

EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

OREALC/UNESCO Santiago

1. EL CONTEXTO: LOS PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE LA REGIÓN

Los principales problemas que enfrentan América Latina y el Caribe para llevar adelante un proceso de desarrollo humano sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen que ver con el incremento del desarrollo productivo para combatir la pobreza, la superación de las desigualdades y de la fragmentación sociocultural, y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

1.1. La superación de la pobreza

En los últimos años, América Latina ha hecho importantes esfuerzos para superar la pobreza, la que efectivamente se ha ido reduciendo, aunque a un ritmo inferior al deseado. En el año 2005, todavía un 39,8% de la población latinoamericana y caribeña vivía en condiciones de pobreza (209 millones de personas), y un 15,4% (81 millones) en la indigencia (CEPAL, 2006). Cifras mejores que las del 2002, cuando la pobreza y la indigencia alcanzaban un 44% y un 19,4% respectivamente. En cifras absolutas, entre 2002 y 2005 la pobreza disminuyó en 12 millones de personas y los indigentes en 16 millones, lo que significa que por primera vez la tasa de pobreza descendió bajo el nivel de 1980, año en el cual un 40,5% de la población fue contabilizada como pobre.

Para poder reducir la pobreza extrema a la mitad antes de 2015, que es el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los países deben todavía hacer grandes esfuerzos por elevar las tasas de crecimiento económico. Se estima que los países de mayor pobreza debieran crecer a un ritmo del 7% promedio anual, lo cual es muy difícil de lograr. En cambio, los de menor pobreza podrían alcanzar dichas metas si mantuvieran las tasas actuales de crecimiento (CEPAL, 2005). Aunque el 2006 haya sido el cuarto año consecutivo de crecimiento económico en la región -el mejor resultado en los últimos 25 años-, ayudado por el ciclo favorable de las principales economías mundiales, el promedio de crecimiento sigue siendo escaso (2,2% entre 1980 y 2002) si se compara con la necesidad que tienen los países de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CEPAL, 2006).

1.2. El combate a las desigualdades sociales

A pesar que en muchos países la pobreza ha disminuido, la desigualdad en la distribución del ingreso continúa siendo una gran preocupación en América Latina y el Caribe. En la región, todavía el 10% más rico supera en 20 veces o más el ingreso del 40% más pobre.

Entre las causas a las que se atribuye la desigual distribución del ingreso se señala la inequitativa distribución del patrimonio, que es aún más marcada que la propia distribución del ingreso; la composición demográfica de los hogares (las familias de menores recursos tienen más hijos que las de mayores recursos); la educación (los pobres aún no alcanzan un umbral educativo que les permita salir de la pobreza); el empleo (los hogares pobres son más numerosos y tienen menos

miembros que reciben ingresos); y finalmente, el gasto social cuando es regresivo y no progresivo, esto es, cuando no cumple con su papel redistributivo¹.

Aunque la inversión social (en educación, salud y seguridad social, entre otros) haya aumentado en un década de 10.1% al 18.8% del gasto público (Bárcena, 2005), en general estos recursos no se han distribuido en forma equitativa; por lo que el gasto social no se ha convertido en una eficaz herramienta de redistribución.

El desafío que enfrentan los países de la región es institucionalizar políticas sociales que aseguren beneficios mínimos garantizables para toda la población. Aunque las políticas de focalización son importantes, no son suficientes para construir sociedades más equitativas en forma estable. Estas políticas han tenido un impacto positivo en el corto plazo, pero de prolongarse mucho en el tiempo, pueden terminar estableciendo un régimen segmentado en la calidad de las prestaciones sociales (educación para pobres y para el resto; salud para pobres y para el resto), lo cual reforzaría desigualdades de trayectorias y de resultados, por más que se busque a través de ellas igualar oportunidades de acceso (CEPAL, 2005).

Las políticas económicas constituyen la variable explicativa más importante, tanto del aumento o disminución de la pobreza como de la mayor o menor equidad en la distribución de los ingresos. El resultado de la aplicación de estas políticas ha sido una mayor concentración de la riqueza, el aumento de la exclusión social, de la desocupación, de la informalidad y de la precariedad del empleo.

1.3. La superación de la fragmentación sociocultural y la violencia

Además del desafío de crecer más y superar las desigualdades, América Latina y el Caribe deben encarar con mayor resolución el tema de la exclusión social, política y cultural de gran parte de su población, particularmente la indígena y afrodescendiente.

La historia de pobreza y desigualdad han conducido a una situación de exclusión social, donde muchas personas que viven en espacios cercanos mantienen diferencias muy marcadas en sus formas de vida. A esto cabe agregar la irrupción de los movimientos indígenas en el escenario político y social, cuyo efecto ha sido dar mayor visibilidad a una “discriminación estructural” sobre esta población que se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza.

Esta sociedad polarizada que hace visible de manera sin precedentes la brecha entre ricos y pobres, indígenas y no indígenas, afrodescendientes y blancos, se convierte en un caldo de cultivo para el incremento de la inseguridad y la violencia. Entre los varones, la tasa de mortalidad por homicidios en el conjunto de la región americana era, en el 2000, de 17,8 por cada 100.000 habitantes. Pero al desagregar los datos por subregiones, en América Latina y el Caribe ésta se eleva a 25,1 (OPS, 2005), convirtiéndose en una de las más altas del mundo.

Si bien la desigualdad social no puede ser considerada la única causa del aumento de la violencia, puesto que ella también se asocia a las distintas expectativas producto de las diferencias entre el consumo simbólico y el consumo material, entre nivel educativo y acceso a empleos productivos, entre el deseo de autonomía y la imposibilidad de materializarla, su aumento ha sido tal

¹ En muchos países el quintil más rico de la población se beneficia de un porcentaje del gasto social similar al del quintil más pobre. Ver R. Franco (2002).

que los costos por combatirla se han estimado en cifras que oscilan entre el 7% y 12% del Producto Interno Bruto de la región (Ganuzo, 2002)².

En este panorama de pobreza, desigualdad y violencia social, la mujer se ve doblemente afectada. Por una lado, la pobreza y la desigualdad afectan con más fuerza a las mujeres, especialmente a aquellas madres jefas de hogar que deben enfrentar mayores dificultades en el acceso al mundo laboral y discriminaciones salariales; y por otro lado, las mujeres son con más frecuencia víctimas de la violencia intrafamiliar y social.

Esta polarización se ve reforzada por políticas públicas que tienden a reproducir la segmentación social originada por la implantación de una política económica basada casi exclusivamente en los beneficios del mercado y en una escasa institucionalidad reguladora por parte del Estado. En el campo específico de la educación, las políticas públicas han tendido a reproducir, si no a incrementar, la segmentación social, ofreciendo a los sectores de menores ingresos una educación de peor calidad que la ofrecida a los estratos medios y altos. Son los sectores de menores recursos quienes, por situación estructural, desertan más, repiten y tienen inferiores resultados en las evaluaciones estandarizadas. Los sistemas educativos, que en el pasado fueron canales de movilidad social y vehículos de integración, se han convertido cada vez más en circuitos segmentados para pobres y ricos, generándose con ello un peligroso circuito de reproducción intergeneracional de la desigualdad.

La pobreza, la inestabilidad y vulnerabilidad de los sectores medios y la erosión de las instituciones de protección social, ha significado una profunda transformación cultural en la sociedad. El entramado social se ha vuelto más frágil, se ha resquebrajado el concepto de comunidad, y ya no se espera una solidaridad vertebrada desde el Estado. Los ciudadanos difícilmente se ven a sí mismos formando parte de un sujeto colectivo, de un “nosotros”, todo lo cual afecta a “nuestras maneras de vivir juntos”, como la UNESCO ha definido a la cultura (UNESCO, 1996b). La exclusión no es sólo del bienestar económico y de las redes sociales, sino de una comunidad de sentidos que concierne más a una manera de vivir juntos que a un asunto de pobreza material. En la actualidad, los riesgos de una sociedad fragmentada otorgan una nueva importancia al tema de la cohesión y de las instituciones que, como la escuela, apuntan a la constitución de lo social.

