propia vida. Se concitan, así, dos problemas que, a nuestro juicio, son centrales para fomentar la comprensión interreligiosa de cara al siglo XXI, de acuerdo con Cadge y Ecklund (2007): asegurar un trato de igualdad y tratar con dignidad y reconocimiento abierto, flexible y respetuoso a las personas inmigrantes.

Entre los criterios que deben guiar a las distintas confesiones religiosas para lograr una convivencia plural, libre y democrática se encuentra, en primer lugar, el rechazo al totalitarismo y fanatismo y, en segundo, la defensa de los derechos fundamentales de las personas y de los grupos, especialmente de “los más débiles y excluidos de la sociedad” (MAYOR, 2006: 653), entre los que se encuentran los inmigrantes (FLORES, 2005).

El objetivo fundamental de este artículo consiste, así, en analizar los ideales, fundamentos y textos sagrados extraídos de diferentes investigaciones sobre religiones y

reflexionar sobre qué imagen tienen del inmigrante<sup>1</sup> para inferir, posteriormente, de la misma, cómo se puede avanzar en el diálogo interreligioso dentro del imaginario actual del denominado ‘atlas de las religiones’ (DUMORTIER, 2002), bajo el reconocimiento de que esta temática suscita interés desde el punto de vista de Educación Comparada en cuanto a disciplina que no puede mostrarse ajena este objeto de conocimiento desde el punto de vista nacional, inter y supranacional.

Introduciendo ambos conceptos, “diálogo” y “religión”, cabe destacar, respecto al primero, que hoy resulta necesario recuperar el *ethos* dialógico, para afrontar “los grandes problemas que la humanidad tiene planteados, todos ellos grandes desafíos para que existan grandes diálogos” (BARRIO, 2003: 140-141). Diálogo, además, intercultural, tal y como es concebido por Vila (2013:85), al refrendar “la presencia del diálogo en sí como instrumento de navegación permanente en la construcción de la traducción intercultural”, posibilitando con ello la generación de proyectos de convivencia, a través de cartografías interculturales, en los que todas y todos nos erijamos en protagonistas partícipes.

Por su parte, Moreno (2009) citando a Bloch, define a las religiones como:

“Una forma que se da en un determinado tiempo en la historia y en respuesta a unas determinadas necesidades del proceso evolutivo de la humanidad. Son formas, envoltorios que contienen la espiritualidad del ser humano, su capacidad profunda para captar dimensiones más allá de la realidad inmediata que le rodea y de sus necesidades e intereses particulares como persona y pueblo. Creemos que en la búsqueda y explicitación de esa espiritualidad o mística pueden coincidir todas las religiones y, al mismo tiempo, cada religión puede especializarse en ello y ser complementaria de las otras, ya que ninguna ‘es la verdadera’, ninguna tiene el monopolio de la espiritualidad humana”.

De acuerdo con esta definición, sostiene Enterría (2006) que es imposible comprender una civilización sin entender antes su ‘religión’, en el sentido más amplio de la palabra: su visión del mundo y el papel del hombre en él. Y, cabe añadir: la naturaleza humana, el sentido y propósito de su vida, el camino a la felicidad, la causa y el fin del dolor, y el misterio del origen y el destino de la muerte (FOX & SANDLER, 2004). En el III Seminario de Granada (1998) participaron diferentes expertos católicos, cristianos evangelistas, musulmanes, hinduistas, judíos, budistas, cristianos ortodoxos y sintoístas, y todos coincidieron en que la espiritualidad es el ingrediente determinante de la experiencia religiosa (ECKLUND, 2005; CADGE Y ECKLUND, 2007); en ella tienen su fundamento las diversas religiones cuando cada ser humano único trata de responder al misterio de la vida y la trascendencia. “El término «espiritualidad» expresa, en general, conciencia de la capacidad distintiva de los seres humanos de pensar, crear, imaginar y prever más allá y sin confines de la realidad material concreta, circunscrita, limitada” (MAYOR, 2006: 651).

---

<sup>1</sup> Utilizaremos, de aquí en adelante, el masculino para hacer referencia a ambos sexos, a fin de no entorpecer la lectura del texto, haciéndolo generalizable a todo el texto.

## **2. CUESTIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS: INMIGRACIÓN Y RELIGIONES DESDE LA INTERPRETACIÓN DE LOS TEXTOS**

Europa era, hasta hace poco, y como señala Moreno (2009), un continente homogéneo en su raza (blanca), cultura (occidental) y en su religión (cristianismo). En la actualidad, nos encontramos con una miscelánea de etnias, culturas y religiones causada principalmente por la extensión del fenómeno de la globalización, tantas veces analizado (BRAMADAT Y BILES, 2005; BERGARECHE, 2006; VIÑAO, 2014), al que cabe unir los efectos de la economía y sus vaivenes con consecuencias eminentemente laborales, el auge del turismo transnacional y, por ende, la realidad objeto aquí de revisión: los movimientos migratorios, de manera intensiva y extensiva que ha llevado, en palabras de Thomas (2005), a un natural resurgimiento de las religiones que coadyuva a la transformación constante de las relaciones internacionales entre los países. De un modo u otro, ante el fenómeno de la inmigración que aquí y ahora nos ocupa, y a pesar de textos contundentes como el emitido desde el propio Consejo de Europa (1999) ‘La religión y la integración de los inmigrantes’, emerge un estado de la cuestión firme que apela, bien al contrario, a la “difícil integración” de algunos inmigrantes, y una de las causas que tratan de explicar esta tendencia se identifica precisamente con las religiones que profesan estos inmigrantes que cruzan nuestras fronteras (MORERAS, 2006): buenos ejemplos de ello lo constituyen las revueltas de los suburbios de París y la lucha contra el velo musulmán en Inglaterra y Francia, o la crítica de Benedicto XVI al Islam respecto a la difusión que hace ésta última de la fe. Por ello, en este apartado se acometerá un ejercicio heurístico de cómo entienden las religiones al inmigrante, al que viene de otro país para quedarse en pro de una mayor dignidad y calidad de vida.

Antes de comenzar, hay que hacer referencia a que, a este respecto, partimos de que existen dos tipos de religiones que se posicionan frente al fenómeno de la inmigración (DON-YEHIYA, 2007).

Por un lado, las religiones universales, definidas como la religión de cualquier individuo, en cualquier lugar y momento. Nunca se identifican con un lugar ni cultura en especial, sino que abrazan ambas, y promueven valores individuales y no colectivos: de hecho, la religión universal es individual y realza con ello la libertad, la independencia y la responsabilidad personal.

Un buen ejemplo de esta tipología de religión la constituye el *Budismo*. Religión y filosofía no teísta, “absolutamente humana” (RAHULA, S.F.), la primera de ellas, el *Budismo*, trata de entender y solucionar espiritualmente el sufrimiento humano, constituyendo en este caso la única religión universal de los cuatro modelos religiosos estudiados, porque el budismo promulga en sus enseñanzas y en sus textos que ha de ser seguida y experimentada de manera individual. Con un recorrido de más de dos milenios



que legitiman su perdurabilidad, constituyendo la cuarta religión del mundo, tampoco se halla confinada en ningún país particular, sino que se extendió por todo el mundo, y en los últimos cuarenta años ha tenido un destacado crecimiento en Estados Unidos, Europa y Latinoamérica, siendo su implantación también creciente en España, donde hay unos trescientos centros budistas que aglutinan a unos 80.000 practicantes (DÍEZ DE VELASCO, 2009 y 2013). El Buda Gautama nos recuerda que no se nace budista: el practicante se caracteriza por sus acciones. Niega los valores colectivos, mientras que el budismo estimula a sus creyentes a separarse del hogar, de la familia, incluso del país, enfatizando con ello valores individuales tales como el de la conciencia y el de la responsabilidad de uno y una mismos. Ésa es la esencia de una religión universal, en definitiva.

Con respecto, por tanto, a la visión que la religión tiene del inmigrante, sencillamente poco o nada se encuentra al respecto: aquí se debiera recordar cómo el budismo se define en su espíritu holístico y, como tal, admite principios y creencias que pueden ser incluso contradictorios entre sí, como se apuntó en la presentación de las religiones, de manera que, según esta filosofía, el y la inmigrante pueden ser bienvenidos en la religión budista... O no.

Por otro lado, y mucho más ilustrativas al respecto, las religiones étnicas, por su parte, se identifican con religiones vinculadas a una etnia, es decir, un grupo de personas que se relacionan con lazos de sangre, que se ubican en un área geográfica particular (aunque esto sea puesto en entredicho cada vez con más fuerza) y con la cultura del área. Estas son, por ende, colectivas por naturaleza (JIMÉNEZ DE MADARIAGA, 2011). A fin de ejemplificar esta tipología de religiones, nos detendremos en el, Judaísmo, Cristianismo e Hinduismo<sup>2</sup>, con el objeto de extraer cómo es interpretada la figura del inmigrante, para poder plantear, a partir de los hallazgos, de naturaleza comparada, la pertinencia de trabajar con la herramienta de la mediación intercultural para alcanzar el diálogo interreligioso (CADGE, 2010).

La primera de ellas, el *Judaísmo* por su parte constituye una religión étnica, aunque en un periodo tardío comenzó a desarrollar alguna de las cualidades de las religiones universales, dado que se limita a abarcar a un grupo de personas unidas por lazos de sangre, el pueblo judío. A partir de aquí, se reconoce que la hospitalidad hacia el extranjero constituye un principio ético de esta religión semita y mediterránea.

---

<sup>2</sup> Podría ser conveniente incluir en el texto referencias a otras religiones (el Islam, confucianismo, brahmanismo, etc.); pero razones de índole epistemológico nos han obligado a optar tan sólo por las cuatro que se presentan como ejemplos.

Como sostiene Tamayo (2007), a finales del Siglo VIII a.C. se redacta el denominado ‘Código de la Alianza’, en el que se incluyen los principios de la primera ley de inmigración conocida: “No oprimirás ni vejarás al emigrante porque emigrantes fuisteis vosotros en el país de Egipto” (Éxodo, 22, 20). El recuerdo de su propio pasado de sufrimiento como inmigrantes sirve a los israelitas para encontrar en su identidad una ética de igualdad, de compasión y de solidaridad. También en el Código Deuteronómico puede leerse: “Cuando vendimies tu viña, no rebusques los racimos: déjaselos al emigrante, al huérfano y a la viuda” (24, 19-22). En el Código de Santidad Israelita (Levítico, 9-33, 34; 23-22), se relata que: “Cuando un emigrante resida con vosotros en vuestra tierra, no lo maltrataréis, será como uno nacido entre vosotros, y lo amarás como a ti mismo”. El mismo Abraham, tal y como apunta Tamayo (s.f.), deja a su familia en Mesopotamia para seguir su emigración nómada: desde entonces, ser inmigrante formará parte de la conciencia de identidad de los israelitas, hasta el punto que también se les conoce con el nombre de ‘hebreos’, que significa etimológicamente ‘peregrino o desplazado’.

En el sentido aludido, la anterior religión resulta coincidente con la siguiente, también religión étnica, en relación a la consideración del inmigrante. El *Cristianismo*, así, hace suyas las palabras de Cristo y las convierte en máxima a aplicar en su vida: “Amaos los unos a los otros como Yo os he amado” (Juan, 15, 9-17). De acuerdo con este principio, Tamayo (s.f.) analiza, en “El principio ético de las religiones”, cómo la hospitalidad y el estar preparados siempre para acoger se erigen en la exigencia de la humanidad cristiana. Ello comporta acoger al prójimo, al vecino, al compañero, al amigo, al pariente; pero también al desconocido, al extraño, al extranjero... Al inmigrante. Existen diversos pasajes de la Biblia en los que se practica este principio, según es recogido por Tamayo (2007): Jesús es acogido en repetidas ocasiones como huésped y el Evangelio de Mateo presenta a Jesús de Nazaret como un niño que tiene que emigrar a Egipto con su familia por miedo a que lo mate Herodes. Por lo demás, la vida de Jesús se caracteriza por la itinerancia y el peregrinar de Galilea a Judea, renunciando con ello a un lugar fijo de residencia, y uno de los momentos clave de las enseñanzas de Cristo en torno a la acogida a los inmigrantes lo constituye el discurso recogido en el Evangelio de Mateo (25, 31-46), en donde aparece cuatro veces la palabra *Xenos* (extranjero). En el Evangelio de San Juan (8,19) se llega a afirmar que negar la hospitalidad, el alimento y la bebida a las personas marginadas es negársela a Cristo, y que acoger al extranjero es lo mismo que acoger a Cristo.

Finalmente, se aborda un último ejemplo que abunda sobre la perspectiva, también étnica de la religión, pero con matices de naturaleza marcadamente social que la distingue de sus dos antecesoras: el *Hinduismo*. A lo anterior se añade el hecho de quienes opinan, como Panikkar (2005), que esta religión es antes una *ortopraxis*, una acción correcta, que una ortodoxia, una creencia correcta. La principal aspiración de esta filosofía de pensamiento, que ha tenido que crear toda una organización social sobre la que estructurar su comunidad, a diferencia de las otras tres religiones, se identifica con llegar a la directa

experiencia mística de la realidad, y ésta es religiosa por naturaleza. Constituye así una realidad socio-religiosa heterogénea, que no tiene solución de continuidad entre las diferentes maneras de entender e interpretar los cultos: la creencia en la transmigración y en el sistema social de castas, como señala Enterría (2006) lleva a que no se exija ni se espere lo mismo de todas las personas. Respecto a la inmigración, como se ha adelantado, constituye una religión étnica, puesto que se considera la suma total de las creencias y las prácticas de las personas de la India. Está contextualizada principalmente en ese país, de manera que el hinduismo está íntimamente ligado a la cultura hindú: es la religión de toda la población de la India, y se considera una religión colectiva, no individual. Esta religión afirma los valores propios del grupo, en especial un sentimiento de solidaridad para con la casta a la que uno pertenece, así como al cumplimiento de funciones y obligaciones que cada casta implica. Sin embargo, ante el hecho de que sea una religión muy condicionada por la existencia y pervivencia del citado sistema de castas, da la sensación de que, en principio, el inmigrante, alguien externo a un sistema ya establecido históricamente y por tradición, no será fácilmente aceptado por la comunidad hindú que, sin embargo, mantiene lazos firmes entre ellos y ellas.

Desde el punto de vista comparado, por tanto, tanto Judaísmo como Cristianismo, dentro de las religiones étnicas, más que el Hinduismo, parecen mostrarse más sensibles a la realidad de la inmigración y acercarse a las personas que se identifican como tales, a sus religiones, sean coincidentes con las suyas o no, en un sentido más explícito, tal y como reflejan tanto los textos fundamentales como las interpretaciones de las fuentes secundarias consultadas. El Budismo, por su parte, como religión universal, tiene como principio y fin al propio individuo, con consecuencias muy abiertas desde su exégesis para con la figura del inmigrante. No haber encontrado referencias directas del mismo dificulta poder compararla con el resto de religiones revisadas en este trabajo.

### **3. MEDIACIÓN INTERCULTURAL COMO INSTRUMENTO PARA EL DIÁLOGO INTERRELIGIOSO**

Actualmente, nadie niega ya que el fenómeno de la inmigración en España, al igual que en la mayoría de países desarrollados a escala mundial, ha constituido uno de los factores que han condicionado de manera decisiva la transformación de la cartografía humana, social y económica mundial y esta tendencia ha sido y continúa siendo leída desde disciplinas como la Educación Internacional y la Educación Comparada, que no pueden permanecer impasibles a este fenómeno complejo y susceptible de ser leído desde sus claves, modelos y propuestas metodológicas de análisis.

De ahí que, desde un principio, en España, y como ha ocurrido ya en otras naciones como Suecia, Portugal, Italia o Canadá, el mediador intercultural se ha ido convirtiendo en una figura experta, estratégica y decisiva en algunos países, como gestor por excelencia de

la diversidad cultural (MARTÍNEZ, 2008). De acuerdo al tema que ahora nos ocupa, el fenómeno de la inmigración ha conseguido que las religiones no estén adscritas a un contexto geográfico, sino que también se globalicen, universalicen y sean objeto de debates continuos (HEIMBROCK, SCHEILKE Y SCHREINER, 2001), de los que el mediador intercultural no puede sustraerse, por hallarse cada vez más presente en todos los contextos cotidianos laborales caracterizados por su perentoria necesidad de interculturalidad.

Pero, ¿hasta qué punto somos conscientes de que la diversidad religiosa también es una manifestación de la diversidad *per se* de las poblaciones (PARKER, 2005) que hemos citado líneas arriba, teniendo en cuenta que la mayoría de las religiones analizadas en los apartados anteriores se consideran como ‘étnicas’ y por tanto colectivas, tal y como se ha demostrado a través de los textos? Muy a menudo, como señala Serra (2009), trabajamos la diversidad desde una perspectiva cultural, lingüística y geográfica, olvidando la diversidad religiosa. De ahí que ésta necesite ser divulgada para potenciar los valores del conocimiento y reconocimiento de las distintas creencias, el respeto para el otro, la solidaridad, y la cohesión social, entre otras (TORRADEFLOT, 2012). Ésta es una labor, sin duda, que ha de acometer el mediador intercultural, integrado en equipos multidisciplinares socioeducativos. A las competencias que se han relatado en otra ocasión: promover actitudes, conductas y cambios sociales que rechacen la discriminación cultural y desarrollen relaciones positivas ente culturas; pergeñar programaciones interculturales; transmitir mensajes positivos a favor de la convivencia multicultural y la diversidad; divulgar los valores culturales propios de las personas inmigrantes y sus aportaciones a la sociedad de acogida; mejorar la integración socio-afectiva y su autoconcepto; aplicar una pedagogía del reconocimiento; favorecer la convivencia y prevenir y resolver conflictos interculturales, entre otras (GARCÍA, MARTÍNEZ y SAHUQUILLO, 2012) se unen, de manera inexcusable, otras que ahora en la materia que aquí nos ocupa, el diálogo interreligioso, cobran un nuevo cariz.

En primer lugar, el trabajo de reconocer y, sobre todo, romper los estereotipos e imágenes erróneas que puedan tenerse sobre las tradiciones religiosas, así como establecer los elementos comunes que faciliten el diálogo entre tradiciones religiosas y culturas diversas, como se ha podido aquí comprobar a partir del tópico de estudio al que nos hemos referido, ‘inmigración’, aunque se podían haber realizado de muchos más: tolerancia hacia otras religiones, concepto de familia, género, etc. En especial, consideramos primordial y queremos insistir en el trabajo del mediador intercultural como puente entre las tradiciones religiosas y la modernidad en relación, concretamente, con la progresiva eliminación de estigmas, en forma de prejuicios y estereotipos, que aun se mantienen en muchas representaciones sobre las personas inmigrantes, y que causan el miedo, el odio y resentimiento entre las comunidades. Ésta es, sin duda, y *per se*, una labor eminentemente educativa que debe trabajarse pedagógicamente en todos los colectivos practicantes, desde la infancia, y evidenciarse a lo largo y ancho de la vida.

Resulta importante también, y esta labor competiría del mismo modo a los mediadores interculturales, en segundo lugar, ayudar a encontrar en las propias tradiciones religiosas, en su interior, como sostiene Torradeflot (2012), los instrumentos y recursos propios para desplegar lecturas y hermenéuticas simbólicas que sean preventivas de situaciones de conflicto, al tiempo que constructoras de cohesión social, en coherencia con el escenario otorgado desde los derechos humanos.

En esta línea, y constituiría con ello la tercera competencia destacable, la necesidad de buscar maneras de canalizar el encuentro, el debate crítico y realista, pero siempre respetuoso: el mediador intercultural propiciará este canal de comunicación y entendimiento, a través de diversas fórmulas que van desde seminarios, conferencias, talleres o cualquier fórmula creativa que posibilite a hombres, mujeres y miembros de la sociedad, inmigrantes o no, poder articular un diálogo interreligioso libre y constructivo (ÁLVAREZ, GONZÁLEZ Y FERNÁNDEZ, 2012) partiendo de la premisa de que “las diferencias religiosas no deben ser nunca más consideradas, en principio, una amenaza, sino más bien fuente de enriquecimiento” (KÜNG, 2005:22): metodologías como los diálogos apreciativos, la conversación pública, el *workcafe*... Se erigen como posibilidades factibles y, lo que es más significativo, altamente sugerentes, a fin de articular tales fines.

En cuarto lugar, se ha de habilitar la puesta en marcha de protocolos de las fases de la mediación aplicados a casos religiosos. Somos conscientes de que cuando se habla de que “se inicia un proceso de mediación porque existe un conflicto cultural”, en buena parte de las ocasiones éste es de naturaleza religiosa o tiene componentes vinculados a la religión, de manera que se precisa que el mediador sea especialista en poder gestionar con firmeza y total competencia estas situaciones para que los usuarios lleguen a un acuerdo fruto de la intervención de las partes. Además, sin olvidar que, desde su base, y constituyendo la *raison d'être* de toda mediación, “no se trata de eliminar los conflictos, sino de aprovechar éstos para progresar, para desarrollar la capacidad de diálogo de las personas y para mejorar las bases de nuestra convivencia” (PÉREZ, 2001:143).

Para finalizar, otra de las competencias que se funden en esta figura es, precisamente, la competencia educativa, que ha de esgrimir el mediador intercultural (GARCÍA Y BARRAGÁN, 2004; ORTIZ, 2006; AGUADO y HERRÁIZ, 2008; MARTÍNEZ y GARCÍA, 2009; MARTÍNEZ, 2015). En este punto, debería hablarse, a juicio de Serra (2009), de “educación interreligiosa”, que, conjuntamente con la educación intercultural, es definida como aquella que promueve el conocimiento y la relación entre personas de diferentes tradiciones religiosas y de convicciones no religiosas, tal y como se fomenta desde tres de las cuatro religiones analizadas, y se debe acometer en el curriculum de todas las escuelas, en calidad de instituciones educadoras de un alumnado para un

mundo global (ROSSELL, 2002; ESSOMBA, 2012; RAMÍREZ, 2012). Como ya planteara Giner de los Ríos en 1882, una religión apuntando a "una dirección amplia y verdaderamente universal (...) atenta a despertar (...) ese elemento común que hay en el fondo de todas las confesiones positivas (...), una educación religiosa que deba darse en la escuela es esa de la tolerancia positiva, no escéptica e indiferente, de la simpatía hacia todos los cultos y creencias (...)". Ésta se basará, de acuerdo con lo apuntado, en el descubrimiento y reconocimiento del otro (también mujer), erigiéndose en herramienta certera para la mejora de la convivencia. El mediador, aquí, ha de convertirse en un especialista en conocer y recomendar material didáctico que trabaje las principales religiones y los elementos que las unen, en una visión de escuela "que ha de construir un nuevo espacio público educativo por medio de redes (culturales, familiares y sociales) que adquieran nuevos compromisos en torno a la educación, superando la fragmentación actual de los espacios y los tiempos educativos" (SANTIAGO Y CORPAS, 2012).

También podrá, en la medida de su disponibilidad, crear talleres de educación interreligiosa dirigidos al profesorado de todos los niveles educativos escolares. Profesores que, por su parte, como "constructores de paz", tal y como explicita la Unesco, deben manifestar compromisos con la libertad religiosa que contribuye a crear, en palabras de Essomba (2012), un ambiente escolar que fomenta la protección de los derechos de los demás, y que para ello poseerá conocimientos, actitudes y habilidades necesarias para enseñar sobre religiones de manera justa y equitativa y estará formado profesionalmente para aplicar el currículum sobre ese contenido, al mismo tiempo que recibirá formación continua para mejorar sus conocimientos y competencias sobre la enseñanza de religiones. Con carácter complementario, y con miras a enriquecer de manera rotunda el proyecto pedagógico, al tiempo que alcanzar otras metas de calado social, puede trabajar con la comunidad en proyectos socioeducativos en materia religiosa a través de fórmulas tan enriquecedoras, tal y como demuestra la literatura que se ha generado al respecto, como el Aprendizaje Servicio (ApS), comunidades de aprendizaje y otras fórmulas inclusivas y cooperativas que sugieran tanto las instituciones civiles (ayuntamientos, ONGD) como religiosas (mezquitas, parroquias, escuelas y asociaciones budistas, etc.).

#### **4. DISCUSIÓN. ALGUNOS ARCHIPIÉLAGOS DE CERTEZAS**

"Nadamos en un mismo mar", le digo.

Y él sonríe, matizando: "O quizá somos sus olas...".

[Extraído del texto 'Diálogo interreligioso, en él vivimos y respiramos', de Masià Clavé (2009), jesuita y profesor de la universidad jesuítica de Santo Domingo de Osaka, que charla con Suzuki, observador budista].

De la apreciación realizada especialmente sobre las religiones étnicas, de calibre comparativo, siguiendo el criterio de naturaleza de las religiones, y llevado a cabo en este artículo en torno a la identidad y trato con las personas inmigrantes, pueden desprenderse a

continuación algunos aspectos que constituyen, a nuestro juicio, puntos neurálgicos para continuar alentando un debate candente y necesariamente inacabado, y que contribuiría a seguir avanzando en el diálogo interreligioso entre las cuatro religiones analizadas, de las que tres se muestran decididamente aperturistas con la figura del inmigrante y cabe por tanto deducir su disposición para el anterior. Diálogo que, como se ha justificado en el apartado anterior, precisa de la herramienta de la mediación intercultural y de la profesionalización de la misma en la figura del mediador, que completa y enriquece sus funciones en este ámbito analizado en el apartado anterior.

Para comenzar, coincidimos de manera rotunda con Casanova (2007) con la idea de que hasta que no se reconozca explícitamente la igualdad de todos los seres humanos, no habrá un verdadero diálogo entre culturas y religiones, aunque caben reconocer avances en cada una de ellas.

Consideramos igualmente que el pluralismo religioso representa un hecho positivo que nos ayuda a comprender desde la perspectiva del otro la complejidad del mundo y a contraer un compromiso a favor de la dignidad humana y del derecho de los inmigrantes a vivir en igualdad de condiciones (MENJIVAR, 2006). De ahí que existan cada vez más publicaciones en las que se aboga, consecuentemente, con una apuesta firme por una educación religiosa pluralista, como apuntan Ashraf (2002) y Viñao (2014), citando éste a trabajos de Hobson y Edwards (1999) y Heimbrock, Scheilke y Schreiner (2001), a los que aquí cabe añadir las aportaciones, citadas a lo largo del texto, de Essomba (2012), Torradeflot (2012) y Santiago y Corpas (2012).

Llegados a este punto, es importante, entonces, que se apueste por un diálogo interreligioso. La ética de las religiones permite llegar a consensos en torno a unos mínimos morales que fortalezcan la ética cívica, ética que también se globaliza, al mismo tiempo que su contexto económico, tecnológico y de las comunicaciones, para poder abordar de manera eficaz los problemas también globales: solo así podemos hablar de “unas mínimas normas éticas comunes, una ética de la humanidad, una ética global” (KÜNG, 2005: 23), una ética que, continúa, “no debería imponerse por ley, sino llevarse a la conciencia pública (...). Se dirige a la responsabilidad individual de cada uno, en su lugar dentro de la sociedad, y, más concretamente, a la responsabilidad individual de los líderes de la política, la economía y la cultura” (ibidem). La postura por el diálogo interreligioso, en definitiva, acaba siendo responsabilidad de todos los seres humanos y pasa por superar indiferencias e ignorancias, así como basarse en intereses y marcos de referencia en común (TORRADEFLOT, 2007), como se ha podido comprobar en este artículo en lo referente a la visión que se tiene del inmigrante.

Resulta trascendente, además, contar con el apoyo real de organismos transnacionales cuyas metas casen con el espíritu de conseguir un diálogo real con

interlocutores de diversas religiones (FOX Y SANDLER, 2004; BRAMADAT Y BILES, 2005; BERGARECHE, 2006). Existen para ello Declaraciones<sup>3</sup>, Resoluciones, Recomendaciones, Informes y Conferencias por parte de Naciones Unidas, UNESCO, Unión Europea (destacando las iniciativas de la Comisión Europea), Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que ratifican la promoción, de manera activa, del diálogo, la comprensión y el respeto mutuo de personas de diferentes religiones a escala mundial, y por ello han sido profusamente analizadas (ROSSELL, 2002; JACKSON, 2010; LÓPEZ 2012) .

Entre ellos, la UNESCO ocupa un lugar privilegiado, hallándose realmente en la vanguardia del diálogo interreligioso y representando con ello una pieza clave del diálogo intercultural (ÁLVAREZ, GONZÁLEZ y FERNÁNDEZ, 2012; TORRADEFLOT, 2012; MARTÍNEZ, VIANA Yy VILLARROEL, 2015) desde su compromiso adoptado, tomado en el escenario más amplio de Naciones Unidas, en concreto en el programa de acción de la Alianza de Civilizaciones, que se puso en marcha en el 2005. La Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz y Educación Relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1974 vendría a iniciar una línea de trabajo en la materia que nos ocupa, así como, por su carácter pionero y más específico, la Declaración sobre el Papel de la Religión en la Promoción de una Cultura de Paz, firmada en Barcelona en diciembre de 1994. Más adelante en su historia, como recuerda López González (2012: 70), encontramos referencias explícitas en su Informe Mundial ‘Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural’ (2010), texto que vehicula “el diálogo interconfesional como dimensión crucial de la comprensión internacional y, por consiguiente, de la solución de conflictos”. UNESCO trabaja, además, de manera intensiva en la promoción del diálogo interreligioso (UNESCOCAT, 2009), como componente ineludible del diálogo intercultural: la promoción de actividades de sensibilización, desarrollo de material pedagógico, conferencias, programas socioeducativos concretos, a los que se une la labor de las Cátedras Unesco de Diálogo Interreligioso y Entendimiento Intercultural desde algunas universidades acaba de apuntar hacia un proyecto educativo holístico coherente con sus premisas de educación para la paz y la vivencia y convivencia, en este caso, interreligiosas.

Para concluir esta idea, y frente a este panorama transnacional apuntado que apuesta por el compromiso, autores como Küng (2004) no dudan en ratificar la existencia de un nuevo paradigma que luche contra el posmodernismo *naïve*, basado en el consenso social

---

<sup>3</sup> Entre ellas, cabe destacar la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y de discriminación fundadas en la religión o las convicciones (Resolución 36/55, proclamada por la ONU en 25.XI.1981), de la que se desprendería un documento con derivaciones explícitas para la educación escolar, la denominada Declaración de Madrid (2001) (Documento final de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la libertad de religión, de convicciones, la tolerancia y la no discriminación), cuyo análisis en profundidad puede consultarse en Rossell (2002).



sobre unos valores concretos y unos derechos y responsabilidades básicos, para el que hará falta un necesario cambio de mentalidad. Paradigma en el que se muevan las actuales constelaciones políticas que aboguen precisamente por propiciar líneas de reconciliación regional, entendimiento y cooperación, “en lugar de las modernas políticas nacionalistas que actúan a favor del propio interés, poder y prestigio” (KÜNG, 2004: 22).

Desde este planteamiento de partida, resulta prioritario contar con plataformas reales y fácticas de diálogo entre las religiones, que han proliferado en las últimas décadas, y que han prodigado foros, conferencias y diferentes encuentros a nivel nacional e internacional. Basten aquí cuatro ejemplos de lo apuntado para legitimar esta propuesta de presente y de futuro, tanto a nivel internacional como nacional. Comenzando por el primero de los ámbitos, cabe destacar, por un lado, el Consejo para el Parlamento de las Religiones del Mundo<sup>4</sup>, a nivel mundial, que se erige en una privilegiada mirada a la diversidad espiritual planetaria, y es pantalla de muchas y positivas iniciativas emancipadoras. Constituye ésta una oportunidad para establecer vínculos, alianzas y redes y promueve la armonía interreligiosa, más que la unidad, dado que, como sostiene Aldai (2009), el problema de perseguir la unidad entre religiones subyace en el riesgo de perder el carácter único y precioso de cada religión individual y de cada tradición espiritual. El otro ejemplo, también transnacional, lo constituye la Iniciativa de las Religiones Unidas (URI)<sup>5</sup>, comunidad global transnacional dedicada a promover la cooperación permanente y cotidiana entre religiones, expresiones espirituales y tradiciones indígenas, trabajando fehacientemente para erradicar la violencia por motivos religiosos y fomentando, al mismo tiempo, culturas de paz y justicia. No en vano, como sostiene Küng (2005: 28), “la paz entre las religiones supone la paz entre las naciones” y, yendo más allá, y enlazándolo todo ello con la necesidad de una ética global de la que ya se ha hablado aquí, recurre al silogismo de que “no habrá paz entre las naciones sin paz entre las religiones. No habrá paz entre las religiones sin diálogo entre las religiones. No habrá diálogo en las religiones sin unas normas éticas globales. No habrá supervivencia del planeta sin una ética global” (KÜNG, 2005: 30).

En el ámbito nacional, España, también existen iniciativas que trabajan fehacientemente en esta línea, por lo que queremos destacar otras dos, por el impacto conseguido. Por un lado, los seminarios internacionales sobre “La contribución de las religiones a la cultura de la paz”, en Barcelona y Granada, y apoyados por UNESCO. En el último, celebrado en Granada, se debatieron cuestiones sumamente sugerentes, como los fundamentos, características y finalidades de la educación religiosa en la sociedad de nuestros días, cómo educar en contextos de pluralismo y democracia y actuar

---

<sup>4</sup> Cuya web, *Council for a Parliament of the World's Religions*, es accesible en <http://www.parliamentofreligions.org> (Consultado el 25 de enero de 2015).

<sup>5</sup> Accesible en: *United Religions Initiative* (<http://www.uri.org>) (Consultado el 25 de enero de 2015).

responsablemente con la libertad individual y colectiva favorecedora de paz entre los pueblos. Por otro, la Fundación Pluralismo y Convivencia<sup>6</sup>, a escala nacional, que convoca diversas iniciativas formativas de sumo interés, en continua actualización, tiene una biblioteca actualizada y ha publicado una colección propia denominada “Colección Pluralismo y Convivencia sobre Minorías religiosas en España”, siendo Cataluña, Madrid y Valencia las Comunidades Autónomas objeto de estudio en torno a la situación de las minorías religiosas en cada una de ellas, conjuntamente con su implantación e integración social y cultural y, en cuya presentación, el director de la citada fundación sostuvo que con este tipo de estudios se pone de manifiesto que los credos religiosos de carácter minoritario tienen sus puertas abiertas a la sociedad.

## **5. CONCLUSIONES**

De acuerdo con los objetivos planteados, y retomando para ello la interpretación de cómo las religiones étnicas valoran a la figura del inmigrante, en el artículo se ha evidenciado los nuevos roles que ha de adoptar el profesional de la mediación intercultural a fin de ir fortaleciendo estas iniciativas que buscan comprometer a las religiones en los procesos de paz y en la construcción de una sociedad intercultural e interreligiosa, derivando de todo ello algunos aspectos que hemos desarrollado en la discusión para continuar animando la construcción del diálogo interreligioso. Aun así, a juicio de Tamayo (2005), muchas de ellas fracasan por falta de propuestas concretas o mediaciones operativas para llevar a la práctica los acuerdos alcanzados, dado que chocan con el inmovilismo de algunas religiones. De ahí que este autor proponga algunos cambios que han de acometer estas religiones, a los que nos suscribimos, partiendo de que deben, en primer lugar, desdogmatizarse y etizarse, o, lo que es lo mismo, priorizar la ética sobre la dogmática (Ramadán, 2005), frente a la tendencia de las religiones de leer y practicar los textos en su literalidad rechazando la hermenéutica. Conjuntamente con esta premisa, han de invertir la tendencia de utilizar un lenguaje realista y fáctico por un lenguaje simbólico, metafórico, utópico y alternativo. En esta línea, Küng (2005) nos recuerda cuatro directrices éticas presentes en todas las grandes tradiciones de la humanidad, que deberán ser aplicadas con todo el género humano, inmigrante o no (2005: 29-30):

- No *matar*, torturar, atormentar, herir; en sentido positivo: preservar la vida, o, lo que es lo mismo, el compromiso con una cultura de no violencia y de reverencia por la vida.
- No *mentir*, engañar, calumniar, manipular; en sentido positivo: hablar y actuar honradamente, o, lo que es lo mismo, el compromiso con una cultura de sinceridad y tolerancia.
- No *robar*, explotar, sobornar, corromper; en sentido positivo: actuar con honestidad y transparencia o, lo que es lo mismo, el compromiso con una cultura de imparcialidad y orden económico justo.
- No *abusar sexualmente*, estafar, humillar, deshonar; en sentido positivo: respetar y amar al prójimo; en otras palabras, el compromiso con una cultura de asociación-colaboración e igual dignidad para hombres y mujeres.

---

<sup>6</sup> El acceso a la cumplida información que ofrece dicha Fundación se acomete desde la web: <http://www.pluralismoyconvivencia.es/> (Consultado el 25 de enero de 2015).

Volviendo ahora sobre el objeto de atención de este trabajo, la mayoría de religiones, las universales pero en especial las étnicas, tal y como las define Don-Yehiya (2007) y de las que hemos partido, por acercarse de manera más estrecha al inmigrante, deberían aumentar los cauces de participación de los creyentes en su involucración y toma de decisiones: la democratización de éstas ha de empezar desde dentro, así como practicar la autocrítica a la manera de ejercicio sano de reforma, al mismo tiempo que permita la acogida de la crítica que viene de fuera. Y junto a ellas, el mutuo aprendizaje entre religiones. Como retos más inmediatos, las religiones han de humanizarse y deben de recuperar la mística como elemento común y lugar de encuentro de todos los movimientos espirituales y religiosos: ello posibilitaría la verdadera ‘mediación religiosa’, en palabras de Ferrer (2011).

Finalmente, el diálogo no puede producirse solo entre las diversas religiones del mundo (KÜNG, 2005): los colectivos laicos, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales han de contribuir a que los encuentros entre religiones dejen de ser minoritarios e, incluso, autistas.

A lo anterior cabría añadir que han de establecerse pautas mínimas de convivencia arbitradas en un marco mínimo de igualdad respecto a algunos ambientes en materia interreligiosa, mientras esperamos en nuestro país una nueva ley de libertad religiosa, dado que la que existe es, a todas luces, obsoleta, por ser de 1980: en las escuelas, en los hospitales, en las cárceles, en el ejército... en los funerales de Estado. Mientras, precisamente en el primer escenario, las escuelas, y como recuerda Viñao (2014), “la enseñanza escolar de las religiones no consideradas de notorio arraigo en España no se halla regulada y, por tanto, no existe” (p. 76). De ahí también que, como apunta Díez de Velasco (2009), haciéndose eco de las voces que surgen desde el campo universitario de la Ciencia o de la Historia de las Religiones, debería apostarse en España por una “educación Religiosa plural, para todos, no *religiocéntrica (sic)*, desde perspectivas igualitarias y huyendo de planteamientos esencialistas” (pp. 530-533).