1.4. La consolidación de una cultura democrática

En este panorama de la región, conviene subrayar de manera positiva la instalación de gobiernos democráticos que han ido asumiendo en América Latina. Durante los dos últimos años se han producido 13 elecciones presidenciales democráticas, en las cuales el traspaso de poderes se ha efectuado de manera regular. El fortalecimiento de las democracias representativas ha sido, junto con las medidas de estabilización económica, uno de los pilares impulsados en las dos últimas décadas para llevar adelante las reformas estructurales que permitieran el despegue de las economías regionales.

Sin embargo, gran parte de la ciudadanía expresa algún grado de frustración respecto de la eficacia de los gobiernos democráticos, ya que las limitaciones en la forma como se ha implantado el modelo económico que ha acompañado a estas democracias, no ha logrado mejorar las condiciones de vida de gran parte de la población.

² Para distintos estimados de los costos del crimen y de la violencia ver Bourguignon (1999).

Las encuestas regionales realizadas por *Latinobarómetro* (2004), sostienen que mientras el 72% de la población opina que la democracia es el único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado y el 53% considera a la democracia como el mejor sistema de gobierno, sólo el 29% se siente satisfecho con su funcionamiento. Del mismo modo, aunque la mayoría de la población latinoamericana considera que la economía de mercado es el único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado (60%), la satisfacción por sus resultados es aún inferior a la que sienten por la democracia (19%).

Un factor explicativo de este descontento es la percepción que la población tiene del fenómeno de la corrupción, que debilita las instituciones democráticas en tanto afecta a las instancias de gobierno, parlamentos, partidos políticos, poder judicial, empresas, policías y otros. Estos constituyen un factor de inestabilidad política que pueden retrasar aún más los flujos de capitales y, por tanto, la inversión productiva.

Un informe que presenta la percepción de los grados de corrupción en 163 países, de los 28 países correspondientes a la región, sólo tres de ellos tienen puntuación superior a 5 puntos en una escala de uno a 10 (siendo 10 el indicador de menor corrupción y el uno el de mayor corrupción); otros 14 tienen una puntuación entre 3.0 y 4.9 puntos; y 11 países no alcanzan a tener 3 puntos (Transparencia Internacional, 2006). Para los países de América Latina y el Caribe el promedio del índice de percepción de corrupción es de 3.5, considerado muy bajo en comparación con países de otras regiones. Estos índices ponen de manifiesto la fuerte correlación existente entre corrupción y pobreza.

Esto refleja la compleja articulación existente entre democracia, funcionamiento del mercado y cohesión social, lo que deriva en múltiples tensiones al interior de los países. La fragmentación social a la que se ven expuestos los países de la región dificulta el asentamiento de un pacto social cohesionado y participativo, y se presenta como un freno al cambio y a la capacidad de adaptación que demandan las exigencias del desarrollo, pues debilita la gobernabilidad democrática y erosiona el clima de confianza interno que requieren las instituciones para funcionar y los países para desarrollarse.

De aquí se desprende la importancia y urgencia por fortalecer una ciudadanía en la que distintos actores sociales actúen como dinamizadores de los valores cívicos y del conocimiento de los derechos y deberes de la población. Para ello es indispensable comprender el significado de lo “público”, no como espacio estatal, sino como un espacio de interés colectivo donde se afiancen las confianzas que favorezcan el desarrollo de una convivencia social basada en la tolerancia y en el respeto a las diferencias.

Asimismo, es importante considerar el rol que le compete al Estado en facilitar los espacios públicos para el empoderamiento, la participación y el fomento del capital social de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. No obstante, todavía se observa una ausencia de cultura de la responsabilidad de la ciudadanía frente a sí misma y al Estado. Se hace necesario no sólo buscar mejorar el funcionamiento de los mecanismos estatales, sino también abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil. Se trata de mejorar la “densidad democrática” de los países a través de la creación de múltiples instituciones e instancias de participación, donde se fortalezcan las relaciones de solidaridad y la responsabilidad para consolidar una cultura de convivencia y desarrollo colectivos (Ocampo, 2005). Se requiere un mayor énfasis de las políticas públicas en participación,

transparencia y rendición de cuentas, así como un tránsito progresivo hacia una participación social más deliberativa.

En este panorama, la propuesta de educación de calidad para todos en América Latina enfrenta, al menos, cuatro desafíos importantes y estrechamente vinculados entre sí:

El primero, se refiere a cómo la educación puede ayudar a la superación de la pobreza mediante una contribución efectiva al crecimiento económico sostenido como un factor clave que aporta al bienestar de las personas. Los niveles de crecimiento han sido insuficientes en los últimos años y éste, en la sociedad del conocimiento, depende cada vez más de la incorporación de valor agregado a la producción y a los sistemas de intercambio global. Para ello se necesita mejorar masivamente el nivel de formación de las nuevas generaciones que entran al mercado laboral, en un momento en que la región va quedando rezagada en el ritmo de avance de la educación secundaria y terciaria, y en el nivel de aprendizaje efectivo y actualizado de toda la población.

El segundo consiste en cómo la educación puede contribuir a la reducción de las desigualdades sociales. Existe una estrecha relación entre ingresos de los hogares, logros educacionales de los hijos y tipo de trabajo al que acceden según logros educativos, lo que en gran medida determina el ingreso de los hogares de la siguiente generación, con lo cual las desigualdades tienden a reproducirse intergeneracionalmente. El fortalecimiento de una escuela pública, cuya calidad debe ser debidamente garantizada por el Estado, debiera contribuir en forma eficaz a disminuir las brechas educativas existentes entre los sectores de menores y mayores ingresos, entre la población rural y urbana, entre los indígenas y no indígenas, y convertirse en un verdadero canal de movilidad social.

El tercer desafío se relaciona con la forma en que la educación puede combatir la corrupción y la violencia, y promover una mayor inclusión social e integración cultural, situando a las personas en el centro de un proceso de desarrollo humano sostenible, expandiendo sus capacidades y ampliándoles sus opciones para vivir con dignidad, valorando la diversidad y respetando los derechos de todos los seres humanos.

El cuarto desafío consiste en cómo la educación puede contribuir a consolidar los procesos democráticos. La educación para la paz y la democracia debiera ayudar en el futuro a tener un sustrato humano más favorable para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, exigir los derechos sociales y culturales de la población, fortalecer la participación social y consolidar una cultura de la igualdad, elemento básico para alcanzar sociedades más solidarias.

En definitiva, estos desafíos se pueden resumir en cómo incorporar en las políticas educativas un enfoque de la educación como Derecho Humano, que posibilite el ejercicio de los demás Derechos Humanos, amplíe las capacidades de las personas para el ejercicio de su libertad y consolide comunidades pluralistas basadas en la justicia. Esto implica, en primer lugar, explicitar cuál es el marco de derechos que se le aplica a la educación; y, en segundo lugar, definir un concepto de calidad de la educación que se ajuste a los requerimientos de una educación como derecho humano.

2. EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

La educación es un derecho humano fundamental y un bien público porque gracias a ella nos desarrollamos como personas y como especie, y contribuimos al desarrollo de la sociedad. El ser humano necesita de la educación para desarrollarse plenamente como tal. Desde este punto de vista, la

finalidad de la educación es *cultivar la humanidad* (Savater, 2006), por lo que la educación tiene un valor en sí misma y no sólo como herramienta para el crecimiento económico o el desarrollo social, como suele concebirse desde visiones más utilitaristas.

El pleno desarrollo de la personalidad humana es la principal finalidad que se le atribuye a la educación en los instrumentos de Derechos Humanos de carácter internacional. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se expresa que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; y que ha de favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos. En la Convención de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se agrega el desarrollo del sentido de dignidad y de capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre. En la Convención de los Derechos del Niño se añade a lo anterior la finalidad de inculcar al niño el respeto por el medio ambiente natural, por su identidad cultural, su idioma y el respeto a los valores nacionales y al de otras civilizaciones.

El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía. Difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, o ejercer la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación. Esto supone que no puede ser considerada como un mero servicio o una mercancía negociable, sino como un derecho que el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover. Los servicios pueden ser diferidos, postpuestos y hasta negados, mientras que un derecho es exigible y justiciable por las consecuencias que se derivan de su violación o irrespeto (Vernor Muñoz, 2004).

2.1. El ejercicio del derecho a la educación

Tener acceso a la escuela es un primer paso para ejercer el derecho a la educación. Pero su pleno ejercicio exige que ésta sea de calidad, promoviendo el pleno desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, a través de aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los individuos, y de los contextos en los que se desenvuelven.