Muchas de las cuestiones aquí identificadas, y las acciones educativas señaladas en el apartado segundo, tal vez actualizan ahora los pasos del largo camino histórico en búsqueda de una nueva moralidad, de una conciencia moral superadora de diferencias, de la formación y la cultura de la Humanidad. Y, al mismo tiempo, nos sitúan en ese enfoque de la postmodernidad que -frente a la identidad homogénea- considera la diferencia; un enfoque que desde la Escuela de Frankfurt ha puesto de relieve un pensamiento pedagógico crítico que se fundamenta en el valor de los sujetos y del diálogo intersubjetivo, en una relación educativa como vía para entender y cooperar. Pedagogía, pues, del diálogo y la tolerancia, de la participación, frente al aislamiento o la asimilación.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AGUADO, T. y HERRANZ, M. (2008): Mediación social intercultural en el ámbito socioeducativo, *Portularia*, 1, pp. 3-12.
- ALDAI, K. (2009): Reflexiones tras el Parlamento de las Religiones del Mundo de Melbourne. Fe adulta. Extraído de [http://www.feadulta.com/DIA\\_parlamento-religiones-mundo.htm](http://www.feadulta.com/DIA_parlamento-religiones-mundo.htm)
- ÁLVAREZ, J.L. GONZÁLEZ, H. y FERNÁNDEZ, G. (2012): El conflicto cultural y religioso. Aproximación etiológica, en J.L. ÁLVAREZ y M.A. ESSOMBA (Coords.), *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*, pp. 23-60 (Barcelona, Graó).
- ASHRAF, S.A. (2002): La función de la educación religiosa en el diseño curricular. *Revista Española de Pedagogía*, 222, pp. 337-344.
- BARRIO, J.M. (2003): Tolerancia y cultura del diálogo. *Revista Española de Pedagogía*, 224, pp. 131-152.
- BERGARECHE, B. (2006): Europa, libertad de expresión y religión. *Política exterior*, 20, 113, pp. 77-88.
- BRAMADAT, P. A. & BILES, J. (2005): The Re-emergence of religion in international public discourse. *Journal of international migration and integration*. 6 (2), pp. 171-176.
- CADGE, W. (2010): Immigration and Religion in America. *Comparative and Historical Perspectives. American Journal of Sociology*, 115 (5), pp. 1632-1634.
- CADGE, W. & ECKLUND, E.H. (2007): Immigration and Religion. *Annual Review of Sociology*, 33, pp. 359-379.
- CASANOVA J. (2007): La inmigración y el nuevo pluralismo religioso: una comparación Unión Europea/ Estados Unidos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 77, pp. 13-39.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1999): *La religion et l'intégration des immigrés* (Strasbourg, Conseil de l'Europe).
- DECLARACIÓN sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y de discriminación fundadas en la religión o las convicciones (Resolución 36/55, proclamada por la ONU el 25.XI.1981): *Revista Española de Pedagogía*, 222, pp. 345-348.
- DÍEZ DE VELASCO, F. (2009): La enseñanza de las religiones (en plural) en la escuela en España. Historia, problemas y perspectivas. *Studi e Material di Storia dell Religioni*, 75 (2), pp. 497-534.
- DÍEZ DE VELASCO, F. (2013): *El budismo en España. Historia, visibilización e implantación* (Madrid, Akal).
- DOCUMENTO final de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la libertad de religión, de convicciones, la tolerancia y la no

- discriminación (Declaración de Madrid): *Revista Española de Pedagogía*, 222, pp. 349-358.
- DON-YEHIYA E. (2007): Education and Religion in the struggle over the mass immigration. *Journal of Israeli History*, 26 (2), pp. 229-250.
- DUMORTIER, B. (2002): *Atlas des religions: croyances, pratiques et territoires* (Paris, Autrement).
- ECKLUND, E.H. (2005): Religion and Immigration: Christian Jewish and Muslim experiences in the United States. *Sociology of Religion*, 66 (1), pp. 86-97.
- ENTERRÍA, A. (2006): *La India por dentro. Una guía cultural para el viajero* (Varanasi, Indica Books).
- ESSOMBA, M.A. (2012): Implicaciones organizativas y de la diversidad religiosa y de creencias en la escuela. Principios, valores y temas clave, en J.L. ÁLVAREZ y M.A. ESSOMBA, M.A. (Coords.), *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*, pp. 189-210 (Barcelona, Graó).
- FERRER, J. (2011): Libertad religiosa y diálogo interreligioso en España: propuestas. La mediación religiosa. Paper presented at 2011 Anual Symposium International Center for Law And Religion Studies. Extraído de <http://www.iclrs.org/content/blurp/files/Ferrer%2020110916%20Spanish.pdf>
- FLORES, C.F. (2005): Inmigración, religiosidad y espacio: una mirada desde la geografía cultural. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 60, pp. 203-221.
- FOX, J. & SANDLER, S. (2004): *Bringing religion into international relations* (New York, Palgrave Macmillan).
- GARCÍA CASTAÑO J. y BARRAGÁN, T. (2004): Interculturalidad en sociedades multiculturales: hacia una nueva conceptualización. *Portularia*, 4, pp. 123-142.
- GARCÍA RAGA, L.; MARTÍNEZ USARRALDE, M.J. y SAHUQUILLO, P.M. (2012): Hacia una cultura de convivencia. La mediación como herramienta socioeducativa. *Cultura y Educación*, 24 (2), pp. 207-217.
- HEIMBROCK, H.G. SCHELKE, CH. & SCHREINER, P. (Eds.) (2001): *Towards Religious Competence. Diversity as Challenge for Education in Europe* (Münster, Lit Verlag).
- HOBSON, P. & EDWARDS, J.S. (1999): *Religious Education in a Pluralist Society* (London, Woburn Press).
- JACKSON, R. (2010): Religious diversity and education for democratic citizenship: The contribution of the Council of Europe, en K. ENGBRETSON et al. (Eds.), *International Handbook of Inter-religious Education*, pp. 1121-1151 (Dordrecht, Springer).
- JIMÉNEZ DE MADARIAGA, C. (2011): Pluralismo religioso y educación. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, 749, pp. 617-626.
- KÜNG, H. (2004): *En busca de nuestras huellas. La dimensión espiritual de las religiones del mundo* (Barcelona, Debate).

- KÜNG, H. (2005): El Nuevo paradigma de las relaciones internacionales y el papel de las religiones, en J.J. TAMAYO y R. FORNET-BETANCOURT (Eds.), *Interculturalidad, diálogo interreligioso y liberación*, pp. 17-30 (Estella, Editorial Verbo Divino-Universidad Carlos III de Madrid).
- LÓPEZ GONZÁLEZ, M. (2012): Políticas europeas en relación con la formación en material religiosa: la promoción del diálogo interreligioso y la educación intercultural, en J.L. ÁLVAREZ y M.A. ESSOMBA (Coords.), *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*, pp. 61-84 (Barcelona, Graó).
- MARTÍNEZ USARRALDE, M. J. (2008): Una mirada comparada al contexto internacional: revisión de la realidad del mediador cultural en algunos países. El caso de Canadá, Italia, Suecia y Portugal. *Revista de Educación*, 345, pp. 353-376.
- MARTÍNEZ USARRALDE, M.J. (2015): La mediación intercultural en el contexto internacional e intranacional. En defensa de la competencia socioeducativa, en A. ESCARBAJAL (Ed.), *Comunidades interculturales y democráticas. Un trabajo colaborativo para una sociedad inclusiva*, pp. 143-162 (Madrid, Narcea).
- MARTÍNEZ USARRALDE, M. J. y GARCÍA LÓPEZ, R. (2009): Análisis y práctica de la mediación intercultural desde criterios éticos (Valencia, Tirant lo Blanch).
- MARTÍNEZ USARRALDE, M.J.; VIANA ORTA, M.I. Y VILLARROEL, C.B. (2015): La UNESCO. Educación en todos los sentidos (Valencia, Tirant Lo Blanch Humanidades-Cátedra Unesco d' Estudis sobre el Desenvolupament. Universitat de València).
- MAYOR, F. et al. (2006): La enseñanza de las religiones y su posible contribución al desarrollo de la paz. *Bordón*, 58 (4-5), pp. 641-659.
- MENJIVAR C. (2006): Introduction - Public religion and immigration across national contexts. *Am Behav Sci*, 49 (11), pp. 1447-1454.
- MORENO, A. (2009): Religiones, ética e inmigración. *Comunidades Cristianas Populares*.  
Extraído de <http://www.ccp.org.es/node/317>
- MORERAS, J. (2006): Migraciones y pluralismo religioso: elementos para el debate. *Documentos CIDOB Migraciones*, 9 (Barcelona, CIDOB).
- ORTIZ, M. (2006): La mediación intercultural en contextos escolares. Reflexiones acerca de una etnografía escolar. *Revista de Educación*, 339, pp. 563-594.
- PANIKKAR, R. (2005): *Espiritualidad hindú: sanâtana dharma* (Barcelona, Kairós).
- PARKER GUMUCIO, C. (2005): ¿América Latina ya no es católica? Pluralismo cultural y religioso creciente. *América Latina hoy*, 41, pp. 35-56.
- PÉREZ, C. (2001): Estrategias para la solución de conflictos en el aula. *Revista Española de Pedagogía*, 218, pp. 143-156.
- RAHULA, W. (s.f.): Aspectos fundamentales del budismo. *Budismo net*. Extraído de <http://www.budismo.net/t1.php>
- RAMADAN, T. (2005): El papel de las religiones ante los problemas sociales y políticos: respuesta al profesor Hans Küng. En J.J. TAMAYO Y R. FORNET-

- BETANCOURT (Eds.), *Interculturalidad, diálogo interreligioso y liberación*, pp. 31-40 (Estella, Editorial Verbo Divino-Universidad Carlos III de Madrid).
- RAMÍREZ, A. (2012): El currículo inclusivo y competencial al servicio de la convivencia intercultural e interreligiosa, en J.L. ÁLVAREZ y M.A. ESSOMBA (Coords.), *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*, pp. 233-254 (Barcelona, Graó).
- ROSSELL, J. (2002): La educación escolar en relación con la libertad de religión y de convicciones, la tolerancia y la no discriminación. *Revista Española de Pedagogía*, 222, pp. 225-240.
- SANTIAGO, M. y CORPAS, C. (2012): Bases para el desarrollo de buenas prácticas de educación para la convivencia en la diversidad cultural y religiosa, en J.L. ÁLVAREZ y M.A. ESSOMBA (Coords.), *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*, pp. 123-144 (Barcelona, Graó).
- SERRA, M. (2009): Diversidad religiosa y educación intercultural. Aula intercultural. Extraído de <http://www.educaweb.com/noticia/2009/01/26/diversidad-religiosa-educacion-intercultural-13434.html>
- TABARES, E. (s.f.): Jesús se identifica con el emigrante. *Revista Fe adulta. Cristianos S. XXI*. <http://www.feadulta.com/es/buscadoravanzado/item/2591-jesús-se-identifica-con-el-emigrante.html>, consultado el 23 de julio de 2015.
- TAMAYO, J. J. (s.f.): Por el diálogo entre religiones. *Fe Adulta*. [http://www.feadulta.com/DIA\\_dialogo-religiones.htm](http://www.feadulta.com/DIA_dialogo-religiones.htm), consultado el 25 de abril de 2015.
- TAMAYO, J.J. (2005): Hacia una teología islamo-cristiana de la liberación, en J.J. TAMAYO y R. FORNET-BETANCOURT (Eds.), *Interculturalidad, diálogo religioso y liberación*, pp. 123-135 (Estella, Editorial Verbo Divino-Universidad Carlos III de Madrid).
- TAMAYO, J. J. (2007): La inmigración en el horizonte de las religiones, en J. J. TAMAYO, y J. FARIÑAS, J. (Eds.), *Culturas y religiones en diálogo*, pp. 123-136 (Madrid, Síntesis).
- THOMAS, M. (2005): *The global resurgence of religion and the transformation of international relation: the struggle for the soul of the Twenty-First Century* (New York, Palgrave Macmillan).
- TORRADEFLOT, F. (2007): *Mística i diàleg interreligiós* (Barcelona, Fragmenta editorial).
- TORRADEFLOT, F. (2012): El modelo Unescocat: una propuesta educativa integral para tratar la diversidad religiosa y el diálogo interreligioso en la escuela, en J.L. ÁLVAREZ y M.A. ESSOMBA (Coords.), *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*, pp 211-232 (Barcelona, Graó).
- UNESCOCAT (2009): *Religions i Objectius del Mil.leni* (Barcelona, Centre Unesco de Catalunya-UNESCOCAT).
- VIÑAO, A. (2014): *Religión en las aulas. Una materia controvertida* (Madrid, Morata).

VILA, E.S. (2013): Cartografías interculturales: procesos educativos y traducción entre culturas. *Revista Interuniversitaria de Teoría de la Educación*, 25 (2), pp. 69-87.

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Rafaela García López***<sup>†</sup>

Profesora Catedrática de Teoría de la Educación del Departamento de Teoría de Educación de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Valencia. Ha publicado libros y artículos nacionales e internacionales relacionados con Filosofía de la Educación, valores, mediación y educación intercultural y ética profesional docente. Entre sus últimas publicaciones, destacan *Análisis y Práctica de la mediación intercultural desde criterios éticos* (2009), *Ética profesional Docente* (2010) y *Repensando la Educación: cuestiones y debates para el Siglo XXI* (2010).

### ***M<sup>a</sup> Jesús Martínez Usarralde***

Profesora titular de la Universitat de València. Actualmente, es directora del Centro de Formació i Qualitat Manuel Sanchis Guarner de la misma universidad. Ha publicado artículos nacionales e internacionales, asistido como ponente a conferencias y participado en masters con temáticas vinculadas al análisis político supranacional en clave educativa, las políticas de cooperación al desarrollo en educación y la mediación intercultural desde una perspectiva intra e internacional. Sus últimos libros son: *Educación Internacional* (2009), *Análisis y Práctica de la mediación intercultural desde criterios éticos* (2009), *Sentipensar el Sur: Cooperación al Desarrollo y Educación* (2011) y *La Unesco: educación en todos los sentidos* (2015). **Datos de contacto:** Email: [M.Jesus.Martinez@uv.es](mailto:M.Jesus.Martinez@uv.es)

**Fecha de recepción:** 10 de diciembre de 2015.

**Fecha de aceptación:** 28 de enero de 2016.



# 3



## LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO EN CATALUÑA Y SÃO PAULO: DILEMAS Y DESAFÍOS

---

### *Permanent Training of University Teachers in Catalonia and São Paulo: Dilemmas and Challenges*

Luciana Leandro da Silva\* y José Tejada Fernández\*\*

#### **RESUMEN**

El presente artículo propone reflexionar acerca de los dilemas y desafíos de la política de formación del profesorado de algunas universidades públicas de Cataluña (España) y de São Paulo (Brasil), a partir del análisis de las iniciativas de formación propuestas por los sectores de formación instalados en las mismas. Partiendo de un enfoque crítico y entendiendo la complejidad de la comparación de políticas educativas en el contexto de la globalización, empleamos una metodología mixta, basada en el análisis documental, entrevistas, cuestionarios y grupos focales. Los resultados permitieron identificar la contradictoria relación entre formación y precarización, ya que, por un lado, aumentan las demandas y la precarización de la profesión y, por otro, se institucionalizan en ambos contextos programas para la formación permanente del profesorado; otro dilema se refiere al reconocimiento desigual de la investigación y de la docencia.

**PALABRAS CLAVE:** Globalización, Educación Comparada, Reformas Educativas, Sectores de Formación de Profesores Universitario.

---

\* Universidade Federal de Campina Grande (Brasil).

\*\* Universitat Autònoma de Barcelona (España).

## **ABSTRACT**

Considering the challenges posed by globalization processes and the pressures for instrumentalization of university teachers training in favor of educational reform, this article proposes to reflect on the dilemmas and challenges of university teacher permanent education policy in some public universities of Catalonia (Spain) and Sao Paulo State (Brazil), from the analysis of training initiatives proposed by training sectors installed in these institutions. Beginning with a critical approach and understanding the complexity of the comparison of educational policies in the globalization context, we used a mixed methodology, based on documental analysis, interviews, questionnaires and focus groups. The result analysis allowed us to identify that university teachers training in both contexts face common dilemmas such as the contradictory relationship between training and precariousness, since teachers demands have been increased, leading to a casualization of the profession and, at the same time, programs for permanent teachers education have been institutionalized; another dilemma refers to unequal recognition of research and teaching, even though the latter is being increasingly considered a strategic element for the consolidation of the changes in higher education.

**KEY WORDS:** Educational Politics, Educational Technology, Educational Systems, Teacher Education.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

Este trabajo presenta algunas reflexiones sobre las políticas de formación permanente de profesores universitarios, considerando su íntima relación con los procesos de globalización y con los cambios en el sistema productivo y económico que afectan el papel de las universidades y, consecuentemente, de la misma formación.

En la “sociedad/economía del conocimiento” la educación es considerada motor del desarrollo económico y social de los países y regiones (DIAS SOBRINHO, 2005); de ahí que las reformas educativas de los últimos años tiendan a reforzar el carácter instrumental de la educación en favor de la competitividad y del desarrollo económico, dejando evidente que las demandas del sistema económico y del mercado laboral son cada vez más determinantes en los procesos formativos.

En un contexto de intensa internacionalización, integración y convergencia de diferentes sistemas educativos, las universidades y la formación son llamadas a atender diversas y contradictorias demandas: por un lado, los rápidos avances tecnológicos exigen una constante actualización y la formación de cuadros profesionales flexibles y adaptados a

las exigencias del mercado laboral; por otro, la educación y la formación son llamadas a formar personas y profesionales ampliamente conscientes de su lugar en la sociedad, capaces de transformar su realidad (INCIARTE, PARRA-SANDOVAL y BOZO, 2010; MARTÍNEZ, 2008; TEJADA, 2013).

Ante estos dilemas, se plantea el desafío de formar profesores conscientes de las determinaciones de su trabajo (PIMENTA y ANASTASIOU, 2002). Se observa en los últimos años el aumento del interés por la formación de los profesores universitarios, debido a importancia estratégica de la “formación de formadores” para poner en práctica los cambios pretendidos.

De este modo, en el momento de analizar las políticas de formación de profesores universitarios, es importante considerar los dilemas intrínsecos a los procesos globalización y el reto de repensar el papel de las universidades y de la formación más allá de la instrumentalización al mercado y al sistema económico.

Milton Santos (2000) elaboró una crítica pertinente a la globalización actual, la cual posee una fuerte tendencia al tecnicismo y a la mecanización, que lleva a la deshumanización y a un progresivo dominio del capital en la vida social y personal. La globalización se revela perversa en la medida que es homogeneizadora y totalizadora, pretendiendo la instalación de un pensamiento único que beneficia una pequeña parcela de la sociedad, haciendo que todas las perversidades producidas por el sistema (desempleo crónico, proliferación de la pobreza, pérdida de calidad de vida, reducción de los sueldos, hambre y propagación de la miseria) recaigan sobre los individuos.

A pesar de resaltar las perversidades de este fenómeno, el autor no ve la globalización como un proceso irreversible, pero especialmente dominado por una ideología que se pretende hegemónica, por esto defendió la posibilidad de construir “una otra globalización”, más humana y solidaria, basada en valores contra-hegemónicos.

Ianni considera que la construcción de hegemonías alternativas es un reto ante las presiones de la transnacionalización y de los cambios globales que alteran el juego de fuerzas sociales. La constitución de una sociedad civil mundial, perpetrada por “estructuras mundiales de poder” (2002: 29) muestra que la globalización en su versión hegemónica acaba por someter otras realidades.

En el escenario educativo, las principales modificaciones ocurrieron a partir de la entrada de actores y organismos internacionales (como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y para el Desarrollo Económico, OCDE), que resaltan el papel tecnocrático de la misma, reduciendo y abandonando valores e ideales humanísticos y el

pensamiento crítico, permitiendo que la educación sea “una esfera altamente lucrativa” (IANNI, 2002: 32-33).

En este sentido, Leher (2009) menciona algunas de las repercusiones de la mercantilización educativa en la universidad y en el trabajo de los/las profesores, asociadas a la productividad docente y ampliación de la gama de actividades, muchas veces sin los suficientes recursos ni financiación.

De este modo, la mercantilización educativa, como fenómeno de la globalización hegemónica ligado a la reestructuración del capital, genera demandas y tensiones en el trabajo de los/las profesores/as universitarios/as en diferentes partes del globo: las exigencias de productividad, la intensificación de los sistemas de evaluación/control, remuneración por desempeño, aumento de las demandas, falta de financiamiento, etc.