El aprendizaje no se circunscribe a una etapa concreta de la vida, ni al contexto de la escuela; sino que empieza en el nacimiento, continúa a lo largo de la vida y tiene lugar en múltiples ámbitos no necesariamente escolares. El aprendizaje a lo largo de la vida requiere ofrecer múltiples y variadas oportunidades educativas con diferentes finalidades: acceder y complementar estudios en cualquier nivel educativo, incluida la educación superior, proporcionando distintas modalidades y posibilidades de ingreso o reingreso; y facilitar el perfeccionamiento y la formación técnica vinculada al trabajo, la conversión laboral y la promoción profesional, incrementando los vínculos entre la educación y el mundo del trabajo. Significa también facilitar diferentes itinerarios formativos a lo largo de la vida y el establecimiento de puentes entre ellos, posibilitando que cada persona construya su propio proyecto formativo orientado a su enriquecimiento personal y profesional (OREALC/UNESCO, 2002).

El ejercicio del derecho a la educación está fundado en los principios de gratuidad y obligatoriedad y en el de la no discriminación y plena participación.

2.1.1. El derecho a una educación obligatoria y gratuita

La obligatoriedad y gratuidad de la educación son dos condiciones estrechamente relacionadas entre sí y fundamentales para garantizar el derecho a la educación presentes en los instrumentos de Derechos Humanos de carácter Internacional³. En ellos se establece que la educación primaria debe ser gratuita y obligatoria y que la enseñanza secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y progresivamente gratuita. Con relación a la educación superior, se señala que debe hacerse accesible a todos en función de los méritos de cada quien.

El Marco de Acción de Dakar sostiene que todos los Estados deberán cumplir la obligación de ofrecer una educación primaria gratuita y obligatoria. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región la educación obligatoria supera la educación primaria, por lo que la gratuidad debiera asegurarse más allá de este nivel.

La educación obligatoria ha de entenderse como un deber para los niños y sus familias, y también para el Estado. Los padres no pueden negarse a la educación de los hijos, y el Estado debe garantizar que todos puedan cursar la educación obligatoria, eliminando los obstáculos financieros y de otra índole que impiden la conclusión de los años de estudio considerados obligatorios en cada país.

La obligatoriedad es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el derecho a la educación. Para que éste sea efectivo es preciso asegurar la gratuidad. Sin embargo ésta es una asignatura pendiente en la región, pese a estar consignada en los marcos normativos de los países.

Para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación, los países de la región desde muy temprano establecieron sistemas de escuelas públicas cuyos servicios eran financiados por el Estado. Dado el rol fundamental que las escuelas públicas juegan en asegurar la igualdad de oportunidades para ejercer el derecho a la educación es preocupante su debilitamiento y la ampliación de la brecha con las escuelas privadas. Hay un creciente desequilibrio entre la inversión pública y privada en educación. La frontera entre ambas se ha desdibujado debido, en gran parte, al pago de tasas y otros gravámenes que se han establecido en la escuela pública, transfiriendo a las familias un porcentaje importante del costo educativo de sus hijos.

Las barreras financieras que enfrentan los niños y sus familias son de tres tipos (Tomasevki, 2006): los gastos directos, como los aranceles de matrícula, las cooperaciones “voluntarias” a las escuelas, la compra de útiles escolares y libros de texto; *los indirectos*, que corresponden a uniformes, comida y transporte; y *el costo oportunidad* que se genera cuando los niños asisten a la escuela en lugar de trabajar y contribuir con ello a la economía familiar. En algunos casos, los padres también asumen la construcción de aulas o la mantención de edificios mediante su trabajo o cuotas. Estos gastos resultan muy onerosos para las familias de escasos recursos, dándose la paradoja que éstas dedican una mayor proporción de sus ingresos a la educación que las familias con mejor situación económica.

Una discusión más reciente se refiere a la contribución de diversas formas mixtas de educación; es decir, instituciones educativas de propiedad privada o comunitaria que operan con financiamiento público. Dichas instituciones contribuyen a hacer efectivo el derecho a la educación y, en aquellos países cuyo ordenamiento jurídico consagra la libertad de enseñanza y el derecho de los

³ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Convención de los Derechos del Niño (1989).

padres a elegir, son una clara manifestación de tal libertad. En la medida que operan con fondos públicos, tienen que estar sujetas al escrutinio público sobre el uso de esos fondos, los que han de estar dirigidos de modo riguroso y estricto a la prestación del servicio educativo, sin discriminación de ninguna naturaleza.

La escuela privada también contribuye a hacer efectivo el derecho a la educación, en la medida que ofrezca un buen servicio educativo. Este tipo de oferta debe acatar la legislación vigente en cada país y ser coherente con los fines que se le asignan a la educación, tanto en los instrumentos de carácter internacional como en las constituciones y leyes los países.

En América Latina y El Caribe –con la excepción de Cuba que sólo tiene escuelas públicas- es posible constatar que los logros de aprendizaje alcanzados por los alumnos de las escuelas públicas son menores que los de las privadas (LLECE, 2001), lo cual refuerza los argumentos de quienes postulan la privatización como única garantía de calidad. Sin embargo, hay evidencias que muestran que los mayores logros de las escuelas privadas son el resultado, en gran medida, de procesos de selección y exclusión de estudiantes; que la educación privada no necesariamente incrementa la calidad del sistema en su conjunto⁴; y que los logros de aprendizajes están altamente asociados al nivel socioeconómico y capital cultural de las familias; situaciones que atentan contra la igualdad de oportunidades que todos han de tener para ejercer su derecho a una educación de calidad.

2.1.2. El derecho a la no discriminación y a la participación

Asegurar el derecho de todos a una educación de calidad requiere asegurar el derecho a la no discriminación. Todas las personas se desarrollan mejor como seres humanos si tienen la oportunidad de participar junto con los demás en cualquier actividad de la vida humana. Por esta razón, nadie debería sufrir restricciones que limiten dicha participación debido a su origen social y cultural, su género, edad, su pensamiento político o creencias religiosas.

La preocupación por el acceso de toda la población a una educación de calidad fue el leit motiv de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, en Jomtien (1990). Una de las principales recomendaciones de esta Conferencia fue la de universalizar el acceso a la educación básica, adoptando medidas sistemáticas para reducir las desigualdades y suprimir las discriminaciones referidas a las posibilidades de aprendizaje de los grupos en situación de vulnerabilidad: quienes viven en situación de pobreza o en la calle, trabajadores, poblaciones rurales y alejadas, minorías étnicas y lingüísticas, refugiados y desplazados por las guerras y personas con discapacidad.

Diez años después, en el Foro Mundial de Educación para Todos de Dakar, quedó de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos realizados por los países y las agencias del sistema de Naciones Unidas, aún quedaba un largo camino por recorrer para que todas las personas, sin excepción, accedieran a una educación básica de calidad. En Dakar se ratificaron los objetivos de Jomtien, y los países se comprometieron a cumplir las metas de EPT para el 2015, destacando la necesidad de prestar especial atención a los alumnos en situación de vulnerabilidad, a los jóvenes fuera de la escuela, a los adultos analfabetos, y aquéllos con necesidades especiales de aprendizaje.

⁴ En un estudio realizado en Chile por McEwan y Carnoy (1998) se evidenció que los resultados de los colegios particulares subvencionados laicos obtenían un puntaje ligeramente menor que los de los colegios municipales, en las pruebas de medición de la calidad. No así los privados religiosos que obtenían puntuaciones significativamente más altas que aquellos de colegios municipales de similar estrato socioeconómico.

Los principios básicos que orientan la educación han de ser los mismos para todas las personas, sea cual sea su origen y condición; pero también es preciso considerar algunos derechos diferenciados o recomendaciones específicas para ciertos colectivos en especial situación de vulnerabilidad.

Desde el sistema de Naciones Unidas diferentes Convenciones y Declaraciones han ratificado estos derechos con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación, las que han sido adoptadas en mayor o menor medida por todos los países de la región. Entre ellos, la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (*Artículo 10 de la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, 1979*); el derecho a la educación de las personas con discapacidades (*Artículo 24 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*); el derecho a la educación de las minorías étnicas y pueblos originarios (*Art. 4 Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*).

En esta materia, el instrumento internacional más importante es la *Convención contra la Discriminación en Educación*, de UNESCO, 1960. En ella se considera la discriminación como cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia basada en la raza, sexo, lengua, religión, motivos políticos u otros tipos de opinión, origen social y económico, país de origen, que tiene como propósito o efecto: i) limitar el acceso de determinadas personas o grupos a cualquier tipo y nivel educativo; ii) proporcionar a determinadas personas o grupos una educación con estándares inferiores de calidad; iii) establecer o mantener sistemas educativos separados o instituciones para personas o grupos; iv) infligir a determinadas personas o grupos un trato incompatible con la dignidad humana (UNESCO, 1960).

La no discriminación significa, en última instancia, que todos los individuos o grupos accedan a una educación de calidad en cualquier nivel educativo, sea donde fuere que estén escolarizados, la zona geográfica en la que habiten, sus características personales, o su procedencia social y cultural. La discriminación en educación de individuos o grupos suele reproducir los prejuicios y estereotipos presentes en la sociedad, los cuales son el reflejo de los grupos de poder dentro de la misma.

Asegurar el derecho a la no discriminación exige eliminar las diferentes prácticas que limitan el acceso a la educación, la continuidad de estudios y el pleno desarrollo y aprendizaje de cada persona. La selección y expulsión de alumnos son prácticas muy extendidas, no sólo en las escuelas privadas sino también en las financiadas o subvencionadas por el Estado. Estas prácticas pueden ser más o menos sutiles y se basan en el origen social y cultural de los alumnos, en situaciones de vida (embarazo, VIH/SIDA) y en las capacidades de los estudiantes. La selección de alumnos por su nivel de competencia es posiblemente la más frecuente en escuelas de diferentes estratos socioeconómicos y modalidades de gestión, y afecta en mayor medida a aquéllos con necesidades educativas especiales.

Las prácticas discriminatorias, además de afectar la dignidad de los alumnos en tanto sujetos de derechos, tienen dos efectos muy negativos. En primer lugar limitan el encuentro entre estudiantes de diferentes contextos y culturas, afectando la integración y la cohesión social. En segundo lugar, conlleva la concentración de aquéllos con mayores necesidades educativas en determinados centros, especialmente los públicos de zonas desfavorecidas, lo cual dificulta enormemente la adecuada atención de los alumnos con los recursos disponibles.

El derecho a la no discriminación está estrechamente relacionado con la participación, que es de vital importancia para el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de sociedades más inclusivas. La exclusión va más allá de la pobreza, ya que tiene que ver con la dificultad de desarrollarse como

persona, la falta de un proyecto de vida, la ausencia de participación en la sociedad y de acceso a sistemas de protección y de bienestar social.

Participar no sólo es tomar parte de una actividad. Es también la posibilidad de compartir decisiones que afectan la propia vida y la de la comunidad en la que uno vive; es decir, es el derecho a expresar la propia opinión, que es una de las libertades fundamentales de las sociedades democráticas. La participación involucra procesos democráticos de toma de decisiones, considerando los puntos de vista de todos los actores de la comunidad educativa, lo que constituye un mecanismo fundamental para el ejercicio de los derechos de padres, profesores y alumnos. La participación es esencial no sólo para que las comunidades sean protagonistas y responsables de su propia acción educativa, sino también para que haya una mayor transparencia y control sobre las decisiones y resultados de las actividades emprendidas.

2.1.3. Hacia sistemas educativos inclusivos y escuelas más plurales y democráticas

Hacer efectivo el derecho a la no discriminación y a la participación exige el desarrollo de escuelas inclusivas en las que se eduquen todos los niños y niñas de la comunidad, independientemente de su condición social y cultural, su género, o características personales.

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y caracterizada también por su alta fragmentación social. Una de las consecuencias más fuertes del modelo económico predominante es el aumento de las desigualdades, la segmentación espacial y la fragmentación cultural de la población (Tedesco, 2004). Los sistemas educativos reflejan esta fragmentación social y cultural. La segregación de las escuelas limita el encuentro entre diferentes grupos y da lugar a circuitos educativos diferenciados donde existen centros de muy diferente calidad.

La inclusión constituye un movimiento cuya principal aspiración es asegurar para toda la población el derecho a una educación de calidad, ya que existe un alto porcentaje de niños, niñas y jóvenes a quienes se les niega este derecho. La inclusión está relacionada con el acceso, la participación y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que están en riesgo de ser excluidos o marginados (UNESCO, 2005). Desde esta perspectiva, la inclusión representa un impulso fundamental para avanzar hacia la educación de calidad para todos, por lo que ha de concebirse como una política del Ministerio de Educación en su conjunto y de otros ministerios como los de Salud, Bienestar Social, o Economía.

La finalidad de una política de inclusión es enfrentar la segmentación y exclusión social, por lo que una de sus principales señas de identidad es el acceso a escuelas plurales, que son el fundamento para avanzar hacia sociedades más inclusivas y democráticas. La inclusión exige el desarrollo de escuelas que acojan a todos los niños y niñas de su comunidad, independientemente de su origen social y cultural y sus condiciones personales. Una mayor inclusión en educación implica fortalecer el desarrollo de la escuela pública, ya que ésta tiene como función facilitar el acceso a la educación de los niños y niñas de ambientes más desfavorecidos e integrar la diversidad.

La inclusión conforma una nueva visión de la educación basada en la diversidad y no en la homogeneidad. Es un proceso dirigido a responder las distintas necesidades de todo el alumnado, y de incrementar su participación en el aprendizaje, las culturas y comunidades, y reduciendo la exclusión en y desde la educación (UNESCO, 2005). Ello exige una transformación profunda de la cultura, organización y prácticas de las escuelas para que adapten la enseñanza a las diferencias de aprendizaje de sus alumnos -en lugar de que éstos se adapten a la oferta educativa disponible- y se eliminen los diferentes tipos de discriminación que tienen lugar al interior de ellas.

Las diferencias son inherentes a la naturaleza humana. Estas se dan entre grupos de individuos (origen social, diferentes culturas, lugar de residencia, etc.), entre individuos dentro de un mismo grupo (diferentes capacidades, motivaciones, intereses, ritmos y estilos de aprendizaje) y en cada individuo. Las diferencias no son categorías estáticas. Cada niño, joven y adulto es portador de un conjunto de ellas que le hace ser único e irrepetible.

Es importante no confundir diferencia con desigualdad, aunque un tratamiento inadecuado de las diferencias puede conducir a la desigualdad. La diversidad está presente en todas las escuelas y aulas. Sin embargo, se sigue enseñando a los alumnos como si todos fuesen iguales, razón por la cual muchos experimenten dificultades de aprendizaje y terminan abandonando la escuela.

La respuesta a la diversidad implica asegurar el derecho a la propia identidad, respetando a cada quien como es, con sus características biológicas, sociales, culturales y de personalidad, y dando a cada persona un trato justo que no atente contra su dignidad. La educación en la diversidad es un medio fundamental para aprender a vivir juntos, desarrollando nuevas formas de convivencia basadas en el pluralismo, el entendimiento mutuo y las relaciones democráticas. Por su parte, la percepción y la vivencia de la diversidad permiten construir y reafirmar la propia identidad.

La gran diversidad cultural y lingüística de la región ha de aprovecharse como una oportunidad educativa. La educación intercultural y bilingüe ha de tener un mayor desarrollo porque es un factor importante para la calidad de la educación y para la convivencia pacífica.

Desde la perspectiva de la inclusión, las dificultades educativas no se atribuyen principalmente al individuo (sus competencias, su origen social, el capital cultural de su familia), sino a la escuela y al sistema. El progreso de los estudiantes no depende sólo de sus características personales sino del tipo de oportunidades y apoyos que se le brinden o no se le brinden, por lo que el mismo alumno puede tener dificultades de aprendizaje y de participación en una escuela y no tenerlas en otra (Blanco, 2006). La rigidez de la enseñanza, la falta de pertinencia de los currículos, la falta de preparación de los docentes para atender la diversidad y trabajar en equipo, o las actitudes discriminatorias son algunos de los factores que limitan no sólo el acceso, sino la permanencia y los logros del alumnado.