Asimismo, considerando las contradicciones de la sociedad en la que estamos inmersos, se hace necesario pensar alternativas, de modo que otra globalización y otra educación/formación sean posibles. Esto solo puede ser construido a partir de una amplia concientización y de la lucha democrática, que incluye pensar en una educación/formación que se base en la participación y en el diálogo, implicada con las cuestiones sociales de nuestro tiempo y comprometida con la transformación social.

Por otra parte, podemos también considerar la influencia de los organismos internacionales en el ámbito educativo en los últimos años y la manera como estos han definido las prioridades que vienen siendo adoptadas en los diferentes países y regiones (TEODORO, 2001; SOUSA SANTOS, 2001; BECK, 2001; BALL, 2004; BONAL, TARABINI-CASTELLANI y VERGER, 2007).

Más allá de la internacionalización, otros fenómenos se entrecruzan y vienen tomando fuerza en el contexto de la globalización, demostrando como la educación no sólo está influida por los cambios en el sistema económico, sino también es parte esencial de los mismos. Es el caso de la regionalización y de la transnacionalización educativa.

Abordamos la transnacionalización educativa como fenómeno intrínsecamente relacionado a los procesos de globalización y de regionalización, los cuales hacen referencia, entre otras cosas, a la consolidación de espacios de decisión que trascienden el ámbito nacional, cambiando las dinámicas de poder y la toma de decisiones en el ámbito de las políticas educativas. Además, la transnacionalización es un término que se refiere a los nuevos paradigmas que afrontan las ciencias sociales, ante la emergencia de este “nuevo orden global” (ANTUNES, 2008), ya que la educación y la formación pasan a ser temas de interés no solamente de los Estados sino también de organismos internacionales y entidades

supranacionales, siendo consideradas motor del desarrollo económico y social, asumiendo rasgos muy cercanos al ámbito económico/empresarial.

En este contexto, las reformas educativas actuales están muy relacionadas a los procesos de regionalización y transnacionalización, cuyos ejemplos más emblemáticos son el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM).

Autores como Azevedo (2008), Verger y Hermo (2010) encontraron gran aproximación entre el EEES y el SEM. Ambos procesos ponen de relieve, entre otras cosas, la necesidad de reconocimiento de las cualificaciones, el fomento de la movilidad de estudiantes, docentes y trabajadores y la mejora de la calidad y competitividad de los sistemas educativos. Además, la consolidación de políticas educativas comunes implica la construcción de convergencias curriculares y la incorporación de nuevas dinámicas, estructuras y lenguajes, lo que nos invita a reflexionar sobre la influencia de tales convergencias en el trabajo y en la formación del profesorado universitario.

Ante las diversas demandas y dilemas propuestos a los docentes y su formación es importante conocer su visión y posicionamiento, ya que es necesario dotar la formación de un sentido ético, que considere a los docentes universitarios como sujetos partícipes y comprometidos en la construcción de los nuevos rumbos para la educación y formación en el contexto global.

## **2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA**

El análisis de las políticas de formación permanente del profesorado universitario no puede prescindir de una mirada atenta hacia el contexto social, político y económico en que están ubicadas. Teniendo en cuenta que el presente trabajo se enmarca en las políticas de reforma universitaria promulgadas en los últimos años tanto en Europa cuanto en Latinoamérica, el objetivo central de este estudio fue identificar los dilemas y desafíos de la política de formación del profesorado en algunas universidades públicas de Cataluña (España) y de São Paulo (Brasil) con relación a las políticas internacionales y regionales previstas para la educación superior.

Partiendo de un enfoque interpretativo y sociocrítico, empleamos una metodología de carácter mixto, basada en la complementariedad entre los enfoques cualitativo y cuantitativo. Se ha considerado pertinente la triangulación documental como la de agentes implicados en la formación permanente de profesorado, cuyo dispositivo de recogida de información ha estado integrado por:

*Análisis documental:* se basó en la selección de 26 documentos internacionales y regionales considerados pertinentes para aportar información valiosa con relación a las tendencias que están influyendo en las políticas de formación del profesorado universitario en las dos regiones estudiadas. Más específicamente, fueron seleccionados: a) seis documentos firmados por UNESCO, OCDE y OIT; b) siete declaraciones de ministros que conforman la construcción del EEES y otros siete comunicados de la Comisión Europea (CE), considerando que estos documentos se han configurado como un marco de referencia para las cuestiones relacionadas a la formación docente en Europa y en otros contextos; y, c) seis documentos publicados por el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) que sintetizaban el intento de construir una mayor integración educativa entre los países participantes, de modo a identificar las concepciones, recomendaciones y tendencias que están siendo gestadas en el campo de la formación permanente de profesores.

*Entrevistas a responsables de formación y expertos del ámbito de las políticas de formación del profesorado universitario:* en total, hemos logrado entrevistar a 26 actores, 13 de cada región estudiada. Con relación al perfil de los entrevistados, las responsables eran predominantemente profesionales del área de las Ciencias de la Educación, siendo dos de ellas del área de Historia y de Ingeniería; en cuanto a los expertos, eran estudiosos del campo de las políticas de formación docente y de las políticas educativas internacionales que provenían de diferentes áreas del conocimiento, de modo que nos han proporcionado una visión más amplia sobre el fenómeno. Con relación al número total de entrevistas, este fue definido según el criterio de saturación de informaciones, es decir, cuando estas empiezan a repetirse.

*Cuestionario online dirigido a los profesores de las seis universidades participantes:* inicialmente el instrumento fue sometido a una validación de jueces con base en los criterios de univocidad, pertinencia e importancia de los ítems; su aplicación ocurrió por medio de la plataforma Online Encuesta y contó con el apoyo de los responsables de formación en cada universidad; de este modo, se ha podido llegar a un significativo número de respuestas (721 respuestas completas), lo que significó una muestra teórica bastante representativa. Las cuestiones fueron elaboradas a partir del objetivo y de las informaciones recogidas anteriormente por medio del análisis documental y de las entrevistas.

*Grupos de discusión:* fueron realizados dos grupos de discusión con los participantes de los proyectos de formación, con la intención de profundizar y matizar mejor algunos aspectos del cuestionario y sanar algunas dudas y contradicciones que aparecieron a lo largo de la investigación. El primer grupo contó con la participación de 4 docentes y el segundo con 11, sumando 15 personas en total. Los docentes pertenecían a las diferentes áreas del conocimiento, con destaque para el área de Salud y Ciencias Biológicas y todos ellos tenían en común el hecho de participar activamente de las acciones de formación permanente promovidas por su universidad.

Las universidades participantes en el estudio están ubicadas en el contexto geográfico de Cataluña (Universidad Autónoma de Barcelona –UAB-, Universidad Politécnica de Cataluña –UPC- y Universidad Rovira i Virgili de Tarragona –URV-) y del Estado de Sao Paulo (*Universidade Estadual de Campinas -UNICAMP-, Universidade de São Paulo –USP- y Universidade Estadual Paulista -UNESP-*)

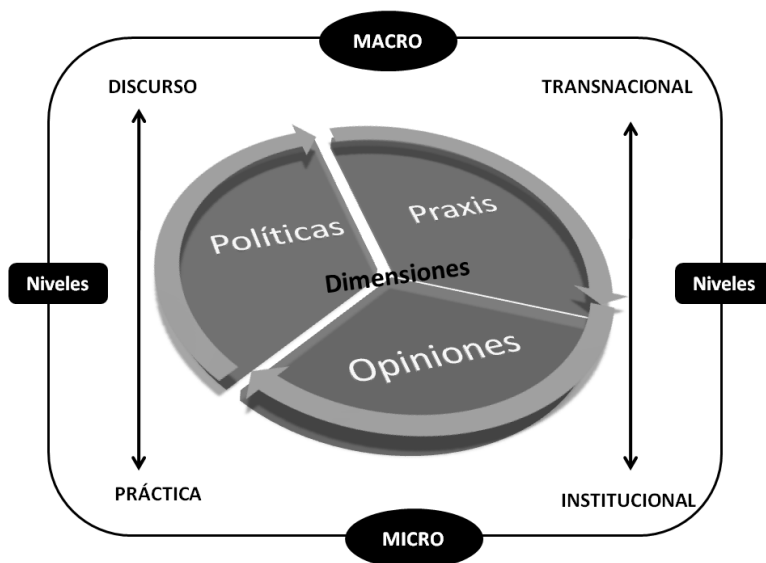
La elección de estas universidades se realiza por los criterios de conocimiento previo, establecimiento de contacto con algunos informantes-clave y respuesta positiva de los gestores universitarios y por la facilidad de acceso a los datos. También se ha considerado relevante como criterio de elección la importancia que estas instituciones vienen atribuyendo en los últimos años a los proyectos de formación de profesores universitarios, contando todas ellas con programas de formación permanente.

Para el tratamiento de la información, se ha utilizado el análisis de contenido y estadístico. El análisis de contenido, realizado a partir de las contribuciones de Bardin (1986) y Amado (2000), tratase de una técnica ampliamente utilizada por los investigadores de las ciencias humanas y sociales, a partir de la categorización del “contenido manifiesto” de los diferentes tipos de comunicaciones. Los análisis estadísticos inferenciales, fue desarrollado a través del SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*).

### **3. RESULTADOS**

Si bien los resultados de la investigación, de acuerdo a la información recogida, son sumamente amplios, de cara a este trabajo hemos sintetizado el proceso de análisis de los mismos tal como se apunta en la Figura 1. En ella se muestra el procedimiento del análisis llevado a cabo desde lo "macro" a lo "micro". Es decir, partimos del análisis de los discursos producidos transnacionalmente (que conllevó analizar documentos de carácter internacional y regional) y del conocimiento de las prácticas en el ámbito institucional (iniciativas de formación en las universidades). Además, las principales dimensiones de análisis fueron las políticas, las praxis y las opiniones de los sujetos involucrados en la investigación (entrevistas, cuestionarios y grupos de discusión).

Nos apoyamos en las ventajas epistémicas y metodológicas de la Educación Comparada (FERRER, 2002; VEGA GIL, 2011) y en una amplia perspectiva sobre la investigación comparada en el campo de las políticas educativas en el contexto de la globalización, lo que implica negociaciones y procesos de toma de decisiones permeados por múltiples actores y complejas dinámicas que van más allá de lo nacional.

**Figura 1.** Niveles y dimensiones de análisis que constituyen la presente investigación

Fuente: Elaboración propia.

### **3.1. Práxis: Iniciativas de formación de docentes universitarios en Catalunya y São Paulo**

Más allá de las especificidades y diferencias que marcan cada una de las instituciones y regiones estudiadas, diagnosticamos algunas similitudes, como el surgimiento de sectores responsables de la organización de actividades de formación permanente para los docentes universitarios.

En términos comparativos, podemos decir que las universidades catalanas fueron las primeras en desarrollar centros especiales para la formación de los profesores universitarios, especialmente a través de los Institutos de Ciencias de la Educación (ICE), antes más centrados en la formación continua de profesores de educación básica y que en los últimos años se han dedicado al ámbito de la docencia universitaria también. En algunas universidades como UAB y URV, además de los ICES fueron creados sectores específicos para cuidar de la formación docente universitaria, como una vía importante de la política de adaptación a los requerimientos del EEES.

Comprobamos que la preocupación por los objetivos del EEES juega un papel importante en los objetivos de formación de las universidades catalanas, especialmente en relación con la formación profesional, la mejora de las habilidades de enseñanza, competencias docentes, estrategias de enseñanza y el uso de las TIC, la innovación y el intercambio de experiencias docentes. La tabla n.1 muestra los sectores y objetivos de la formación que ofrecen:



Tabla 1. Sectores y objetivos de la formación en las universidades estudiadas

	Catalunya			São Paulo		
	UAB	URV	UPC	USP	UNESP	UNICAMP
<b>Sectores y año de creación</b>	Unitat d'Innovació Docent en Educació Superior IDES 2003	Instituto de Ciencias de la Educación ICE-URV 1992	Instituto de Ciencias de la Educación ICE-UPC 1991	Gabinete de Apoio Pedagógico (GAP) y Comissão de Apoio Pedagógico CAP - 2004	Núcleo de Apoio Pedagógico (NAP) 2000 y Centro de Estudos sobre a Prática Pedagógica (CENEPP) 2008	Espaço de Apoio ao Ensino e Aprendizagem (EA) <sup>2</sup> 2011
<b>Objetivos principales</b>	Reflexionar sobre la formación por competencias aprender a diseñar las disciplinas e sistemas de evaluación; evaluar el papel de las metodologías activas en el marco EEES; conocer las estrategias de E-A; utilizar las TICs como soporte a la docencia; compartir experiencias del proceso de adaptación de las titulaciones al EEES	Posibilitar que los profesores: adquieran conocimientos destrezas y aptitudes vinculadas a competencias docentes; tomen consciencia de la necesidad de innovación educativa, desarrollen competencias y habilidades docentes para promover el cambio; establezcan espacios de intercambio de experiencias docentes; generen equipos docentes para concretizar proyectos de innovación y adaptación al EEES	Ofrecer formación pedagógica básica, principalmente práctica, coherente con el modelo educativo europeo y que permita al profesorado desarrollar, mejorar e innovar su actuación docente; contribuir al desarrollo profesional de los profesores en todos los ámbitos de su actividad académica	Construir espacios de perfeccionamiento pedagógico para los docentes; valorar las actividades relacionadas a la enseñanza de Grado, incentivando y dando apoyo a los docentes para que renueven y profundicen sus conocimientos en el sentido de mejorar la calidad de la enseñanza impartida	NAP: elaborar una propuesta de evaluación continua de la enseñanza médica, ofrecer apoyo técnico, material y financiero a los cambios curriculares para la mejora de la enseñanza CENEPP: Promover la reflexión sobre la práctica pedagógica y la difusión de experiencias exitosas en aula; posibilitar el perfeccionamiento continuo de la docencia e garantizar la mantención de la calidad de la enseñanza en la universidad, al lado de la investigación y de la extensión	Ofrecer acciones continuas que permitan valorar los aprendizajes y la docencia en nivel de grado; promover y difundir eventos en las áreas de educación enseñanza, pedagogía y evaluación de la enseñanza superior; ofrecer apoyo y servicios que auxilien los docentes en el constante perfeccionamiento de su actividad; Ofrecer soporte en la captación de recursos para innovaciones y mejora de la enseñanza de grado

Fuente: Elaboración propia.

Entre los objetivos de la formación en estas universidades se destacan algunos conceptos como: mejora de la enseñanza de pregrado, reflexión sobre la práctica, calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, mejorar la formación de los estudiantes y apoyo continuo a la docencia.

Como parte de las praxis de la formación vigentes en las universidades, observamos que las políticas y modelos externos son internalizados por los directivos (rectores, vicerrectores, directores) y planteadas como prioridades institucionales, como la búsqueda de fuentes alternativas de financiación, reformas de los planes de estudios para satisfacer las demandas del mercado de trabajo, la productividad académica, evaluación/control externo, etc. Sin embargo, al igual que las demandas se pueden colocar de arriba hacia abajo, también hay maneras de revertir esto: en este sentido, existen procesos de re-significación de las demandas externas en favor de la comunidad interna/local, lo que nos permite destacar algunos ejemplos específicos en cada una de las regiones estudiadas:

- Los Grupos de Interés en el ámbito de la UAB y de la UPC fueron diseñados como grupos de trabajo, formación e investigación que promueven la innovación, ya que se organizan de acuerdo con los temas que más preocupan a la comunidad académica. Están formados por profesores de diferentes áreas, convirtiéndose en experiencias interdisciplinarias y colectivas, con base en los principios de integración, intercambio de experiencias y formación entre pares.
- Otras experiencias interesantes son aquellas que se producen dentro del CENEPP y del NAP (UNESP): a partir de la necesidad de revisar los planes de estudios para adaptarlos a los nuevos parámetros curriculares, se tomó la iniciativa de formar al profesorado para que pudiera crear los proyectos político-pedagógicos de los cursos y repensar las prácticas existentes, introduciendo nuevas dinámicas formativas capaces de acercar los estudiantes de su ámbito profesional y de las demandas de la comunidad que rodea a la universidad. En el caso específico del NAP y de la disciplina Integración Universidad Servicio Comunidad (IUSC) se planteó una importante conciencia acerca de la educación como un trabajo colectivo y reflexivo (MANOEL, 2012). Uno de los puntos más interesantes de esta experiencia formativa dentro del IUSC es que la formación del profesorado no sólo es vista como “actividad-medio” para garantizar una educación de calidad, sino con un propósito intrínseco, es decir, tiene la intención de motivar los profesionales a repensar y mejorar su práctica, así como desarrollarse profesionalmente.

En ambos contextos se evidencia la importancia de los actores locales en la re-significación de las demandas externas en favor de la comunidad académica y del entorno más inmediato.

### **3.2. Políticas: Dilemas en el campo de la formación**

A partir del análisis de los datos recogidos a lo largo de la investigación, identificamos algunos dilemas importantes a ser afrontados por las políticas de formación en los diferentes contextos aquí estudiados:

#### **3.2.1. Precarización vs. Formación**

La precarización de las condiciones de trabajo de los docentes es una tendencia presente en los diferentes contextos, de modo que las realidades estudiadas reflejan la preocupación manifestada sobre todo por los documentos de UNESCO y OIT (1997, 2009), los cuales desde hace algún tiempo trazaron una serie de recomendaciones para mejorar las condiciones de trabajo de los/as docentes universitarios/as. Sin embargo, la precariedad se ha agravado en el ámbito universitario, especialmente por medio de la reducción del financiamiento, aumento de las demandas, falta de valoración y reconocimiento social de la profesión, etc.

A pesar de ser un tema común a ambos contextos, también es posible identificar diferencias importantes entre ellos, especialmente si miramos hacia los modelos de acceso a la profesión: en las universidades catalanas hay una presencia mayor de profesores a tiempo parcial que en las universidades paulistas. Esto ocurre debido a un proceso de precarización de la profesión docente, que ha permitido la flexibilización de los contratos laborales, la contratación temporal y el descenso del nivel salarial de muchos profesionales en los últimos años. El elevado porcentaje de profesores a tiempo parcial en las universidades catalanas indica que el reto es todavía mayor en este contexto.

La siguiente cita de una de las entrevistas ilustra este diagnóstico, pues se refiere a la fragilidad de las condiciones de trabajo, que afecta sobre todo a los profesores asociados y que trabajan a tiempo parcial en las universidades catalanas:

“Muchos profesores asociados están yendo a la calle, muchos profesores preocupados por la docencia, que inician su carrera y que veían importante atender a la formación como profesor universitario, no continúan porque no tienen perspectiva de futuro en la universidad. Muchos profesores que ya están dando clases, aumenta el número de horas de clase por una legislación a nivel estatal y por tanto tienen menos horas para dedicar a la formación. Además de la sensación se vive, en una situación de crisis, donde muchos compañeros se van, donde no hay una perspectiva de continuidad, o sea, continuidad me refiero a la continuidad, o sea continuidad en cuanto a la situación que ahora mismo se vive, estamos viviendo un proceso de reestructuración importante dentro de la universidad y por mucho que los profesores sean funcionarios, el cambio organizativo también llega a ellos y les afecta directamente y no se sabe realmente como va acabar todo, entonces este malestar, este desanimo afecta a muchos sectores y la formación también se siente repercutida.”  
(Responsable 1)

El aumento de las demandas, la falta de tiempo para cumplir las varias funciones que les son requeridas, así como el exceso de procesos burocráticos y evaluativos, que refuerzan el control y privan de sentido el quehacer docente, contribuyen de modo significativo al empeoramiento de las condiciones de trabajo, algo que afecta principalmente a las mujeres y a los/las docentes noveles, los/las cuales manifestaron sentir en mayor proporción la influencia de factores externos sobre su trabajo.

Además el exceso de actividades de gestión, acentuadas con el proceso de construcción del EEES en el contexto catalán, y las exigencias de redacción de informes y otras actividades administrativas y burocráticas a los docentes paulistas, acaba sacando gran parte del tiempo que los docentes tienen para reflexionar sobre su práctica; de este modo, la sobrecarga de trabajo es vista como obstáculo para la formación y mejora de la docencia.

En el contexto de las universidades paulistas, las responsables también afirmaron que los profesores estaban sobrecargados y agotados, lo que no les permitía tener tiempo y disponibilidad para participar de la formación.

“Todos dizem ‘legal, excelente iniciativa’, mas pra essa iniciativa se concretizar numa atuação, os discursos são múltiplos ‘estou com pouco tempo, sobrecarregado neste semestre’.” (Responsable 4).

“Sentimos que os professores estão extremamente esgotados.” (Responsable 5).

Sabemos que la precarización es un fenómeno que afecta a los diferentes ámbitos profesionales, de modo que algunos autores (OLIVEIRA, 2004; MARHUENDA, 2013) hacen referencia el “precariado” como una nueva clase social. En el auge del neoliberalismo y del predominio de políticas neoconservadoras en el ámbito educativo y laboral, la profesión docente, así como otros ámbitos profesionales, asiste a la intensificación de la siguiente paradoja: al mismo tiempo en que aumentan las exigencias de formación permanente y crece el nivel formativo de los profesionales, aumentan también los procesos de precarización laboral.

Tal paradoja se aproxima mucho a lo que Tanguy (1999) había constatado al estudiar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, constatando que la elevación continua del nivel de la formación venía acompañada de un aumento de la tasa de paro, esto es, no se cumplía la “promesa” de mejora de su situación laboral. En este sentido, el discurso de la responsabilización de los individuos por los posibles fracasos del sistema y de la formación como responsable de cubrir el déficit de calidad y de calificaciones para el trabajo no parece

ser suficiente para explicar las complejas relaciones que se establecen entre formación, trabajo y precarización.

En este sentido, cabe cuestionar: ¿será que la formación permanente contribuye efectivamente a la disminución de la precarización de la profesión? ¿Es la formación capaz de contrarrestar este proceso y devolver un mínimo de dignidad y sentido al trabajo que los/las docentes realizan? O al revés, ¿estaría contribuyendo a la intensificación de la precarización, a la medida que se basa en una tecnificación de los procesos educativos, en la transmisión y reproducción de estándares, rúbricas y competencias que prescinden de una profunda reflexión sobre la práctica, rebajando el papel de los mismos?

Si es obvio que la precarización es un factor que impide y desmotiva al profesorado a participar de la formación, también es verdad que la formación puede ser entendida como una forma de minimizar los efectos de este proceso de precarización de la profesión, por medio del rescate de los sentidos del quehacer docente y del fortalecimiento de procesos de desarrollo profesional, anclados en la idea de profesionalización de la docencia.

Asimismo, consideramos que es un reto pensar políticas de formación permanente de docentes universitarios ante el progresivo crecimiento de la precariedad de esta profesión; algo que ciertamente es una cuestión compleja y que merece ser profundizada en futuras investigaciones.

### **3.2.2. Investigación vs. Docencia**

Todos los datos recogidos, desde el análisis documental hasta las discusiones en los grupos señalan el persistente abismo entre docencia e investigación, actividades que deberían ser la base de la educación superior y especialmente de las universidades. En parte, algunos documentos regionales contribuyen a esta separación, en la medida que insisten en la idea de que la investigación es el eje principal del proceso de armonización de los sistemas, por propiciar la atracción y competitividad de los sistemas. En otros momentos, refuerzan la importancia de la formación de los docentes para la calidad de los sistemas.

Los/las participantes de la investigación reconocen la valoración desigual entre docencia e investigación, sugiriendo que la docencia sea más valorada por las políticas universitarias, para equilibrar tal situación. Además, admiten que el exceso de burocratización y de tareas de gestión son factores que dificultan la dedicación a la docencia.

En este sentido, algunos sectores de formación ponen esfuerzo en la negociación de criterios de evaluación que ponderen más equilibradamente la docencia y la investigación.

Según los datos recogidos, el reconocimiento de la docencia y de la formación se presenta más efectivo en el contexto catalán, donde las iniciativas están institucionalizadas hace más tiempo y donde algunas agencias de calidad ya consideran la formación como un criterio importante, pero no indispensable, tampoco equiparable a la investigación y a la productividad académica.

En las universidades paulistas, algunos sectores han logrado incluir algunos criterios que permiten mayor valoración de la docencia en el ámbito de la evaluación institucional, sin embargo, la evaluación que conduce a la promoción en la carrera todavía no considera la docencia como criterio esencial de la actividad de estos profesionales.

El abismo que separa la valoración de estas tareas y, a la vez, la sobrecarga de trabajo que los docentes vienen asumiendo, hace que muchos entrevistados propongan como solución la posibilidad de elegir entre estos diferentes perfiles: docente e investigador. Sin embargo, al ser preguntados sobre la viabilidad y los riesgos de la separación de la docencia y de la investigación, muchos afirman que la idea no es propiamente separar, sino reconocer que algunos tienen mayor interés y vocación para un determinado perfil que otro, de modo que ambos deberían ser igualmente valorados como atribuciones complementares.

Consideramos que la *integración* entre docencia e investigación es un principio fundamental y que diferencia las universidades de otras instituciones de educación superior; por lo tanto, la separación de estos pilares que sostienen la actividad académica supone una fragmentación de los procesos y de la formación de los nuevos profesionales, algo característico de las reformas neoliberales que pretenden el aligeramiento y reducción de la inversión en este nivel educativo.

#### **4. OPINIONES: DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE FORMACIÓN**

A partir de las contribuciones de los participantes y de nuestras reflexiones sobre el tema, fueron delineados algunos desafíos de la política de formación. El primero es el reto de superar el reconocimiento desigual con respecto a la investigación y a la docencia, promoviendo que ambas tengan el mismo peso entre los indicadores de evaluación que permiten la progresión de los/las profesores/as en la carrera. En este sentido es importante citar la obra de Rodríguez Espinar (2003) que trata del desafío de fomentar la investigación sobre la práctica docente como estrategia para superar el desajuste entre docencia e investigación. Además, hay otros desafíos que resaltamos a continuación.

#### **4.1. Desafío de conocer las determinaciones del trabajo docente y re- significar las demandas externas**

Los proyectos y sectores de formación de profesores/as universitarios/as son presionados tanto por demandas externas (que se refieren a la presión de las reformas educativas, que obliga estos sectores a mirar hacia modelos internacionales para buscar referentes para los cambios curriculares, organizativos y estructurales necesarios) como por demandas internas, esto es, las necesidades de los mismos docentes, las problemáticas que afrontan en su cotidiano.

Así como la universidad y la sociedad no pueden ser vistas en separado, las demandas internas y externas también se conjugan y componen un complejo panorama para la actuación de los sectores de formación. En este sentido, es importante reforzar la relación dialéctica entre demandas internas y externas, así como la necesidad de que los docentes estén conscientes de las determinaciones de su trabajo.

Aunque son llamadas a atender diferentes demandas en el contexto actual, el principal desafío de las universidades y de los sectores de formación consiste en ser permanentemente un espacio de crítica del conocimiento producido, vinculando las demandas públicas e individuales, internas y externas que son colocadas ante ellas.

En este sentido, identificamos un proceso de re-significación de la demanda externa en favor de los intereses de las propias instituciones y de la comunidad, ya que en algunas universidades la demanda externa ha venido de encuentro con otras demandas de carácter interno, fortaleciendo cuestiones específicas importantes. En este sentido, se pueden considerar algunas experiencias interesantes, tales como los grupos de interés en el ámbito de la UAB y de la UPC y la disciplina IUSC (NAP, UNESP). Potenciar proyectos como estos, los cuales aunque sean experiencias contextualizadas y situadas, pueden ser una manera de hacer del cambio y renovación curricular una oportunidad de reflexión sobre la práctica docente y sobre el propio papel de la universidad.

#### **4.2. Desafío de ir más allá de las necesidades inmediatas del mercado de trabajo, ampliando la perspectiva sobre el mundo del trabajo**

Uno de los dilemas presentes a lo largo de nuestra investigación es justamente el de la relación entre los cambios en la formación y las exigencias del mercado de trabajo: esto aparece claramente en las dos visiones/concepciones manifestadas y constituye la diferencia fundamental entre una visión técnica-instrumental y crítico-emancipadora de la formación.

En la trayectoria histórica de las universidades, es innegable que gran parte de las demandas que les afectan más de cerca tiene que ver justamente con la formación de cuadros profesionales para el mercado de trabajo. Ante los profundos cambios en el mundo productivo, existe una preocupación enmarcada constantemente en los discursos oficiales por la idea de que las “universidades deben atender las demandas de la sociedad”, refiriéndose mayoritariamente a las demandas del mercado de trabajo. Tal visión no lleva en consideración que universidad y sociedad son lo mismo y que, siendo la sociedad compuesta de distintas clases e intereses, también las universidades son llamadas a responder demandas muy diferentes y contradictorias. Así, los discursos oficiales suelen privilegiar una visión de universidad que forme profesionales según las exigencias del mercado de trabajo, aunque esta perspectiva se muestra frágil y restricta, ya que las causas de la crisis y del paro son estructurales.

Las intervenciones de algunos/as entrevistados/as nos permitieron ampliar nuestra comprensión sobre esta cuestión, pues consideran que “formar para el trabajo” va más allá de “formar para el mercado” y exige más que una formación meramente técnica e instrumental. En este sentido, se considera que pensar el mundo del trabajo es algo más amplio que pensar solo en las necesidades inmediatas del mercado de trabajo: en el actual mundo del trabajo se exige que los profesionales tengan una comprensión ecológica, que les permita comprender cuestiones administrativas, sociales, culturales, psicológicas de modo que su formación debe ser amplia lo suficiente para permitirles comprender las determinaciones y repercusiones de su acción en el mundo. La formación para el “trabajo” ultrapasa la visión de preparar para el “mercado”, en la medida que considera las cuestiones que afectan al mundo, como un todo complejo; esta formación más amplia es capaz de ofrecer mayor libertad de inserción profesional.

De este modo, no se trata de negar el mundo del trabajo, pero pensar más allá de las exigencias inmediatas que en este momento presionan las universidades a formar dentro de un modelo funcional, aligerado y que privilegia determinadas competencias y resultados definidos, muchas veces, por intereses ajenos a la academia. Sería preocupante que los discursos no abordaran el tema de las competencias y de los resultados de aprendizaje, pero es más preocupante todavía que se restrinjan a estos dos aspectos (BARNETT y SACRISTÁN, 2012).

#### **4.3. Desafío de ir más allá del enfoque por competencias**

Sobre las competencias, vimos que es un enfoque bastante recomendado y reforzado desde las políticas internacionales y regionales. En muchos de los documentos analizados observamos que este enfoque aparece como una estrategia



central para reforzar los vínculos entre educación superior y mundo del trabajo, lo que si por un lado puede ser muy útil a la formación técnico-profesional, en el caso de las universidades se presenta como enfoque limitado, ya que éstas son instituciones encargadas históricamente de ofrecer una formación científica y humanística más amplia.

En el ámbito institucional, vimos que las universidades catalanas están más comprometidas con este enfoque, ya que desarrollaron planes y nuevas dinámicas de formación basadas en el mismo. Algunas responsables y expertos reconocen que este enfoque deviene principalmente como mandato externo, puesto que las universidades fueron presionadas a adoptarlo. Del mismo modo, los/las docentes de ambos contextos consideran que el enfoque por competencias se trata de una necesidad impuesta por las políticas nacionales e internacionales. Entre los docentes catalanes este dato es más evidente, sobre todo por hacer parte de la agenda de construcción del EEES.

Docentes de ambas regiones plantean críticas y elogios a esta política: se afirma la potencialidad del enfoque por competencias cuando está bien aplicado, pero por otro lado, éste no siempre impacta de un modo positivo en los diferentes sistemas, debido a las experiencias sin éxito o a la falta de dominio respecto a cómo aplicarlo. De este modo, no hay un consenso sobre el tema, debido a las contradicciones inherentes al mismo.

Ante las ambigüedades de tal enfoque, algunos expertos catalanes propusieron ir más allá del mismo, sobre todo en el momento de planificar los contenidos de la formación, sobre todo a reflexionar sobre qué contenidos realmente son más potentes para generar procesos de interés por el conocimiento en determinado ámbito y que potencien procesos de autoaprendizaje y de interés por la formación continua. Además, se propone comprender el sentido de la práctica docente, como práctica social emancipadora, donde prevalece una relación libre y abierta entre sujetos y conocimientos.

En las universidades paulistas hay más críticas y resistencias a la implementación de este enfoque; las contribuciones de los/las participantes indican que éste es un elemento inductor de políticas comunes, paralizando los procesos de formación. Las propuestas de formación en este contexto se apoyan en un enfoque reflexivo, es decir, de reflexión sobre la práctica docente, sosteniéndose en los conocimientos y experiencias que los sujetos traen para dentro del proceso formativo.

Además, existen experiencias como la disciplina *Integração Universidade Serviço Comunidade* (IUSC) del Núcleo de Apoio Pedagógico (NAP-UNESP) que se acerca mucho a la metodología de “aprendizaje servicio” (FOLGUEIRAS, LUNA y PUIG, 2013) que propone una aproximación a las problemáticas de las comunidades, una postura de universidad comprometida con su entorno. Además, plantea una formación ética y el desarrollo de competencias que permitan a los estudiantes tomar consciencia de la

responsabilidad social de su profesión. Consideramos que está basada en una filosofía de educación/formación más amplia, que aprovecha los cambios y reformas actuales para aproximar las universidades de las demandas de los sectores sociales más marginalizados, de modo que exige pensar en la dimensión ética y ecológica de las competencias, por lo tanto, va más allá del enfoque por competencias como servilismo a las demandas del mercado laboral.

## **5. CONCLUSIONES**

En este artículo presentamos algunas reflexiones sobre los dilemas y desafíos que imponen los procesos de globalización al campo educativo, específicamente a las políticas de formación de docentes universitarios vigentes en algunas universidades catalanas y paulistas. Identificamos que el profesorado universitario de ambos contextos afronta retos comunes y contradictorios: por un lado, se institucionalizan programas innovadores para la formación permanente y valorización de los aspectos didáctico-pedagógicos de la docencia universitaria; por otro, aumentan las demandas, el abismo entre investigación y docencia y la precarización de la profesión académica.

Además, hay la tendencia de considerar la formación como un elemento funcional a la reforma en la educación superior, responsabilizando los profesores por el éxito o el fracaso de los procesos de cambio y por la calidad de la educación, desconsiderando el contexto y las determinaciones que marcan esta profesión. Paradójicamente, la institucionalización de la formación en las distintas universidades contrasta esta tendencia, pues indica mayor conciencia acerca de la responsabilidad institucional y colectiva por la calidad de la educación.

Por otra parte, muchos de estos sectores han elegido no sólo emplear la formación como estrategia de adaptación de los docentes a los cambios pro(im)puestos por la reforma, pero sobre todo para reforzar la dimensión pedagógico-didáctica de la enseñanza universitaria, la reflexión sobre la práctica y el desarrollo profesional. Esto confirma el importante papel de los actores locales en la conducción y la re-significación de las demandas que vienen desde afuera en favor de las necesidades e intereses de la comunidad académica.

De este modo, sobresale un posicionamiento crítico-emancipador respecto al papel de las universidades y de la formación y la idea que ante las imposiciones globales siempre es posible construir alternativas locales, como demuestran algunas iniciativas de formación, más cercanas a la lógica del aprendizaje servicio (NAP, IUSC) y que potencian la participación de los docentes por medio de un trabajo colectivo e interdisciplinar (Grupos de interés UAB y UPC).

Esto revela una aproximación a la dimensión ética y ecológica de la formación, fundada en la participación y construcción colectiva de proyectos político-pedagógicos, en la responsabilidad institucional y en la transformación social, principios estos que representan importantes retos para la política de formación permanente del profesorado.

Reiteramos, así, la necesidad de superar el paradigma técnico-instrumental, haciendo de la formación un proceso de desarrollo y profesionalización docente, rescatando el papel social de las universidades y de la formación más allá de la instrumentalización al mercado y al sistema económico, pues, así como considera Dias Sobrinho (2005), la universidad no debe ser solamente un motor de la globalización económica y de mercado, sino motor de la globalización de la dignidad humana.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AMADO, J. S. (2000): A técnica de análise de conteúdo. Referência, n.5, Coimbra.
- ANTUNES, F. (2008): A nova ordem educacional: Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao longo da vida. (Coimbra: Almedina).
- AZEVEDO, M. L. N. de (2008): A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional - para o Mercosul. Revista Avaliação, 13(3), pp. 875-879.
- BALL, S. J. (2004): Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-estar. *Educação & Sociedade*, 25(89), pp. 1105–1126.
- BARDIN, L. (1986): Análisis de Contenido. (Madrid: Akal).
- BECK, U. (2001): Che cos'è la Globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria (Urbino: Carocci).
- BONAL, X.; TARABINI-CASTELLANI, A. and VERGER, A. (Eds) (2007): Globalización y Educación: Textos Fundamentales (Madrid: Miño y Dávila).
- DALE, R. (2004): Globalização e Educação: demonstrando a existencia de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”, *Educação & Sociedade*, 25(87), pp. 423–460.
- DIAS SOBRINHO, J. (2005): Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? (São Paulo, Casa do Psicólogo).
- FERRER, F. (2002): La Educación comparada actual, (Barcelona, Ariel).
- FOLGUEIRAS, P., LUNA, E., and PUIG, G. (2013): Aprendizaje y servicio: estudio del grado de satisfacción de estudiantes universitarios, *Revista de Educación*, 362, pp. 3–12.
- IANNI, O. (2002): O cidadão do mundo, en J. C. LOMBARDI, J.C.; D. SAVIANI and J.L. SANFELICE. *Capitalismo, Trabalho e Educação*, pp. 27-34 (Campinas, Autores Associados).

- INCIARTE, A., PARRA-SANDOVAL, M. C. and BOZO, A. J. (2010):  
Reconceptualización de la universidad. Una mirada desde América Latina  
(Maracaibo, VE: Ediciones Astro Data).
- LEHER, R. (2009): Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil, en P. GENTILI et al (Comp), Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina, pp.15-65 (Rosario, Homo Sapiens Ediciones).
- MANOEL, C. M. (2012): A experiência multiprofissional e interdisciplinar da interação universidade-serviços-comunidade: o olhar e o trabalho do professor tutor. Tesis doctoral (Botucatu, UNESP).
- MARHUENDA, F. (2013): Abusando de la formación para el trabajo: retos ante el crecimiento de la precariedad, en CIFO (Ed.), Actas del VI Congreso Internacional de Formación para el Trabajo, pp. 81–93 (Madrid: Tornapunta Ediciones).
- MARTÍNEZ, M. (2008): Aprendizaje servicio y construcción de la ciudadanía activa en la universidad: la dimensión social y cívica de los aprendizajes académicos, en M. Martínez (Ed.): Aprendizaje servicio y responsabilidad social de las universidades, pp. 11-26. (Barcelona: Octaedro).
- OLIVEIRA, D. A. (2004): A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização, *Educação & Sociedade*, 25(89), pp. 1127–1144.
- PIMENTA, S. G. and ANASTASIOU, L. C. G. (2002): Docência no Ensino Superior (São Paulo, Cortez).
- RODRÍGUEZ ESPINAR, S. (2003): Nuevos retos y enfoques en la formación del profesorado universitario, *Revista de Educación*, 331, pp. 67–99.
- SACRISTÁN, G. (2012): ¿Por qué habría de renovarse la enseñanza en la universidad? en J. BAUTISTA MARTÍNEZ, (Ed.) *Innovación en la universidad. Prácticas, políticas y retóricas*, pp.28-51. (Barcelona, Graó).
- SANTOS, M. (2000): Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal (Rio de Janeiro, Editora Record).
- SOUSA SANTOS, B. de. (2001): Os processos da globalização, en \_\_\_\_\_ (Ed.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* pp. 31-106 (Porto: Afrontamento).
- TANGUY, L. (1999): Do sistema educativo ao emprego. Formação: um bem universal? *Educação & Sociedade*, 20 (67), p.48-69.
- TEJADA, J. (2013): Profesionalización docente en la universidad: implicaciones desde la formación. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC)*. 10, (1), pp. 170-184.
- TEODORO, A. (2001): Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: A emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade, en S.R. STOER, L. CORTESAO, J. A. CORREIA (Eds.), *Transnacionalização da Educação. Da crise da educação à “educação” da crise* pp. 105–161. (Porto: Afrontamento).
- UNESCO. (1997): Recomendación relativa a la

condición del personal docente de la enseñanza superior, en Actas de la Conferencia General 29a. Reunión, pp. 29–40 (Paris, UNESCO).