2.2. Un concepto de calidad de la educación coherente con un enfoque de derechos

La calidad de la educación es una aspiración constante de todos los sistemas educativos, compartida por el conjunto de la sociedad, y uno de los principales objetivos de las reformas educativas de los países de la región. Se trata de un concepto con una gran diversidad de significados, con frecuencia no coincidentes entre los distintos actores, ya que implica un juicio de valor respecto del tipo de educación que se quiere para formar un ideal de persona y de sociedad. Las cualidades que se le exigen a la educación están condicionadas por factores ideológicos y políticos; por los sentidos que se le asignan a la educación en un momento dado y en una sociedad concreta; por las diferentes concepciones sobre el desarrollo humano y el aprendizaje; y por los valores predominantes en una determinada cultura. Estos factores son dinámicos y cambiantes por lo que la definición de una educación de calidad también varía en diferentes períodos, de una sociedad a otra y de unos grupos o individuos a otros.

En este sentido, la calidad de la educación implica hacer un juicio de valor sobre cómo se comporta el sistema –desde la más alta jerarquía hasta el nivel de lo que los estudiantes aprenden en el aula- respecto a lo que los países consideran que son los fines que éste debe alcanzar. Desde esta perspectiva y sobre la base de considerar la educación como derecho humano fundamental de todas las personas, la OREALC/UNESCO incorpora en el concepto de calidad de la educación cinco dimensiones

esenciales y estrechamente relacionadas entre sí, al punto que la ausencia de alguna de ellas determinaría una concepción equivocada de lo que cabría entender por calidad de la educación. Estas cinco dimensiones son *equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia*.

En este artículo se desarrollarán en forma más amplia las tres primeras dimensiones, que son las sustantivas, y se explicitarán de manera breve las dos últimas que suelen ser las tradicionalmente más tratadas en la literatura referida a la calidad de la educación.

2.2.1. Equidad

Las tensiones entre calidad y equidad son objeto de controversia en numerosos países del mundo. Es posible identificar tres posiciones ideológicas que tienen consecuencias distintas en la equidad educativa (Marchesi y Martín, 1998). Desde una posición más liberal, se piensa que no es posible lograr un alto nivel de excelencia con todos porque se corre el riesgo de bajar las expectativas de calidad y ofrecer una educación peor a todos. Se utiliza la competitividad entre las escuelas, la libertad de elección del centro y la información sobre los resultados de las escuelas, como mecanismos para promover una mayor calidad. En este enfoque, las escuelas, presionadas por obtener los mejores resultados, tienden a seleccionar a quienes tienen más posibilidades de éxito, por lo que difícilmente los estudiantes que viven en contextos sociales más desfavorecidos acceden a los centros de mayor prestigio en cuanto a la calidad del servicio que ofrecen. Desde esta concepción se prima la excelencia, aún a costa de un menor nivel de equidad en el conjunto del sistema educativo.

En ideologías más igualitarias, se considera que los centros deben tender a la igualdad, por lo que se refuerzan los elementos compensatorios para conseguir una mayor igualdad de oportunidades, dando pie a una alta regulación y centralización por parte del Estado. Difícilmente se acepta que los centros puedan elaborar proyectos propios, ni que exista una oferta más diferenciada y variada, lo que dificulta una respuesta adecuada a la diversidad.

Las ideologías pluralistas, finalmente, comparten con la igualitaria la creencia en la educación como servicio público y su rechazo a la regulación de ésta por las reglas del mercado. Sin embargo, valoran la autonomía de los centros para elaborar proyectos propios y ofertas diferenciadas, y las posibilidades de elección del centro por parte de los padres, aunque se fomentan mecanismos de regulación que eviten la inequidad. Se proporcionan mayores recursos a quienes viven en zonas más desfavorecidas y se favorece una normativa común que pueda ser adaptada por los centros de acuerdo a su realidad.

Desde la perspectiva de OREALC/UNESCO, calidad y equidad no sólo no son incompatibles sino que son indisociables. Una educación es de calidad si ofrece los recursos y ayudas necesarias para que todos los estudiantes, de acuerdo a sus capacidades, alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje posibles; es decir, cuando todos los estudiantes, y no sólo quienes pertenecen a las clases y culturas dominantes, desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. De este modo, la equidad se convierte en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación.

Equidad no es lo mismo que igualdad, aunque están estrechamente relacionadas. La asimilación entre ambos conceptos ha traído como consecuencia tratamientos homogéneos para todos, lo que en algunos casos ha profundizado las desigualdades. La equidad comprende los principios de igualdad y diferenciación, ya que tan sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad.

Asegurar el pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos exige garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, es decir, proporcionar más a quien más lo necesita y dar cada uno las ayudas y recursos que requiere para estar en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas. No basta con brindar oportunidades. Es preciso generar las condiciones para que éstas sean aprovechadas por cualquier persona, de modo que puedan participar, aprender y desarrollarse plenamente (Blanco, 2006). Este aspecto es de vital importancia porque, desde ciertos enfoques, se considera que la única obligación de los sistemas educativos es ofrecer igualdad de oportunidades y, a partir de ahí, todo queda en manos de los alumnos, es decir de los “méritos” y “esfuerzos” que realicen. Sin embargo, cabe preguntarse si esto es real y justo en sistemas educativos tan fragmentados y desiguales como los de América Latina y el Caribe.

Considerar los “méritos” como elemento de la equidad educativa es problemático, al menos en la educación básica. El desarrollo y el aprendizaje son de naturaleza interactiva y dependen no sólo de las capacidades del individuo, sino también de las características de los entornos en los que se desarrolla y aprende, por lo que los estudiantes de ambientes desfavorecidos, aún teniendo las capacidades y realizando el esfuerzo, siempre estarán en situación de desventaja si no se les ofrecen recursos y apoyos adicionales.

Si se parte de la base que la equidad es un principio ordenador de diversidades en torno a una igualdad básica, hay que preguntarse por las igualdades fundamentales que han de orientar las políticas de equidad en educación. Desde un enfoque de derechos, no basta con *la igualdad de acceso*, sino que es preciso avanzar en la *igualdad de condiciones* para que todos los estudiantes puedan desarrollar al máximo sus potencialidades y alcanzar los mejores resultados; es decir puedan ejercer el derecho a aprender.

A este respecto, se puede hablar de tres niveles distintos y vinculados entre sí:

Equidad de acceso, cuando las oportunidades de acceder a los diferentes niveles educativos, o a algún o programa, son las mismas para todos, sin distinción de ninguna naturaleza. El pleno acceso de toda la población a la educación y la continuidad de estudios requieren que el Estado asegure escuelas disponibles, accesibles y asequibles para todos.

En relación con el acceso a la educación, el desafío en la región es reducir las brechas en la educación inicial, secundaria y terciaria entre estudiantes de distinto origen social y cultural. En la educación primaria, aunque en algunos países no se ha logrado la universalización, el desafío es la continuidad y conclusión de estudios, ya que ciertos alumnos no pueden culminar la educación obligatoria por no contar con escuelas completas a una distancia razonable; por la falta de pertinencia del currículo y de la enseñanza; por la rigidez de la oferta educativa o por los costos educativos. La educación tiene la obligación moral de evitar que las diferencias de origen de los alumnos se conviertan en desigualdad de oportunidades educativas y, por esta vía, de nuevo en desigualdades sociales.

Equidad en los recursos y en la calidad de los procesos educativos. Aquí se debe exigir un trato diferenciado, pero no discriminatorio, respecto a los recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos y pedagógicos, según las distintas necesidades de personas o grupos, con el fin de lograr resultados de aprendizaje equiparables. Como afirma Lasch (1996), mientras que todos no tengan el mismo acceso a los medios para adquirir competencias, la teórica igualdad de derechos no conferirá dignidad a las personas.

La equidad en los recursos y en los procesos requiere, entre otras cosas, currículos amplios y flexibles que sean pertinente para todos los estudiantes; recursos y apoyos adicionales para todos aquellos que, por diferentes causas, los necesitan para avanzar en su aprendizaje; la asignación de los docentes más competentes a aquellas escuelas y/o grupos de alumnos que tienen mayores necesidades; calendario escolar adecuado a las distintas necesidades; asegurar el derecho a aprender en la lengua materna; materiales educativos pertinentes; y una distribución equitativa de los recursos humanos, financieros y materiales.

Equidad en los resultados de aprendizaje. Se aspira a que todos los estudiantes, sea cual sea su origen social y cultural o la zona geográfica en que habiten, alcancen aprendizajes equiparables, según sus posibilidades. Es decir, que las diferencias en los resultados no reproduzcan las desigualdades de origen de los estudiantes ni condicionen sus opciones de futuro. La equidad en los resultados también está relacionada con los años de estudio cursados por los estudiantes.

La verdadera equidad es más que garantizar el acceso y la permanencia en la educación; implica una democratización en el acceso y en la apropiación del conocimiento. Como dice Amartya Sen (1999), la verdadera igualdad de oportunidades tiene que pasar por la igualdad de capacidades para actuar en la sociedad y por aumentar las capacidades de las personas para elegir.

Desde la perspectiva de la equidad, es preciso equilibrar los principios de igualdad (lo común) y diferenciación (lo diverso). Es un deber de los sistemas educativos que todos los alumnos desarrollen unas mismas competencias que les permitan la participación y actuación en la sociedad, y el desarrollo de proyectos de vida; pero también se ha de ofrecer la oportunidad de incorporar otros aprendizajes que sean relevantes en función de los diferentes contextos y culturas, y de los múltiples talentos, intereses y motivaciones de cada persona. Para que esto sea posible, es necesario apoyar a las escuelas y a los docentes a través de formación, orientación, materiales educativos y recursos de apoyo.

La región ha tenido grandes avances en la igualdad en el acceso, pero tiene que dar un salto hacia la igualdad en la calidad de la oferta educativa y en los resultados de aprendizaje; es decir, que ningún estudiante aprenda menos por su procedencia social, cultura, condiciones personales, o el lugar donde habite.

2.2.2. Relevancia

Junto con la equidad, la relevancia y la pertinencia son dos dimensiones fundamentales de la calidad de la educación estrechamente relacionadas entre sí, y que responden a las preguntas de educación para qué, y educación para quién. Desde un enfoque de derechos hay que preguntarse cuáles son las finalidades de la educación y si éstas representan las aspiraciones del conjunto de la sociedad, y no sólo las de determinados grupos de poder dentro de ella.

La educación será relevante en la medida que promueva aprendizajes significativos desde el punto de vista de las exigencias sociales y del desarrollo personal, lo cual difícilmente ocurrirá si ésta no es también pertinente; es decir, si no considera las diferencias para aprender, que son fruto de las características y necesidades de cada persona, las cuales están a su vez mediatizadas por el contexto social y cultural en que viven.

La relevancia se refiere al qué y al para qué de la educación; es decir, las intenciones educativas que condicionan otras decisiones, como las formas de enseñar y de evaluar. Como se ha dicho, la principal finalidad de la educación es lograr el pleno desarrollo de la personalidad y de la dignidad humana, por lo que ésta es relevante si promueve el aprendizaje de las competencias

necesarias para participar en las diferentes actividades de la sociedad, afrontar los desafíos de la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno, y desarrollar un proyecto de vida personal con relación a los otros. Desde la perspectiva de la UNESCO, los aprendizajes que se requieren para el siglo XXI deberían desarrollar competencias relacionadas con “*aprender a conocer*”, “*aprender a hacer*”, “*aprender a ser*” y “*aprender a vivir juntos*”.

Una de las finalidades de la educación, junto con el desarrollo integral de las personas, es fomentar el respeto de los derechos y libertades fundamentales, por lo que la educación será relevante si los estudiantes tienen la oportunidad de conocerlos y vivenciarlos. Esto significa aprender no sólo conocimientos y habilidades, sino sobre todo valores, actitudes y comportamientos. Un ambiente respetuoso de los derechos y un currículo que contemple el aprendizaje de los mismos son dos condiciones sine qua non para una educación de calidad (Muñoz, 2004).

En numerosas ocasiones, el sistema de Naciones Unidas ha planteado la necesidad de enfatizar la educación en Derechos Humanos, solicitando a sus estados miembros tomar medidas para introducir o estimular en sus sistemas educativos los principios proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como la enseñanza progresiva de los mismos en las escuelas primarias y secundarias. Es necesario asegurar que los currículos, los métodos de enseñanza, el entorno educativo, la gestión de los centros y los libros de texto sean consistentes con el aprendizaje de los derechos humanos, y que éstos sean respetados y vividos en el conjunto del sistema educativo. En muchos países, la educación en derechos humanos forma parte de los denominados temas transversales, lo cual significa que ha de estar presente en todos los contextos y procesos educativos. El conocimiento y práctica de los derechos humanos representa una herramienta fundamental para asegurar el respeto de todos los derechos, por todos y para todos.

La relevancia también se relaciona con las finalidades que se le asignan a la educación en tanto proyecto político y social, en un momento histórico y contexto dados. A la educación escolar se le atribuyen, cada vez más, distintas finalidades y funciones que varían según el modelo de desarrollo del que se parta, de posicionamientos ideológicos y políticos, y de las exigencias y necesidades de la sociedad. Lo que se pretende conseguir a través de la educación está condicionado, tanto por las expectativas de la sociedad como por la concepción que se tenga de la educación misma. Ésta puede entenderse como elemento de transformación o como reproductora de la estructura social, como homogeneizadora de las diferencias o respetuosa de la diversidad, y la concepción que se adopte influirá, a su vez, en que se conceda mayor énfasis a ciertos aprendizajes en detrimento de otros (Blanco, 2005).

La selección de los aprendizajes más relevantes que han de promoverse a través de la educación adquiere especial significación en la actual sociedad del conocimiento, donde los contenidos se duplican a gran velocidad y muchos de ellos pierden rápidamente vigencia. Por otra parte, ante las nuevas exigencias de la sociedad y las presiones de los distintos actores sociales, se van agregando nuevos contenidos al currículo escolar, sin que en la misma medida se eliminen otros, y sin reflexionar suficientemente sobre qué aprendizajes deberían ser asumidos por la educación escolar y cuáles por otros agentes o instancias educativas.

La decisión sobre qué aprendizajes son más relevantes debería realizarse considerando de qué manera contribuyen a alcanzar los fines de la educación, buscando un equilibrio entre las demandas sociales, las del desarrollo personal y las derivadas del proyecto social y cultural que se desea promover mediante la educación escolar (Coll y Martín, 2006). Dar respuesta a este conjunto de

exigencias puede conducir a una sobrecarga curricular que atentaría contra la calidad de la educación. Hay que hacer opciones porque no todo lo que es importante puede ni debe enseñarse en la escuela. Los mismos autores plantean una distinción que, sin estar exenta de dificultades, puede servir de ayuda para seleccionar qué es lo más relevante que debieran aprender los estudiantes: *los aprendizajes básicos imprescindibles* y los aprendizajes *básicos deseables*.

Los básicos imprescindibles son aquellos aprendizajes que, de no lograrse al término de la educación básica, condicionan negativamente el desarrollo personal y social del alumnado, comprometiendo su proyecto de vida futuro y ubicándoles en situación de claro riesgo de exclusión social. Los aprendizajes *básicos deseables*, por su parte, son aquellos que, aún siendo importantes para el desarrollo personal y social del alumnado, no lo condicionan negativamente en caso de no producirse, y podrían ser adquiridos sin grandes dificultades más allá del término de la educación obligatoria. Una vez identificados estos dos tipos de aprendizaje hay que decidir cuáles deben incluirse en la educación obligatoria, o en otros niveles educativos, y con qué nivel de profundidad.

La idea de esta distinción, según los autores, es prestar una mayor atención a aquellas competencias que, de no alcanzarse, puede tener consecuencias importantes para los futuros aprendizajes, sirviendo también de referencia para la evaluación y definición de estándares de rendimiento escolar y para la evaluación y acreditación de los aprendizajes. Pero hay que tener especial cuidado en que la educación no se reduzca a los aprendizajes imprescindibles, porque esto limitaría las oportunidades de desarrollo de los estudiantes y, en consecuencia, su derecho a una educación de calidad.

Otro debate fundamental relacionado con la relevancia tiene que ver con la forma de expresar los aprendizajes básicos: ¿por contenidos, competencias, o estándares? Es posible observar en la región una tendencia creciente a definir los currículos por competencias e incluso, en algunos casos, a establecer simplemente estándares de aprendizaje. Al respecto, es importante señalar que tanto los contenidos como las competencias y estándares definen, de distinta manera, los resultados esperados de aprendizaje, aunque los estándares definen, además, niveles de logro respecto de dichos aprendizajes.