UNESCO, and OIT (2009): Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (Paris, UNESCO).

VEGA GIL, L. (2011): La educación comparada e internacional. Procesos históricos y dinámicas globales (Barcelona, Octaedro/ICE-UB).

VERGER, A. (2011): Regionalización de la educación superior y globalización económica: el caso del proceso de Bologna. *Revista de Innovación Educativa*, 11 (56), 14-20.

VERGER, A, and HERMO, J. P. (2010): The governance of higher education regionalisation: comparative analysis of the Bologna Process and MERCOSUR-Educativo. *Globalisation, Societies and Education*, 8 (1), pp. 105-120.

## **PROFESIOGRAFÍA**

### *Luciana Leandro da Silva*

Licenciada en Pedagogía por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, Brasil), Máster en Formación de Formadores por la Universidad de Granada (UGR, España) y Doctora en Educación por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Actualmente es profesora de la Universidade Federal de Campina Grande (UFCG, Brasil) y realiza investigaciones en el área de Política y Gestión Educacional, Reformas Educativas, Formación, Docencia Universitaria y Educación Comparada. **Datos de contacto:** Email: [luleandro@gmail.com](mailto:luleandro@gmail.com)

### *José Tejada Fernández*

Licenciado en Psicología y en Pedagogía, Doctor en Ciencias de la Educación, es Catedrático de Didáctica y Organización Escolar en el Departamento de Pedagogía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona. Especialista en evaluación de programas, innovación y formación de formadores, ha ejercido su actividad docente e investigadora universitaria y extrauniversitaria en estos campos, tanto en grado como en postgrados (máster y doctorado), a nivel nacional e internacional. Es director del Grupo de Investigación CIFO (Colectivo de Investigación sobre la Formación Ocupacional). **Datos de contacto:** Email: [jose.tejada@uab.cat](mailto:jose.tejada@uab.cat)

**Fecha de recepción:** 7 de febrero de 2016.

**Fecha de aceptación:** 12 de abril de 2016.



# 4



## ORIGEN DE LAS UNIVERSIDADES POPULARES

---

### *The Origins of 'Popular Universities'*

Víctor M. Montes Martín\*

#### **RESUMEN**

Las Universidades Populares son unas instituciones con más de un siglo de existencia que hunden sus raíces en los ideales de la revolución francesa. En diversos países europeos e iberoamericanos han sido uno de los apoyos de la educación popular o educación permanente, aun así, su aparición en la historia fue en diferentes momentos. Tampoco fue impulsada de la misma manera en cada lugar, pero sí se planteó con objetivos similares. Empleando una metodología histórico-comparado estudiaremos el origen de las Universidades Populares en diferentes regiones europeas; los modelos de génesis a estudiar serán: el de origen danés, el de origen francés y el de origen británico. Realizaremos un estudio descriptivo de los modelos de génesis, para más tarde establecer una comparación. Para establecer las semejanzas y diferencias entre todos ellos. El análisis de los resultados nos llevará a realizar las conclusiones.

**PALABRAS CLAVE:** Universidad Popular, Educación Popular, Educación no Formal, Educación Permanente, Sistemas Educativos, Educación de Adultos, Educación Internacional.

#### **ABSTRACT**

---

\* Universidad de Sevilla (España).

Popular Universities are among institutions with over a century of existence are rooted in the ideals of the French Revolution. In many European and Latin American countries have been one of the props of popular education or continuing education, yet their appearance in history was at different times. Nor was driven in the same way in each place, but I was raised with similar objectives. Using a historical and comparative methodology study the origin of the Popular Universities in different European regions; genesis models studied are: the Danish origin, French origin and of British origin. Will conduct a descriptive study of the genesis models, and later make a comparison. To establish the similarities and differences between them. The analysis of the results leads us to make conclusions.

**KEY WORDS:** Popular Universities, Popular Education, Educational Systems, Non-Formal Education, Lifelong Learning, Adult Education.

\*\*\*\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El estudio presentado nos obliga a una búsqueda bibliográfica de autores de finales del siglo XIX y principios del XX. Estos propondrán datos sobre la aparición de las Universidades Populares en Europa, y más específicamente en los tres países en los cuales nos centraremos: Dinamarca, Francia y Reino Unido.

Las Universidades Populares (UPs), según la Federación Española de Universidades Populares (FEUP), coordinan distintos tipos de acciones; el desarrollo cultural, la promoción de la participación social, la educación y la formación en distintas vertientes: lúdica, técnica, literaria, musical, de tradiciones, etc., dirigido a personas de todas las . a tales bienes, y a quienes, el fin de disfrutar aprendiendo, forma parte de sus propias inquietudes.

## **2. JUSTIFICACIÓN**

Al realizar la revisión bibliográfica sobre el tema que nos ocupa, podemos observar la no existencia de una génesis institucional referente sobre las otras, lo cual, impide saber de dónde surge el movimiento y quienes lo impulsaron.

Por esto, entendemos que existe una necesidad por parte de la comunidad educativa y del público en general de saber de la existencia de estas instituciones, sus funciones y a los usuarios a los que están dirigidas, y como no, saber su historia y su aparición.



Con este estudio procuramos satisfacer en gran parte la necesidad de conocer el origen de estas instituciones además de despejar las dudas sobre sus principales funciones y objetivos, además de conocer las carencias que buscaban solucionar sus primeros usuarios. Estos objetivos están recogidos por la FEUP (2000):

- Sensibilizar, motivar y facilitar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas que lo deseen, a los bienes y servicios educativos, formativos y culturales.
- Potenciar, el desarrollo personal y colectivo de los participantes, favoreciendo la adquisición de conocimientos, la expresión creativa, la convivencia y la tolerancia.
- Fomentar la participación social, cultural, política y económica para la vertebración social.
- Contribuir a la actualización educativa y a la formación para el empleo.
- Impulsar las producciones culturales propias de las personas y grupos pertenecientes a la Universidad Popular y su difusión, como elemento fundamental del desarrollo cultural de la localidad.
- Promover la integración social a través de la educación y formación, realizando programas específicos con los grupos más desfavorecidos, para facilitar el acceso a los bienes sociales y culturales en condiciones de igualdad.
- Favorecer el desarrollo de una metodología que impulse la acción concertada y la colaboración de los distintos servicios y organizaciones socioculturales que confluyen en el territorio.

Para aclarar la elección de los tres países de estudio que compararemos a continuación, debemos advertir que después de una revisión bibliográfica previa y la consulta de estudios de diversos autores tales como Palacios Morini (1903); Buisson (1896); Neila Muñoz (1999); o García Morilla, González Rueda & Catalán Romero (1999), señalan diversos movimientos en Dinamarca, Francia y Reino Unido, por consecuencia de diferentes situaciones históricas que comentaremos más adelante

### **3. MARCO TEÓRICO**

La educación popular es apoyada por diversos autores como Freire (1977) o Barreiro (1979), que pretenden el desarrollo de las personas a través de procesos educativos como objetos del cambio social.

Un sector importante de la educación popular desde finales del siglo XIX, lo han ocupado las UPs. La historia de estas instituciones repetidamente está ligada al avance democrático de los ciudadanos a nivel local. Nos referimos a estas instituciones como organismos que apoyan el cambio social y el desarrollo crítico del individuo. Estas UPs se formaron en torno al interés de desarrollo de estrategias socioculturales, aplicando una metodología activa, participativa y pluralista, posibilitando la educación continua,

satisfaciendo así las necesidades básicas de aprendizaje a la población (Gallardo et al., 2007).

Como podemos observar en Buisson (1896) y en Palacios Morini (1903), las primeras señales de estas organizaciones se dan en Reino Unido y a continuación en Francia, pero según nos indica el informe de la UNESCO (1993), en Dinamarca, paralelamente, comienzan a surgir este tipo de organizaciones con influjo francés. Por esta razón, en el estudio se consideran estos tres lugares como los pioneros en este ámbito de la educación.

Creemos oportuno distinguir, antes de continuar, los dos tipos de origen a estudiar. Unas serán UPs creadas por Universidades clásicas, y las otras serán UPs fundadas por personas con inquietudes intelectuales y profesionales, pero basándose en el principio de universalidad. En este último lugar en su mayoría obreros, trabajadores e intelectuales; y no hubo otras organizaciones.

Este es el marco en el que desarrollamos nuestro estudio histórico-comparado sobre los orígenes de la Universidad Popular. Sin embargo, conviene establecer los rasgos que consideramos dignos de estudio en dicha aproximación, y explicar teóricamente lo que implica cada caso.

Primero, la *Universidad Popular* es una institución u organización sociocultural y educativa sin ánimo de lucro (FEUP, 2000), creada por diferentes tipos de agrupaciones, para promover la educación popular dirigida a toda la población. En la *educación popular* debemos entender todas las modalidades pedagógicas por las que se educa al pueblo (Pineau, 1994). Luego por *educación permanente* entendemos un orden de ideas, de experiencias y de realizaciones muy específicas, es decir, “la educación en la plenitud de su concepto, en la totalidad de sus aspectos y dimensiones, en la continuidad ininterrumpida de su desarrollo, desde los primeros momentos de la existencia hasta los últimos” (LEGRAND, 1973:57). Y por último, *la educación de adultos*, se considera un cauce especialmente apto para dar respuesta a los interrogantes y desafíos que plantean las singulares transformaciones producidas en diferentes sectores del saber (Sarrate Capdevilla et al., 2004). Además, constituye un sector específico de la educación social, ya que hace referencia a la etapa más prolongada de la vida, que además, se caracteriza por su gran conexión y proyección social.

#### **4. PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS Y OBJETIVO DE ESTUDIO**

La hipótesis que queremos plantear es la siguiente, “la introducción de las Universidades Populares dio solución a las carencias educativas y socioculturales de la

población.” Para poder trabajar sobre esta hipótesis vamos a plantear los siguientes objetivos.

- Descubrir la realidad educativa de la época en la que se originan estas instituciones.
- Conocer los fines por los que se crearon estas instituciones.
- Esclarecer las posibles diferencias que puedan existir en cada caso.
- Indagar sobre el motivo de su creación.
- Comprobar si tuvieron influencia ideológica.

## **5. METODOLOGÍA**

La metodología que vamos a emplear es la histórico-comparada. Este enfoque nos ayudará a comprobar la hipótesis para demostrar las causas de su origen, la utilidad, ventajas, desventajas de estas instituciones y sus objetivos iniciales.

Practicar el método comparativo consiste en buscar similitudes y diferencias para explicarlas, dentro de una comparación de dos o más realidades. Se trata, además, de ubicar las diferencias, buscar los factores que las ocasionan y fijar las regularidades que se manifiestan entre los procesos observados (BLOCH, 1930).

Coincidimos con Trethewey (1976) en los pasos a usar en cualquier investigación educativa, y que recomiendan diversos autores entre ellos García Garrido (1996).

1. Identificación del problema: presentación de la investigación en la que vamos a trabajar.
2. Formulación de la hipótesis: formularemos una hipótesis que deberá explicar los hechos y los resultados esperados.
3. Definición de conceptos e indicadores: explicación de los conceptos con los que trabajaremos en esta investigación.
4. Selección de los casos: se realizará la selección de los casos que utilizaremos en nuestra investigación y el porqué de su selección.
5. Recolección de datos: haremos un estudio descriptivo de los casos con el que conseguiremos los datos que necesitamos para realizar nuestro análisis comparado.
6. manipulación de datos: para este apartado utilizaremos como herramienta para yuxtaponer los datos, una tabla comparada. Con nuestra tabla podremos recolocar nuestros datos para un posterior análisis descriptivo sobre nuestro estudio.
7. interpretación de los resultados: con los resultados obtenidos realizaremos unas conclusiones que darán significado a nuestra hipótesis.

## **6. ORÍGENES**

Una vez aclarado el contexto histórico de la época, nos centraremos en el caso de las UPs en cada país, para poder seguir ahondando en el análisis y establecer la comparación.

### **6.1. Origen de las Universidades Populares en Francia**

Francia es considerada como la cuna de fenómenos sociales como organizaciones sindicales, cooperativismo socialista, agrupaciones obreras y la legislación del trabajo. Esto, nos servirá de precedente para dirigirnos hacia los orígenes de las UPs.

Las ideas de los grupos obreros, quedaban plasmadas en *La Coopération des Idées*, una revista que atraía a los intelectuales de la época y a personas como George Deherme, que está considerado como el fundador de la primera universidad popular. Para él, la democracia debía producirse con la cooperación de todas las voluntades, sin buscar la absorción de las clases, y a través de la educación (TIANA, 1991).

Así, escritores y artistas como É. Zola, A. France, É. Duclaux, F. Buisson, L. Tailhade o G. Séailles, entre muchos otros, se sumaron al esfuerzo pedagógico de Deherme, con tal entusiasmo que *La Coopération des Idées* se transformó rápidamente en una Sociedad de Universidades Populares que pretendía organizar la enseñanza popular por todo el país (PALACIOS, 1903). Gracias a eso, se recaudaron fondos, que sirvieron para instalar la primera universidad popular organizada como tal, que fue inaugurada en París, en octubre de 1899.

Palacios Morini (1903) señala que, en ese entonces, que no sólo tenían lugar las conferencias magistrales, sino que también se comenzaron a dictar cursos de lenguas extranjeras, fotografía, canto, taquigrafía, dicción y costura. Además, se realizaban consultas médicas, jurídicas y económicas y se brindaba un servicio económico de farmacia. También, tenía lugar el patronato para niños, la organización de colonias de vacaciones, de mutualidades, de cooperativas de todo género, la agencia de colocación y hasta el Teatro social, donde los domingos, además, de contar con una biblioteca con más de 3.000 volúmenes. Gran parte de los intelectuales de la época se fueron maravillando ante tal ejercicio y motor social que esta institución agitaba.

En cuanto a las ideas políticas, casi la totalidad de las UPs de París tendían al socialismo, y además Deherme, fundador de la Universidad Popular parisina, y anarquista. A todo esto, en la época del caso Dreyfus, existía una gran desunión social, a lo que la aparición de la *Sociedad de las Universidades Populares* da respuesta en 1899. La primera abre sus puertas el 9 de octubre de 1899 en París. La Universidad Popular representaba el encuentro de los intelectuales con el pueblo de París (Mercier, 2001). En Francia existían 3 modalidades de UPs:

- Universidades Populares de *La Coopération des Idées*: destinado al proletariado, enseñanza superior por la cooperación y concurrencia de todas las ideas, sin exclusión.
- Universidades Populares de “partido”: de carácter laico, dirigidas de modo excluyente a grupos de obreros pertenecientes a determinados grupos políticos o asociaciones al servicio de la lucha de clases con miras a conquistar el poder público.
- Institutos Populares: Enseñanza mutua de compenetración y amistad, impulsados por el catolicismo social, no eran de carácter excluyente

Debemos comentar que cuando en Francia no había UPs, las miradas se dirigían a Inglaterra, pues se pretendió reproducir su extensión de la enseñanza. A pesar de todo, en el Reino Unido el real interés por la extensión recaía en ser un método de difusión del espíritu puramente científico (BOWEN, 1992).

Fundamentándose en la obra educativa de la Revolución y en los proyectos de Condorcet, pareciéndose más bien a las colonias universitarias inglesas, incluso por la base cooperativa de sus orígenes. Pensemos en la actuación de Arnold Toynbee en los bajos barrios de Londres, y en su trabajo en esa corriente innovadora en su colonia de Whitechapel (PALACIOS MORINI, 1903). Pero el movimiento francés es íntimamente democrático y popular, en ocasiones hasta plebeyo. En Inglaterra, por el contrario, se asocian a las colonias universitarias con universitarios aristócratas. El movimiento de los instituciones populares que se extienden hasta 1902 y fue muy débil, pues solo se llegó a fundar una en París.

Mientras que en las UPs originadas por la extensión universitaria, a las que llamaremos universidades populares extensionistas, tiene un programa repleto de cursos, trabajos de alumnos y hasta diplomas. En las UPs casi no se pudo pasar de las conferencias aisladas. Pero ésta, cuenta con la más rica variedad en programas, métodos, ideas, conferenciantes y asuntos más mezclados. La reglamentación uniforme es buena para los profesionales, pero, para los obreros que no podrían seguir un plan riguroso, dadas sus condiciones de vida y de trabajo, no lo era. Y algo que, para el obrero, significa el esfuerzo de orientación para formarse su propio programa, según sus inquietudes.

## **6.2. Origen de las Universidades Populares en Dinamarca**

En la Dinamarca del siglo XIX existieron varios movimientos liberales y nacionalistas, mezclados con conflictos territoriales con los países vecinos. La monarquía, se convirtió en constitucional. En ella, el poder ejecutivo recaería sobre el rey. El poder legislativo se repartiría entre dos cámaras parlamentarias, una para la vieja aristocracia y a la otra asistiría la clase media (LAURING, 1995).

El concepto original del término de Universidad Popular se atribuye al importante maestro, escritor, filósofo y pastor luterano danés Grundtvig (1783-1872), que se inspiró en el *Informe para la Organización General de la Instrucción Pública*, del filósofo Condorcet, escrito en el año 1792, durante la Revolución Francesa. Condorcet habla sobre sus principios para conseguir una política educativa con rigor científico, pero con bases laicas, democratización de la enseñanza, con el fin de formar ciudadanos autónomos, instrucción para todas las edades, libertad de cátedra, igualdad de acceso a la educación para hombres y mujeres, y el anti-utilitarismo entre otras características. Además de la autonomía de la enseñanza frente al poder ejecutivo o promoción del talento individual (UNESCO, 1993).

La principal inquietud de Condorcet fue de carácter humanista, dirigido hacia la instrucción pública, que tiene por tarea ayudar a todo ciudadano a deliberar consigo mismo y con los otros. En cambio, para Grundtvig, sus inquietudes adquirirían otras prioridades en referencia a la educación popular, viéndose marcada por el contexto basado en un conflicto territorial germano-danés.

Grundtvig a lo largo de su vida contó, de forma casi constante, con la protección real. En 1818, mucho antes de ser nombrado capellán en Vartov y de que Federico VII le concediera el título de obispo honorario, recibió un subsidio real, en señal de recompensa por haber traducido mitos y sagas del noruego antiguo con fines nacionalistas. En favor de estos subsidios reales, Grundtvig pudo visitar en varias ocasiones Inglaterra, con fines de estudio de la mitología nórdica, así mismo, tuvo ocasión de observar de cerca la educación inglesa.

Con los cambios radicales acaecidos en la escena política y social de Dinamarca hicieron que Grundtvig produjera en la década de 1830 una serie de escritos, en los que aparece por primera vez la idea de la Universidad popular de adultos. (JENSEN, 1987:50). Es más, en el prefacio a su estudio sobre la mitología escandinava publicado en 1832 con el título *Mitología Nórdica* se vislumbran los primeros indicios de las futuras escuelas populares danesas. Aunque, en tal obra, las ideas de Grundtvig sobre una institución de enseñanza popular aparecen aún en un estado rudimentario, esta obra constituye un ensayo general de lo que, más tarde, iban a ser los ataques de Grundtvig contra las *escuelas para la muerte* o *escuelas negras*, como llamaba a los centros de enseñanza tradicional, como explicaremos más adelante.