Cecilia Braslavsky (2001) entiende por competencias aquellas habilidades vinculadas con el desempeño autónomo, el conocimiento aplicado y aplicable, el conocimiento en acción, y el conocimiento resultante del saber hacer y saber explicar lo que se hace. La construcción de competencias supone la articulación entre la apropiación del saber y el desarrollo de habilidades cognitivas. Tradicionalmente la pedagogía se ha preocupado de los conocimientos entendidos como información o conceptos, más que del desarrollo de los procedimientos intelectuales para operar y producir nuevos conocimientos.

La definición de los aprendizajes relevantes en términos de competencias es vista como una alternativa para hacer frente a la sobrecarga de contenidos, aunque es preciso aclarar que esta opción por sí sola no resuelve el problema. El concepto de competencia implica la aplicación de conocimientos que pueden ser de distinta naturaleza (valores, conceptos, habilidades, actitudes), pero para aplicarlos es preciso primero apropiarse de ellos y movilizarlos. Las competencias necesariamente están asociadas a contenidos, aunque éstos no estén definidos de forma explícita en los currículos. La entrada simultánea por *competencias clave* y por *contenidos fundamentales*, asociados al dominio de las mismas, puede resultar una vía de gran utilidad a la hora de definir los aprendizajes básicos en los diferentes niveles educativos (Coll y Martín, 2006).

En cuanto a la idea de sustituir el currículo por estándares, los múltiples estudios realizados sobre las repercusiones de estas políticas han matizado las posiciones, destacando las insuficiencias e incluso los riesgos de actuaciones muy radicales. La necesidad de “alinearse” currículo y estándares, haciendo coherentes y complementarias ambas líneas de actuación, es hoy un principio aceptado por amplios sectores educativos (Coll y Martín, 2006). Los estándares son un instrumento fundamental para la revisión, mejora y actualización del currículo, pero no debieran ser una alternativa sino un complemento al mismo.

2.2.3. Pertinencia

La pertinencia de la educación nos remite a la necesidad de que ésta sea significativa para personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura mundial y local, y construirse como sujetos en la sociedad, desarrollando su autonomía, autogobierno, su libertad y su propia identidad. La pertinencia, en coherencia con un enfoque de derechos, significa que el centro de la educación es el estudiante, por lo que es ineludible considerar su propia idiosincrasia en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Para que haya pertinencia la educación tiene que ser flexible y adaptarse a las necesidades y características de los alumnos y de los diversos contextos sociales y culturales. La “adaptabilidad” es uno de los parámetros establecidos en el ámbito internacional para asegurar el derecho a una educación de calidad para todos, junto con *la accesibilidad, la disponibilidad y la aceptabilidad* (Naciones Unidas, 2003).

En el plano curricular, la pertinencia requiere diseños abiertos y flexibles que puedan ser enriquecidos o adaptados en diferentes niveles (Estados o provincias, escuelas y aulas) en función de las necesidades educativas, aptitudes e intereses de los alumnos y de las características y exigencias de los contextos en los que se desarrollan y aprenden. Es decir, el currículo común con las adaptaciones y diversificaciones necesarias ha de ser el referente para la educación de todos los niños y niñas; también para aquéllos con necesidades educativas especiales, aunque estén escolarizados en centros especiales. En buena lógica, los diferentes niveles de toma de decisiones deberían permitir el desarrollo de un currículo a la medida de cada alumno y alumna, pero no pareciera que esto haya sido garantía suficiente para lograr una mayor pertinencia en los aprendizajes, debido, entre otros factores, a una cultura de la homogeneización muy instalada en la enseñanza.

La decisión clave es cuánto ha de ser el margen de apertura para dar cabida a lo diverso, sin que ello sea una sobrecarga para los alumnos y docentes, máxime cuando los aprendizajes básicos que se establecen en los currículos nacionales suelen ser más un techo que un piso mínimo. Al respecto, es importante señalar que la respuesta a la diversidad no debe reducirse solamente al espacio de diversificación u optatividad, sino que el currículo común (nacional) también debe considerar la atención a la diversidad, incorporando aprendizajes orientados a la comprensión de las diferencias, al respeto mutuo, y al conocimiento de distintas culturas y religiones, entre otros aspectos.

La adaptabilidad de la enseñanza puede ser favorecida a través de procesos de descentralización que ayuden a una real y mayor autonomía de las escuelas para la toma de decisiones, aunque ello tampoco sea garantía suficiente para dar una respuesta adecuada a la diversidad. En muchos casos, la descentralización no se ha acompañado de acciones orientadas a fortalecer las competencias de las autoridades locales y de los docentes para que sean capaces de concretar el currículo y hacerlo más relevante y significativo para todo el alumnado.

Si bien el diseño curricular es un elemento importante para que la educación sea más pertinente, es en las prácticas pedagógicas donde adquiere mayor significación. Una educación pertinente es aquella que tiene al alumno como centro, adecuando la enseñanza a sus características y necesidades, partiendo de lo que “es”, “sabe” y “siente”.

Lograr que el aprendizaje sea pertinente para todos exige una transformación profunda de las prácticas educativas, transitando desde una pedagogía de la homogeneidad hacia una pedagogía de la diversidad, aprovechando ésta como una oportunidad para enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje, y optimizar el desarrollo personal y social. “Desarrollar una pedagogía de la diversidad es lo que necesitan los tiempos modernos, si la escuela quiere alzar valores morales fuertes contra las discriminaciones de todo tipo que nos acechan” (Ferreiro, 1998). Esta afirmación choca contra una cultura instalada de la homogeneidad, en la que se trata a todos los alumnos como si fueran iguales, considerando las diferencias como algo anómalo que se aleja de la norma establecida y, por tanto, que deben ser objeto de programas diferenciados.

La atención a la diversidad es clave para la calidad de la educación, ya que la única manera de lograr que los diferentes alumnos aprendan es ajustando las ayudas pedagógicas a sus necesidades específicas, y prestando más ayuda a quienes más la requieren. Los docentes han de planificar las actividades de enseñanza de forma que se puedan personalizar las experiencias comunes de aprendizaje, para que cada estudiante pueda construir las competencias establecidas en el currículo escolar, tanto común como diversificado. El uso efectivo de un abanico de estrategias es esencial para ajustarse a los diferentes intereses, ritmos, estilos y nivel de competencias de los alumnos. Al respecto, las estrategias de aprendizaje cooperativo han mostrado ser beneficiosas, no sólo para el rendimiento académico, sino también para el desarrollo de habilidades sociales y emocionales.

Las relaciones que se establecen entre los docentes y alumnos, de éstos entre sí, y el tipo de normas que regulan la vida de la escuela, son dos elementos cruciales para asegurar la pertinencia. Creer que todos los alumnos pueden aprender si se les proporcionan las ayudas y recursos necesarios, determina en gran medida las decisiones que se adoptan en las políticas y en las prácticas educativas.

Los diversos grupos sociales, etnias y culturas tienen normas, valores, creencias y comportamientos diferentes a los predominantes en la cultura escolar, lo cual puede influir de manera importante en su menor progreso o en el abandono de la escuela. Es fundamental promover la participación de los estudiantes en el establecimiento y el control de las normas del centro y aula, para exponer sus intereses e inquietudes, para conectar los aprendizajes escolares con su vida cotidiana, y para que todos se sientan representados en la cultura escolar. Los contenidos curriculares que se enseñen tienen que ser reconocidos como valiosos por los estudiantes, por sus familias y por la comunidad.

2.2.4. Eficacia y eficiencia

Además de las tres dimensiones anteriormente señaladas, la eficacia y la eficiencia son los otros dos atributos básicos de una educación de calidad para todos que han de representar las preocupaciones centrales de toda política pública en el terreno de la educación.

La eficacia se pregunta por la medida y proporción en que se logran alcanzar los objetivos de la educación establecidos y garantizados en un enfoque de derechos; es decir, en qué medida se es eficaz en el logro de aspectos que traducen en términos concretos el derecho a una educación de calidad para toda la población, en cuanto a la equidad en la distribución de los aprendizajes, su relevancia y su pertinencia. Por ejemplo, en qué medida los niños logran acceder a la escuela; se

atienden las necesidades educativas de los adultos; los estudiantes concluyen la educación obligatoria; las personas logran los aprendizajes que corresponde lograr en cada etapa educativa; los recursos y procesos educativos están asignados y organizados de manera que se favorezcan aprendizajes relevantes y pertinentes; y estas metas educativas son alcanzadas por todos y no se reproducen diferencias sociales de partida que se traducen en una inequitativa distribución de oportunidades y capacidades.

Los ejemplos indican que bajo esta dimensión no sólo se deben tener en cuenta los resultados de aprendizaje en las materias fundamentales del currículo –lenguaje y matemática principalmente– sino también la eficacia de la gestión curricular en su sentido más amplio y de la gestión de la convivencia escolar, aspectos estrechamente relacionados con la equidad, relevancia y pertinencia de los aprendizajes. A este respecto, el desafío para los sistemas educativos es cómo plantear los objetivos de políticas que se desprenden de un enfoque de derechos en términos de logros que puedan ser verificados.

La eficiencia, por su parte, se pregunta por el costo con que dichos objetivos son alcanzados. La eficiencia compromete un atributo central de la acción pública, cual es el que ésta se ejecute honrando los recursos que la sociedad destina para tal fin, por lo que la obligación de ser eficiente toca a la garantía de un derecho ciudadano clave. Por lo tanto, la eficiencia es definida con relación al financiamiento destinado a la educación, la responsabilidad en el uso de éste, y los modelos de gestión institucional y de los recursos. Desde esta perspectiva, la eficiencia no es un imperativo economicista, sino una obligación derivada del respeto a la condición y derechos ciudadanos de todas las personas.

Los países de la región han acumulado una extensa experiencia en el análisis de esta dimensión, dado que algunas de las variables asociadas con ella describen situaciones particularmente comunes en Latinoamérica. Repetición, deserción, años transcurridos en el sistema educativo para lograr egresar de un nivel educativo dado, gasto en educación, ente otros, constituyen contenidos tradicionales en los análisis realizados en la región. La información referida a los modelos de gestión, en cambio, merece un esfuerzo adicional a la hora de incluirla como parte de esta dimensión.

Por otra parte, existe una importante interacción entre la dimensión de la eficacia y la eficiencia, ya que los problemas de eficiencia impactan negativamente sobre la capacidad para asegurar algunas metas básicas. Así por ejemplo, la repetición y el consiguiente atraso escolar, no sólo implica un desperdicio de recursos (públicos y de las familias) sino que también afecta negativamente las probabilidades de continuación y culminación de estudios de los afectados. Desde este punto de vista y en concordancia con una concepción de la educación como derecho, el “fracaso escolar”, usualmente entendido como un fracaso de los estudiantes a los que la repetición brinda una “segunda oportunidad”, debe ser más bien visto como un fracaso de la operación del sistema educativo que no garantiza a los estudiantes la prosecución fluida de los estudios y, finalmente, reduce sus oportunidades educativas en vez de proporcionar otras nuevas.

Finalmente, las dificultades expresadas en los problemas de operación del sistema (no logro de metas e ineficiencias) se distribuyen de diferente manera entre los diversos grupos poblacionales, reproduciendo patrones de desigualdad, exclusión y marginación social que, en último término, definen una operación inequitativa de los sistemas educativos. Así, la eficiencia y eficacia como dimensiones que atañen a la instrumentación de la acción pública, se engarzan de modo indisoluble con las dimensiones sustantivas de relevancia, pertinencia y equidad; las que en conjunto definen lo que en este artículo se ha entendido como una educación de calidad para todos.

* * * * *

En función de esta mirada de la educación como derecho humano fundamental y de esta concepción más integral sobre la calidad de la educación, la OREALC/UNESCO elevó a la consideración de los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, reunidos en Buenos Aires en marzo de 2007, las siguientes recomendaciones:

- Asegurar el rol del Estado como garante y regulador del derecho universal a una educación de calidad.
- Garantizar el derecho de las personas a aprender a lo largo de la vida.
- Avanzar desde enfoques homogéneos y estandarizados hacia políticas educativas integrales que consideren la diversidad con cohesión social.
- Enfatizar las políticas destinadas a garantizar la inclusión.
- Asegurar una distribución equitativa de recursos para una escuela pública gratuita y de calidad para todos.
- Mejorar el balance en la asignación de tareas y responsabilidades entre los diferentes niveles de gestión, fortaleciendo el protagonismo de los actores locales.
- Implementar políticas integrales para el fortalecimiento de la profesión docente.
- Diseñar y desarrollar currículos relevantes y pertinentes para todo el alumnado.
- Fortalecer políticas que tengan como centro la transformación de las escuelas para que sean más inclusivas y logren mayores aprendizajes.
- Llevar a cabo políticas integrales de evaluación educativa orientada a la mejora progresiva de la calidad de la educación y del funcionamiento de los sistemas educativos.

En síntesis, las políticas educativas que asumen una mirada más comprehensiva sobre la calidad de la educación -incorporando en ella las dimensiones de equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia- y que se diseñan a partir de este enfoque de derechos, pueden ayudar a responder a los desafíos que en el campo de la educación enfrentan los países de la región. Son los Estados quienes tienen la responsabilidad de asegurar que todos sus habitantes puedan hacer exigible su derecho a una educación de calidad. Es con más y mejor educación que las personas pueden ampliar el ejercicio de su libertad; y los países aumentar su productividad, abatir la pobreza, combatir las desigualdades y consolidar comunidades más cohesionadas, transparentes y democráticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bárcena, A. (2005). *Ciudadanía y desarrollo: Metas del Milenio*. Conferencia realizada en la Comisión Económica para América Latina-CEPAL. Santiago, Chile.
- Blanco, R. (2005). *Innovación educativa y calidad de la educación. Módulo I del curso taller sobre Investigación y Sistematización de Innovaciones Educativas 2005-2006*. Santiago: UNESCO/OREALC.
- Blanco, R. (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. *Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(3), pp. 1-15.
- Bourguignon, F. (1999). *Crime, Violence and Inequitable Development*. Washington, DC: World Bank.

- Braslavsky, Cecilia (2001). *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- CEPAL (2005). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coll, C. y Martín E. (2006). La vigencia del debate curricular. *Revista PRELAC*, 3, pp. 6-28.
- Ferreiro, E. (1998). Comentarios. En R.M. Torres, *Qué y cómo aprender* (pp. 129-138). México: Secretaría de Educación Pública.
- Franco, R. (2004). Situación social actual en América Latina y el Caribe y su influencia en el desarrollo de la educación. *Revista PRELAC*, 0, pp. 13-23.
- Ganuza, E. (2002). *Tendencias del desarrollo en América Latina y el Caribe en la última década*. New York, NY: División regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación –LLECE– (2001). *Informe Técnico. Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Lasch, Ch. (1996). *La rebelión de las élites*. Barcelona: Paidós.
- Marchesi, A. y Martín, M. (1998). *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Madrid: Alianza Editorial.
- McEwan, P.J. y Carnoy, M. (1998). *Choice between private and public schools in a voucher system: Evidence from Chile*. Documento inédito. Stanford, CA: Stanford University.
- Muñoz, V. (2004). *El derecho a la educación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Comisión de Derechos Humanos*. París: UNESCO.
- Ocampo, J.A. (2006). Mercado, cohesión social y democracia. *Revista Focus Eurolatino*, 6.
- OREALC/UNESCO (2002). *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- Organización Panamericana de la Salud –OPS– (2005). *Situación de Salud en Las Américas: Indicadores Básicos*. Washington: OPS. Disponible en <http://www.paho.org/spanish/dd/ais/BI-brochure-2006.pdf>
- Sen, A.K. (1999). *Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia*. Conferencia Magistral, París. 14 de marzo de 1999. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-114S.pdf>
- Tedesco, J.C. (2004). Igualdad de oportunidades y política educativa. En J.E. García-Huidobro (Ed.). *Políticas Educativas y Equidad. Reflexiones del Seminario Internacional* (pp. 59-68). Santiago de Chile: Fundación Ford, Universidad Padre Hurtado, UNICEF y UNESCO.
- Tomasevki, K. (2006). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*. París: UNESCO. http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf
- UNESCO (2005). *Guidelines for inclusion: Ensuring Acces to education for All*. París: UNESCO.
- United Nations Economic and Social Council (2003). *Right to Education. Scope and Implementation. General Comment 13 on the right to education* (Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ED-2003/WS/73. París: UNESCO. Disponible en http://portal.unesco.org/education/en/ev.phpURL_ID=18743&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html