Cabe destacar que Grundtvig se llamaba irónicamente a sí mismo *escaldo*, poeta-guerrero de origen vikingo. Él pensaba que estos escaldos, bardos o juglares eran los verdaderos maestros del pueblo pues despertaban y alimentaban con amor a la patria, además de enriquecer la lengua materna. En relación a esto, no nos sorprende la importancia de los mitos, leyendas o poemas en danés que se recomendaban en el programa de estudios de las primeras UPs (UNESCO, 2000).

Posteriormente parece que las escuelas fueron excesivamente nacionalistas, pero ello se debe solamente a las circunstancias históricas del momento, ya que existía un conflicto entre la corona danesa y la confederación austro-prusiana por la parte sur danesa, los ducados de Schleswig y Holstein. El autor apoyaba fervientemente el uso de la lengua y la oratoria como instrumento educativo y cultural de transmisión. Ejemplo de ello, es que Grundtvig en su campaña por la tradición oral, atacaba a la escuela tradicional tachándola de *escuelas para la muerte* en contra de sus escuelas populares nombrándolas *escuelas para la vida* (JENSEN, 1987: 50). En estas afirmaciones podemos ver una similitud con el pensamiento educativo de Paulo Freire, en el cual, tacha a las escuelas tradicionales de impartir una enseñanza que sólo está basada en *llenar cabezas* de los conocimientos que a la opresión le interesa enseñar, y ocupar las mentes de tal forma que no les permita al pueblo oprimido desarrollar una conciencia crítica, para evitar transformación alguna y seguir oprimiendo (FREIRE, 1977).

A su vez, Grundtvig se vuelca en la organización de la institución de educación popular, preocupándose por aspectos como el consejo de estudiantes, la enseñanza mutua o los debates sobre cuestiones que preocupaban a la comunidad danesa. Este último con miras a que si el pueblo interviniera en un futuro próximo en el destino de la nación danesa por medio de los consejos del pueblo, sería provechoso que dicho pueblo tuviera una formación en materia de autogobierno en las UPs.

Grundtvig le da al director el título de *organizador*, concepción que viene recibida gracias a la ideología de enseñanza mutua que el autor sostiene (UNESCO, 1993). Las UPs deberían de estar formadas además por estudiantes de diferentes estratos socioeconómicos y diferentes grupos de edad, así, con ello, reforzar el espíritu de compañerismo y contribuir a que prevalezca la condición común de los seres humanos sobre las creencias políticas y religiosas.

Sorprendentemente, siendo Grundtvig un personaje clérigo pensaba que la iglesia no era un círculo de lectura de la biblia simplemente, sino una comunidad de creyentes. Esto nos lleva a entender que la enseñanza religiosa no entraba en los planes de Grundtvig para la Universidad popular, pues era tema de impartición que correspondía a la iglesia únicamente. Este deseo de suprimir la formación religiosa de sus escuelas se resume en este principio: “El primer lugar, el ser humano; después el cristiano” (LAWSON, 1993:655)

Así, entendemos que antes de ser cristiano, se ha de ser un ser humano auténtico. Resumiendo, los pensamientos pedagógicos de Grundtvig se centran en conseguir una fraternidad entre educador y educando; la importancia de la *palabra viva*, la insistencia en la condición humana y la cuestión en educación de *reciprocidad viva*, que conlleva la ilustración y comprensión de la propia existencia, huyendo de la formación profesional y la instrucción formal.

### **6.3. Origen de las Universidades Populares en Reino Unido**

No sería correcto decir que fue en territorio británico donde aparecieron las primeras Universidades Populares, pero sí en donde surgieron las primeras instituciones que servirían de génesis para la fundación de estas. En relación con su origen hablaremos sobre los *University Settlements* (las colonias de extensión universitaria inglesa) y las escuelas lancasterianas, promovidas por la reforma de la educación pública y la metodología de la enseñanza mutua.

Los principales promotores de lo que terminó por nombrarse Universidad Popular mediante extensión universitaria, fueron las Universidad de Cambridge y Oxford. Dichas instituciones tenían aspiraciones para enriquecer culturalmente al sector marginado. Esa era la manera de reunir a las dos partes del sector en una misma institución con tal fin. Estas instituciones, pertenecientes a las colonias universitarias, tomaron la iniciativa de que sus alumnos tuvieran contacto con la realidad de la situación. En ella, se encontraron con un gran índice de analfabetismo e incultura.

En este sentido, es importante mencionar las diferencias existentes desde el punto de vista conceptual entre las características y definiciones que adquirió la extensión universitaria con las llamadas *universidades populares*: la extensión era una expresión de la lógica e ideario de la universidad; mientras que las *universidades populares* eran instituciones, en general, desvinculadas de las universidades tradicionales (salvo algunos casos particulares) y donde se practicaba la enseñanza de forma limitada y con cierto tono de vulgarización (MENÉNDEZ, 1996).

Las conferencias de vulgarización, para un público más numeroso, y más populares, tenían lugar los sábados. Casi todas las celebridades de Londres han pasado por la gran sala de la Colonia, y hablado de los asuntos más variados a los habitantes del barrio. Pero las reuniones más celebradas, eran los jueves, y eran denominadas *Smoking debates* (CLAPARÈDE, 1898).

La situación educativa en Inglaterra que tenía como epicentro las *Grammar Schools* que se encontraban en un lamentable estado y con problemas de disciplina. En estas escuelas, se alcanzaba un dominio suficiente de las lenguas clásicas (latín y griego clásico) que posibilitaban la entrada a alguna de las pertenecientes al conjunto de universidades inglesas (Cambridge y Oxford), como señala Tiana (2002): “si un joven, después de pasar 4 ó 5 años, la deja a los 19, incapaz de construir un trozo en latín o griego sin ayuda del diccionario o describir latín con corrección gramatical” (p. 123) , casi ignorante de la geografía o de la historia de su propio país, desconocedor de cualquier lengua moderna que no sea la suya, y escasamente competente para escribir correctamente en inglés o hacer una pequeña cuenta matemática. Totalmente ajenos estos chicos de las leyes que gobiernan en



el mundo físico y a su estructura, con ojo y una mano hábiles para el dibujo y sin conocer una nota de música, con una mente no cultivada y ningún gusto por la lectura o la observación, su educación intelectual debe considerarse ciertamente un fracaso, aunque no haya nada que objetar a sus principios, carácter o modales<sup>1</sup>.

Ahora bien, ¿qué diferencia había entre la extensión universitaria británica y la universidad popular francesa? La extensión universitaria, que tuvo su origen en Gran Bretaña pero que se multiplicó rápidamente, por Viena, Turín y Oviedo, y propició la fundación de universidades populares que estaban adscritas a la figura y los recursos de una Universidad tradicional: realizaban sus actividades en las instalaciones de ésta, y disponían asimismo de sus profesores y sus métodos.

### 6.3.1. Toynbee-Hall: una de las consecuencias de la extensión universitaria británica

*Toynbee-Hall* es una de las instituciones perteneciente a los University Settlements; siendo así la colonia universitaria de Whitechapel, Londres. Entre ésta, figuran con muchas más, como Glásgow, Bristol, Mánchester y Edimburgo (Palacios Morini, 1903). La labor popular de Inglaterra pasaría por los cursos nocturnos, de la Extensión universitaria, de las instituciones politécnicas, de las de educación social del obrero, de las sociedades de lectura, de bibliotecas y enseñanza para la mujer.

El centro de *Toynbee-Hall* era dirigido por un clérigo, cuyos objetivos eran: disminuir la desconfianza entre ricos y pobres, favorecer el acercamiento de unos a otros, llevar a la administración local un espíritu noble y de conciencia sobre la misión del ciudadano. Existe, por otra parte, una dualidad en la enseñanza, diurna y nocturna. Se dividía las clases en cursos regulares de Extensión universitaria por el día, y por la tarde se realizaban conferencias de divulgación para el gran público. Un *Settlement* es simplemente un club en un barrio industrial; club en que la sola condición es llenar el deber del ciudadano; una habitación entre los pobres, donde prosperen corrientes de amistad igual y recíproca, no de mera tutela y subordinación humilde (BUISSON, 1896).

Esto estaría así pensado para que los alumnos tomasen contacto con la fuente del conocimiento y de esta manera no tuvieran información de segunda mano para que puedan formar ideas propias. La participación de las universidades de Oxford y Cambridge contribuyó a que perdieran por momentos su carácter aristocrático y sectario. Llevaban fuera de sus muros los beneficios de su acción, buscando al pueblo, a donde no llegaban, y así nació la *Extensión universitaria*.

“Pero los cursos de conferencias de *la University extension* no bastaron; había quien no sentía la necesidad de instruirse, había quien no sufría la influencia de la instrucción en la conducta. El

---

<sup>1</sup> El Informe Clarendon refleja esta situación educativa del país.

profesor de Oxford Th. Hill Green, hizo comprender que no se trataba de repartir limosnas y sí de dar a los pobres, con nuestra vida intelectual, una parte moral afectiva, y también cuajaron estas enseñanzas” (PALACIOS, 1903:162).

Al igual que ocurría con las escuelas secundarias, las universidades inglesas se habían quedado atrasadas desde el punto de vista académico. Sus enseñanzas también eran de tipo clásico, excluyendo prácticamente a las disciplinas científicas de sus planes de estudio. Además, estaban monopolizadas por la Iglesia anglicana, con los consiguientes intereses ideológicos y políticos que conlleva (TIANA, 2002).

Como dato a destacar, se tenía costumbre de celebrar unos debates denominados *Smoking debates* un día a la semana, en el cual, varios obreros colmaban un gran salón donde se reunían ociosamente para fumar y debatir sobre asuntos de la actualidad, además de invitar a alguna persona autorizada a presentar, brevemente, el asunto de debate. Tienen las enseñanzas de *Toynbee-Hall*, las que según Claparède (1898), poseen un doble carácter: cursos regulares de la Extensión universitaria, y conferencias de vulgarización para el gran público que se hacían de noche.

Para promover el interés y la actividad por estos asuntos, se forman clubs y asociaciones que siguen un curso de estudios sobre un objeto particular. Por ejemplo la asociación *Shakesperiana*, la *Isabelina*, y algunas otras literarias, confederadas en una Sociedad general, en la que también se reunían el club de economistas, o el de filósofos y algún otro, en los que se leen y discuten memorias en armonía con su objeto. También, existía un laboratorio químico donde se practicaban operaciones básicas, una Biblioteca con más de 7.000 volúmenes dados o prestados por escritores o editores. Entre las actividades realizadas en el *Toynbee-Hall* se daban clases de noche, donde se enseñaba a leer y a escribir o cursos de economía. Asimismo, existían asociaciones de estudiantes y antiguos estudiantes independientes a la institución. Dichas agrupaciones estaban formadas para realizar actividades fuera de la institución, tales como realizar excursiones, visitas o *garden parties* en propiedades de amigos, con fines de fomentar una unión entre estudiantes (PALACIOS, 1903).

**Tabla 1. Tabla comparativa entre los orígenes de las Universidades Populares en Dinamarca, España, Francia y Reino Unido.**

	Universidad Popular en Dinamarca	Universidad Popular en Francia	Universidad Popular en Reino Unido
<i>Aparecen a partir de la extensión universitaria</i>			X
<i>Aparecen a partir de diferentes iniciativas del pueblo o del</i>	X	X	

<i>Estado</i>			
<i>Con finalidad de profesionalización</i>		X	X
<i>Con finalidad alfabetizadora</i>	X	X	X
<i>Impulsadas por intelectuales</i>	X	X	X
<i>Financiadas por el Estado u otras instituciones</i>	X		X
<i>Financiadas por implicados</i>	X	X	
<i>De carácter voluntario</i>	X	X	X
<i>De carácter rural</i>	X		
<i>De carácter urbano</i>		X	X
<i>Recepción de todos los estratos sociales</i>	X	X	X
<i>Ideología socialista</i>	X	X	X
<i>Influencia sindical</i>		X	X
<i>Centralizada (Presencia en la capital del país desde el principio)</i>		X	X
<i>Con apoyo del Estado</i>	X		
<i>De carácter laico</i>	X	X	X
<i>De carácter ocioso</i>	X	X	X
<i>Pioneras</i>	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

## **7. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

El movimiento siempre estará orientado a la educación social con ejercicio de la alfabetización del ciudadano. Estos movimientos, por consiguiente, buscan un cambio social en el pueblo, para conseguir ciudadanos con pensamiento más crítico y las habilidades básicas pertinentes.

Hemos podido ver que siempre han sido de carácter voluntario, y nunca obligatorias, pues estas instituciones estarían englobadas dentro de educación para toda la vida o la educación permanente. Así, debemos entender que la mayoría de los asistentes irían motivados por interés personal intelectual y cultural.

Luego en todos los orígenes coinciden en mayor o menor medida la ociosidad de tales Universidades Populares puesto que en todas comparten el interés por utilizar la oralidad o palabra hablada como transmisión de conocimientos y saberes. En todas se reiteran las actividades al aire libre, excursiones, visitas culturales o naturales. Visto ello, queda por ver que, incluso con normalidad, existían en estas instituciones agrupaciones de antiguos alumnos que celebraban estas actividades ociosas. De esta manera la permanencia a las instituciones se alarga, y por tanto, en menor o mayor medida su objetivo educador.

Siempre habrían de ser instituciones no influidas por ideologías, cultos o religiones. Recordando el principio de universalidad, coincidiremos en la utilización de la institución como herramienta de unión de la comunidad dentro de un mismo movimiento de transformación social. Podemos ver, que ni en el caso de Dinamarca, teniendo un pensador religioso, se siguió respetando el principio de universalidad, pensándose así, por el bien de la sociedad.

Centrándonos más en cada origen estudiado, podemos ver que las génesis danesa y francesa están claramente influidas por las ideas revolucionarias de Condorcet. En el caso danés, por la inspiración de Grundtvig en el informe del teórico francés y en el sentimiento de necesidad de su nación ante los acontecimientos políticos a los que se enfrentaban la aparición de la monarquía constitucional, y por consiguiente con las cámaras parlamentarias en las que participaría el pueblo.

En el caso francés, las agrupaciones sindicalistas coinciden también con el pensamiento de Condorcet de conseguir la igualdad de derechos o de la capacidad de cualquier ciudadano de desempeñar las actividades de cualquier oficio. Pero además, estas instituciones tendrían un tinte anarquista promovido por el sindicalista George Deherme.

Por otro lado, la génesis británica estaría influida por el método de enseñanza mutua de Bell y Lancaster, fomentado por las consecuencias de la revolución industrial en la sociedad. Esto terminaría deviniendo en los primeros coloquios de estas instituciones. Así, también deberíamos darle mención a la aparición de los movimientos sindicales británicos como influencia en las Universidades Populares, al igual que pasó en Francia.

Las Universidades Populares británicas serían promovidas por las Universidades de Cambridge y Oxford, a modo de extensión a través de las colonias universitarias. En estas instituciones se promovían actividades que acercase la realidad de la situación educativa nacional a sus estudiantes, ante el problema reinante en sus “*Grammar Schools*” (TIANA, 2002).

La finalidad de estas instituciones es variada según el lugar donde se originan. En el caso danés se caracteriza por unos fines más beneficiosos para la nación, pues la búsqueda

principal de estas instituciones fue la alfabetización y mejora del pensamiento crítico del pueblo danés. La finalidad última sería la de una buena participación del pueblo en las asambleas locales. En pocas palabras, el interés se adentra en el cambio social como motor de avance nacional, y, en definitiva, en la educación al ciudadano o para la ciudadanía.

En otros casos, la aparición de estas instituciones tiene intereses con tintes capitalistas. Por ejemplo, el modelo británico, principalmente llevado a buen puerto por la extensión de las grandes universidades. En principio tuvo un fin social con el cual realizar un acercamiento entre diferentes estratos sociales de la época en alegres charlas nocturnas. Pero también existe un interés indirecto de las fábricas a conseguir mejorar la mano de obra en sus industrias, ya que mejorar la calidad del trabajo es un ideal consumista derivado de consecuencias de la revolución industrial.

Luego, el apoyo a estas instituciones sería variado. Existen casos, como el británico, que está apoyado por instituciones de mayor liderazgo como las Universidades de Cambridge y Oxford. O bien por diversos personajes e intelectuales interesados en la mejora cultural del pueblo como por ejemplo el conde de Chambrun en Francia y su museo social (Palacios Morini, 1903). Y más tarde, por otro lado, está el caso danés, en la cual tales instituciones serían apoyadas por la monarquía con el interés de fomentar el nacionalismo, por culpa de sus conflictos territoriales con Alemania.

También debemos comentar que las actividades no se daban como clases magistrales, como conocemos en otras instituciones educativas, sino de una manera mucho más dinámica, siendo así conferencias de vulgarización o coloquios, cursos de corta duración o excursiones entre otras. Así tenían un carácter ocioso y dinamizador. En ningún momento se buscaba realizar actividades pesadas o monótonas para trabajadores y obreros, que hacían el esfuerzo y tenían la incertidumbre de asistir a estas instituciones después de una larga jornada laboral.

También hay disparidad en la preferencia entre medio rural y urbano, pues depende del lugar de origen estudiado, estas instituciones aparecen con objetivos más marcados, pues en Francia y Reino Unido con intención de profesionalizar más al obrero, y en Dinamarca existían con el interés de fomento de aptitud crítica más marcada.

Coincide también que en la mayoría de las primeras Universidades Populares aparecieron en las capitales de sus países, exceptuando a Dinamarca que tenía su objetivo marcado en dirección a zonas rurales.

Al estar centralizadas, podríamos calificar estas instituciones como un movimiento social pionero de nuevo orden, con epicentro en las capitales de expansión a zonas rurales.

Es decir, desarrollo del movimiento con principio en la capital del país, y continuación en regiones más apartadas.

En todos los orígenes estudiados, se puede comprobar que recibían a cualquier persona interesada en aprender sin importar su procedencia, principio de universalidad. Tomando como ejemplo el Reino Unido, que tomó como objetivo de importancia, la reunión de personas de diferentes estratos sociales y nivel adquisitivo en una misma sala.

También en referencia a la ideología política, podemos ver que en general son instituciones con ideas progresistas, pero el conservadurismo también se impone con intereses industriales y mejora de la mano de obra. En Reino Unido se impone la importancia del consumismo, con miras a evolución del sistema de trabajo y perfeccionamiento de la producción. En Francia con gran ideología socialista marcada, la Universidad Popular se centra más en las necesidades del obrero y trabajador. En Dinamarca con su objetivo social, sería el bien del Estado, por medio de educar a sus conciudadanos, para poder ser más críticos con la política del gobierno.

Por último, debemos advertir el carácter laico que existen en estas instituciones, pues en todo momento se respeta el principio de universalidad. El más claro ejemplo, está en la génesis danesa, donde su ideólogo, siendo clérigo, respetó en su obra la idea de universalidad en estas instituciones, pero aun así con el matiz de ser una nueva institución al servicio del Estado, en las circunstancias históricas de la Dinamarca del momento. En cuanto al resto de instituciones, en las demás génesis, se desarrollaron de la misma manera, respetando el principio de universalidad.

## **8. CONCLUSIÓN**

Después del análisis histórico comparado sobre el origen de las universidades populares en estos tres países europeos podemos contestar a los objetivos de investigación del trabajo, que las Universidades Populares son instituciones educativas y culturales creadas por grupos, asociaciones y organizaciones sociales para promover la educación popular de saberes teóricos y prácticos, dirigida a toda la población, en especial a sectores populares como trabajadores, campesinos, emigrantes o mujeres que no tienen acceso a la educación. En sus inicios se ideó como educación sin ánimo de lucro, con fines ociosos de los trabajadores u obreros que tenían inquietudes intelectuales, que sofocaban asistiendo a estas tertulias, conferencias o pequeños cursos. Entendiendo el fin ocioso como aquello no ligado al trabajo.

Por lo tanto, en estas instituciones se daba esta educación popular, basada en el desarrollo del sentido crítico y dialéctico. Se usaban recursos fundamentalmente orales e

intelectuales. En el caso británico, lo vemos en los *smoking debates*, muy del gusto de Claparède en la colonia universitaria de *Toynbee-Hall*.

Se considera como una educación propia y protagonizada por los propios sujetos que buscan el cambio. Principalmente dirigida hacia los adultos y trabajadores que quieren seguir formándose y aprender, es más democrático y cooperativo que los métodos tradicionales de educación de los salones de clase, basados en lecturas y escrituras por expertos. Debemos entender el concepto de adulto como el movimiento en que una persona trabajaba y no como hoy que es a partir de la mayoría de edad establecida por cada país.

También debemos observar que se busca conseguir el principio de universalidad en estas instituciones. Serían centros educativos donde la ideología no tenía cabida y, donde las personas en los procesos de educación popular más comunes y corrientes, definen sus propios problemas y aplican las lecciones de los éxitos y los fracasos en situaciones reales. Los sujetos aprenden a reflexionar e interpretar críticamente su forma de vida. Esto crea a nuevas personas con la capacidad crítica suficiente para no ser influidas por ideologías o religiones, otro discurso es que personas con diferentes ideologías aprovechen los servicios de estas instituciones. En conclusión, es una educación que equilibra los poderes hegemónicos tradicionales del Estado, la Iglesia o el mercado.

Centrándonos en nuestro estudio debemos advertir que en todos y cada uno de los casos se han seguido los ideales de la educación popular, exhibida en mayor o menor grado, pero poniendo más énfasis sobre la inquietud del sujeto por saber más y contener una motivación intelectual de querer saber más.

Por los datos que hemos recopilado en nuestra tabla comparativa podemos sacar varias ideas. Una de ellas es que la educación popular se originó antes en lugares donde se propiciaban cambios importantes, ya sean a raíz de la revolución industrial y su suceder de acontecimientos o por conflictos territoriales y gubernamentales como en Jutlandia (Dinamarca). Siendo así, las grandes potencias pioneras como Francia y Reino Unido, países en los que aparecen estas instituciones desde el comienzo en sus capitales. Por ello entendemos que los movimientos históricos de una manera o de otra incitaron a la aparición de estas instituciones para satisfacer la necesidad formativa compaginándola con las actividades lúdicas y de ocio. Esto también apoya a la formación a lo largo de la vida que con el devenir del tiempo se ha convertido en casi un deber para el buen funcionamiento de las funciones que pueda desempeñar cualquier empleado.

Es una conclusión clara, que se originan por inquietudes intelectuales y laborales, en muchos casos profesionalizando al sujeto como por ejemplo en los casos de las Universidades Populares en Asturias donde se abrieron estas instituciones para dar respuesta a las necesidades de obreros de minas y astilleros (PALACIOS, 1903). En otros

casos con intereses socializadores, como en Reino Unido, aunando diferentes estratos sociales de fortuna y pobreza en una misma institución para el enriquecimiento educacional conjunto, comprobando que existen diferentes Universidades Populares con diferentes características.

Llegaban a todos los puntos geográficos donde hiciera falta educación permanente, ya sea en zonas más rurales, las capitales del país o bajo el manto de grandes Universidades. Por ejemplo, en Reino Unido o en Francia, aparecerán más instituciones de este tipo en las urbes que en zonas rurales, ya que los interesados eran trabajadores de las fábricas. Además, también coinciden que las primeras Universidades Populares de sus países aparecen en sus capitales con idéntico interés narrado, exceptuando Dinamarca que fue el único origen estudiado que fue apoyado directamente por el estado, ya que se necesitaba una buena alfabetización para el pueblo danés por los cambios gubernamentales que se vivían en el momento.

Estas instituciones se nutrirán principalmente de estudiantes de la clase obrera, aunque las puertas están abiertas a cualquier persona de diferente estrato. Pero, naturalmente, buscando la ociosidad. No sería muy motivador que un sujeto después de una jornada completa de trabajo entrara dentro de un ambiente serio y poco dinámico, por ello las charlas y conferencias o actividades al aire libre.

Desde el punto de vista político, podemos ver claramente un ideal progresista en la creación de estas instituciones, pero también podemos ver que la ideología conservadora se vale de estas instituciones para conseguir en algunos casos, obreros mejor preparados para sus fábricas.

Otro punto a destacar es la autogestión por la que pasaban estas instituciones al no estar sistematizadas por el estado, ni influidas por la iglesia, ya que son de carácter laico. El teórico Grundtvig dejó claro que su ideal de Universidad Popular no pasaba por la influencia religiosa pues en primer lugar, le interesaba el ser humano; después el cristiano (LAWSON, 1991).

Apreciamos diferencias aparecidas entre las distintas génesis. Ya que pueden darse como semilla de una Universidad u originada directamente por medio de agrupaciones que tengan inquietudes intelectuales y culturales.

En resumen, las Universidades Populares fueron desde sus principios iniciativas no excluyentes, que iban dirigidas a un público con pluralidad ideológica. La aparición de estas instituciones se basó en ideales utópicos, como un requerimiento de la democracia, regeneración social por lo tanto esto era:



“una hermosa aspiración científica, un anhelo educativo, un admirable deseo de mejorar, de elevarse por medio de la cultura, la cual no consiste sólo en saber unas cuantas cosas, sino en formarse de cierta manera” (POSADA, 1903:233-234).

Dicho esto, entendemos la educación popular como vía de transformación de la sociedad. La introducción de las Universidades Populares daría entonces solución a las carencias educativas y socioculturales de la población. En muchos casos los alfabetizó, en otros, indirectamente se supone que optimizó el ejercicio diario de su trabajo, sin haber coincidencia con el oficio que tuviese. Ayudó sobremanera a aumentar y fomentar los conocimientos de los trabajadores, además de ampliarlos y saciar sus inquietudes de aprendizaje.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANGULO, E. & BENAVENTE, J. et Al. (1990): Educación de Adultos y Democracia. (Madrid: Editorial Popular & O.E.I).
- BADILLA SAXE, E. (2012): La Universidad de Costa Rica en tránsito. Revista de actualidades investigativas en Educación, 12 (1), pp. 1-37.
- BARREIRO, J. (1979): Educación popular y proceso de concientización. (México: Editorial Siglo XXI).
- BENSO CALVO, C. (1999): La Universidad Popular de Ourense, Anuario Galego de Historia da Educación, 3, pp. 257-263.
- BLOCH, M. (1930): Comparación. Revue de Synthèse Historique, Tomo. LXIX, pp. 15-50.
- BOWEN, J. (1992): Historia de la educación occidental: el Occidente moderno, Europa y el nuevo mundo: siglos XVII-XX. (Barcelona: Herder).
- BUENO MARTÍNEZ, G. (2002): Fundación social de la Universidad Popular. El Catoblepas, 5, pp. 2-11. Extraído de <http://www.nodulo.org/ec/2002/n005p02.htm>
- BUISSON, F. (1896): L'Éducation populaire des adultes en Angleterre. (Paris: Hachette).
- CABALLOS BEJANO, M. G. (2002): El “affaire Dreyfus”: un caso de xenofobia y antisemitismo del S.XX. *Philologia hispalensis*, 16, pp. 37-71.
- CAPELLÁN REY, A. (1999): Contribucións a unha historia da Universidad Popular da Coruña, Sarmiento. Anuario Galego de Historia da Educación, 3, pp. 25-64.
- CANTERO, C. (2006): *El concepto de la extensión universitaria a lo largo de la historia, Universidades Públicas Andaluzas.* Extraído de <http://observatorioatalaya.es/uploads/pdf/7b4531ef25de381a3d296d64efc3bf6be070eefd.pdf>
- CLAPARÈDE, R. (1898): Toynbee-Hall: une colonie universitaire en Angleterre, Paris: Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts et du journal du palais.
- CORTS GINER, M. I.; ÁVILA FERNÁNDEZ, A.; CALDERÓN ESPAÑA, M. C. & MONTERO PEDRERA, A. M. (2004): Historia de la educación, fundamentos y práctica investigadora. Sevilla: Edición Digital @ tres.

- DA COSTA, R. (2006): Las definiciones de las siete artes liberales y mecánica en la obra de Ramón Llull. *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, 23, pp. 132-140.
- DELGADO GRANADOS, P. (2010): Educación, democracia y ciudadanía en el siglo XXI desde el proyecto político educativo de Paulo Freire. *Revista Fuentes*, 10, pp. 140-153.
- FEUP (2000): *Aprendiendo en la sociedad del conocimiento*. Albacete. Extraído de <http://www.dipualba.es/publicaciones/Varias/Otras/TeorUUPP.pdf>
- FREIRE, P. (1977): *La educación como práctica de la libertad*. México: Editorial Siglo XXI.
- GALLARDO VÁZQUEZ, P. & RUIZ CURADO S. (2007): Educación permanente, educación popular y asociacionismo. Sevilla: Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad de Sevilla.
- GALLARDO VÁZQUEZ, P. & RUIZ CURADO S. (2008): Reflexiones sobre educación popular, instituciones y ámbitos territoriales. Sevilla: Wanceulen educación.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1996). *Fundamentos de la Educación Comparada*. (Madrid: Dykinson).
- GARCÍA MORILLA, A. & GONZÁLEZ RUEDA, A. (1999): La Extensión Universitaria. Cien años de formación integral *para el universitario*. En *Jornadas de Gestión Cultural*. Alicante. (pp. 15-19).
- GUEREÑA, J. L. & TIANA FERRER, A. (1994): *La educación popular*, pp. 150-154. En GUEREÑA, J.L.; RUIZ BERRIO, J. y TIANA FERRER, A. (eds.): *Historia de la Educación en la España Contemporánea. Diez años de investigación*. (Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia).
- GVIRTZ, S.; GRINBERG, S. & ABREGÚ, V. (2007): *La educación ayer, hoy y mañana. El ABC de la pedagogía*. Buenos Aires: AIQUE.
- HALEVY, D. (1901): *Essais sur le mouvement ouvrier en France*. (Paris: Société nouvelle de librairie et d'édition).
- HOPMANN, S. (1991): El movimiento de Enseñanza Mutua y el desarrollo de la administración curricular: Enfoque comparado. *Revista de Educación*, 295, pp. 291-396.
- JÁUREGUI, R. M. (2003): El método de Lancaster. *Educere, El aula, vivencias y reflexiones*, 7 (22) pp. 225-228.
- JENSEN, N. L. (1987): *Grundtvig Anthology: selections from the writing of N. F. S. Grundtvig*, (USA: Lutterworth Press).
- LAURING, P. (1995): *A history of Denmark*. (Copenhagen: Host).
- LAWSON, M. (1991): *NFS Grundtvig: selected educational writings*. (Denmark: Handy-Print).
- LEGRAND, P. (1973): *Introducción a la educación permanente*. (Barcelona: Teide/UNESCO).

- LÓPEZ NÚÑEZ, J. A. & LORENZO MARTÍN, M. E. (2009): Universidades Populares en España y su relación con la universidad suramericana. *Revista Educación y Educadores*, 12 (1), pp. 156-167.
- MEDINA CARBALLO, M. (1999): *Las escuelas lancasterianas en México*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- MENÉNDEZ, G. (1996): Desarrollo y conceptualización de la extensión universitaria. *Universidad Nacional del Litoral*, pp. 8-12.
- MERCIER, L. (2001): La educación popular a través de la Universidad Popular en la Francia del primer siglo XX. *Historia de la Educación: Revista interuniversitaria*, 20, pp. 117-135.
- MORENO MARTÍNEZ, P. L. & SEBASTIÁN VICENTE, A. (2010): Las Universidades Populares en España (1903-2010). *CEE Participación Educativa*, número extraordinario, pp. 165-179.
- MORENO MARTÍNEZ, P. L. (2005): Haciendo memoria: las Universidades Populares en España. (Tabanque: *Revista pedagógica*), 19, pp. 21-40.
- NEILA MUÑOZ, C (1999): “La Educación de Adultos en España en el Siglo XX, Una perspectiva histórica”. Extraído de <http://www.amauta-international.com/EduAduXX.htm>
- PALACIOS MORINI, L. (1903): *Las Universidades Populares*. Madrid: La España Moderna. Extraído de <http://www.filosofia.org/aut/lpm/index.htm>
- PINEAU, P. (1994). El concepto de ‘educación popular’ un rastreo histórico comparativo en la Argentina. *Revista de educación*, 305, pp. 257-278.
- POSADA HERRERA, A. (1903): Las universidades populares. *La revista socialista*, 8, pp.231-236.
- PUENTE, J.M.; FERNÁNDEZ, A. & CÍA (1986): *Perspectivas para la educación de adultos*. (Barcelona: Editorial Humanitas).
- RAZETO, L. (1990). Educación y desarrollo local. En OSORIO, J., *Educación de adultos y democracia*. (Madrid: Popular), pp.105-119.
- RÍOS GONZÁLEZ, M.F. (2007): *Perspectiva histórica del concepto de educación permanente*. (Sevilla: UNED).
- RODRÍGUEZ-SAN PEDRO BEZARES, L. E. & POLO RODRÍGUEZ, J. L. (2012): *Historiografía y líneas de investigación en historia de las universidades: Europa mediterránea e Iberoamérica*. *Miscelánea Alfonso IX*, (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).
- SANABRIA MUNÉVAR, F. (2010): Enseñando mutuamente: una aproximación al método lancasteriano y su apropiación en Colombia. (*Institución educativa Francisco de Paula Santander*), 13 (13), pp. 47-76.
- SARRATE CAPDEVILLA, M. L. & PÉREZ DE GUZMÁN, M. V. (2004): Educación de personas adultas, situación actual y propuestas de futuro. *Revista de Educación*, 336, pp. 41-57.

- SKOCPOL, T. & SOMERS, M. (1980): The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative studies in society and history*, 22 (2), pp.174-197.
- TORRES AGUILAR, M. (2009): Extensión universitaria y universidades populares: el modelo de educación libre en la Universidad Popular mexicana (1912-1920). *Revista historia de la educación latinoamericana*, 12, pp. 196-219.
- TIANA FERRER, A. (1991): La educación de adultos en el siglo XIX. Los primeros pasos hacia la constitución de un nuevo ámbito educativo. *Revista de Educación*, 294, pp. 7-26.
- TIANA FERRER, A. y SANZ FERNÁNDEZ, F. (2003): Génesis y situación de la educación social en Europa. (Madrid: UNED)
- TRETHEWEY, A. R. (1976): *Introducing comparative education*. (Exeter: Pergamon Press), pp.101-108.
- UNESCO (2000): *NFS Grundtvig, prospects: the quarterly review of comparative education*. (Paris, UNESCO: International Bureau of Education), 23 (3 y 4), pp. 651-662.

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Víctor M. Montes Martín***

Graduado en Pedagogía por la Universidad de Sevilla, estudios con los que recibí formación de diferentes temas. Entre los cuales se debe destacar en este caso la museológica, la cual fomentó estudios en relación a las Universidades Populares. Máster Universitario en Profesorado de ESO, Bachiller, FP y Enseñanzas de Idiomas, especializado en Formación y Orientación Laboral por la Escuela Universitaria de Osuna. Durante mis estudios de postgrado pude hacer uso de mis conocimientos en herramientas digitales. Colaborador independiente de diferentes grupos de investigación de la Universidad de Sevilla, donde pude desarrollar aptitudes en análisis de datos y estudiar sobre temas como redes sociales en el ámbito educativo y los sentimientos que producen las herramientas digitales en los alumnos de diferentes niveles. Fuera del ámbito académico he desarrollado labores de formador ocupacional y de enseñanza del ajedrez a niveles de educación primaria. **Datos de contacto:** Email: [vmmm11pedagogo@gmail.com](mailto:vmmm11pedagogo@gmail.com)

**Fecha de recepción:** 28 de diciembre de 2015.

**Fecha de aceptación:** 18 de marzo de 2016.

## ***NOVEDADES EDITORIALES***

### ***Book Reviews***



HÖRNER, W., DÖBERT, H., REUTER, L.R. y KOPP, B.V. (Eds.) (2015). *The Education Systems of Europe*. 2<sup>nd</sup> Edition. New York: Springer. ISBN: 978-3-319-07474-0.

Esta ambiciosa compilación, que aglutina a 50 países de nuestro contexto más próximo, tuvo ya desde su primera edición en 2007 la intención de identificar patrones comunes en la educación europea de cara a la comparación de los sistemas educativos a lo largo del mundo, razón por la cual se convierte en una magnífica herramienta de trabajo docente e investigador para los comparatistas y, en general, los y las estudiosos/as de las políticas educativas internacionales. Presenta además el interés de que sus distintos capítulos han sido elaborados por nativos o grandes conocedores de los países descritos, lo que permite captar matices e interpretaciones que un observador externo seguramente no percibiría con tanta facilidad.

La segunda edición que ahora ve la luz, actualizada en sus datos, muestra una descripción analítica de todos los sistemas educativos, prestando atención a líneas conceptuales que consideran criterios concernientes a un sistema educativo de calidad. Incorpora para ello datos estadísticos, análisis y descripciones siguiendo un eje y estructura homogénea de información.

En todos los capítulos trabajados se comienza por la alusión a la historia y a los parámetros sociales que identifican al sistema educativo. En esta contextualización inicial se ofrecen datos sobre la trayectoria histórica, las innovaciones y reformas acometidas, así como algunas claves de tipo político, económico y social más recientes. Todo ello resulta esencial para poder comprender con mayor profundidad la razón de ser de algunos de los rasgos distintivos de determinados modelos nacionales de educación. Ello es especialmente ilustrativo en el caso de sistemas educativos de reciente aparición por pertenecer a países surgidos en el último siglo tras la desmembración de viejos Estados-nación o para recontextualizar los efectos de la nueva geopolítica que se encuentra influenciada por los dictados de corrientes globalizadoras de tipo económico y político.

En una segunda sección, las cuestiones de organización política y administrativa cobran protagonismo, dejando entrever distintas opciones en cuanto a la toma de decisiones, el marco legislativo y la vinculación entre los sectores público y privado en el ámbito educativo. Este apartado proporciona por tanto el andamiaje funcional sobre el que se construyen las instituciones y sus prioridades.

A continuación y de manera muy exhaustiva, se procede a describir los matices diferenciadores de cada una de las etapas que componen la estructura formal de los diversos sistemas nacionales de educación. Así se presentan datos sobre la Educación de la Primera

Infancia, la Educación Primaria, las distintas modalidades de Educación Secundaria (académica y/o vocacional), la Educación Superior, la Educación de Adultos y la atención al alumnado con necesidades educativas especiales. En todos los casos se proporciona margen suficiente como para la inclusión de modalidades exclusivas de determinados países. Sirvan como muestra la consideración de las modalidades a tiempo parcial o el trabajo de acuerdo a planes autónomos preestablecidos.

Finalmente, todos los capítulos disponen como cierre final de una reflexión sobre los desarrollos de los actuales sistemas educativos, aquellas cuestiones ante las que muestran mayor sensibilidad y los retos de futuro pendientes. Es por ello que se hace referencia a medidas encaminadas al tratamiento de cuestiones lingüísticas, el reclutamiento del profesorado, la comunicación con las familias, el alumnado inmigrante o las políticas de fomento de la calidad, por resaltar algunos ejemplos.

En suma, esta estructura común pero a su vez flexible orientada a la resolución de los problemas cruciales de la educación a lo largo del mundo más allá del marco europeo, consigue que ésta sea una lectura relevante para educadores/as a lo largo del mundo y para aquéllos cuyo ámbito docente e investigador se desarrolle en el ámbito de la Educación Comparada y/o Internacional. Constituye así, una obra sintética, exhaustiva, actualizada y de gran interés.

*Carmen M<sup>a</sup> Fernández García*  
Universidad de Oviedo (España)